

OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Cosimina G. Pellegrino Pacera *

INTRODUCCIÓN

Las presentes líneas tienen el propósito de complementar algunas ideas que tuvimos la oportunidad de exponer en un estudio preliminar sobre la correcta y mejor formación del expediente administrativo¹. Es necesario tener en cuenta que la Administración no debe descuidar, en el desarrollo de los procedimientos administrativos, el cumplimiento de requisitos esenciales para la formación del expediente, que constituye el reflejo documental de la actividad administrativa.

La falta de observancia de los requisitos para la formación de los expedientes podría acarrear la sanción de nulidad, absoluta o relativa, del acto administrativo, según la gravedad de la falta. Por eso, sin descuidar los principios y las formalidades que debe cumplirse en todo procedimiento administrativo, es necesario también cumplir las reglas materiales para la preparación de los expedientes administrativos.

La adecuada formación de los expedientes administrativos es una constante preocupación para los funcionarios responsables de su tramitación, más aún cuando en la Ley Orgánica de Procedimientos

* Abogado (UCV), mención Magna Cum Laude. Especialista en Derecho Administrativo (UCV). Doctora en Ciencias, mención Derecho (UCV). Profesora de Derecho Administrativo en la Escuela de Derecho, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UCV), y en la Escuela de Estudios Internacionales, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (UCV). Profesora en el Curso de Doctorado en Derecho, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UCV).

1 Vid. PELLEGRINO PACERA, Cosimina G. "Algunas consideraciones sobre el Procedimiento Administrativo y el Expediente Administrativo", en *Revista de la Facultad de Derecho* N° 64, de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2009, pp. 11-39. Disponible desde Internet en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/64/UCAB_64_2010_11-39.pdf

Administrativos sólo ofrece algunas reglas para uniformar la ordenación de los expedientes.

Este fenómeno que se registra en la Administración nos anima a poner de relieve en las páginas de este ensayo algunas consideraciones que, en principio, sólo están destinadas a uniformar la confección de los expedientes administrativos.

I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EXPEDIENTE

El expediente administrativo es el cuerpo material, la estructura documental donde constan todos los actos y actuaciones, tanto de la Administración como de los administrados, en los que consiste la dinámica del procedimiento administrativo.

No podemos concebir el procedimiento administrativo sin expediente administrativo. Existe una relación de necesidad entre ambos elementos. La voluntad administrativa requiere para su correcta formación y manifestación un reflejo documental.

En efecto, el procedimiento administrativo no puede desarrollarse en el vacío. La sucesión de trámites e incidencias, así como de actos y actuaciones de ese *iter procedimental*, requiere que se concrete en un cuerpo documental ordenado y coherente, vale decir, en un expediente administrativo.

El expediente administrativo es reflejo del recorrido de formación de la voluntad del acto que se emite. Es muy importante la formación del expediente, porque ese conjunto de documentos y actuaciones ordenados sobre un asunto determinado, sirve de antecedente y fundamento del acto resolutorio o final del procedimiento administrativo. El expediente administrativo es parte del fundamento de la resolución administrativa que se adopte.

Para Francisco González Navarro, el expediente no es otra cosa que la materialización del procedimiento administrativo, es decir, “*el procedimiento hecho papel*”. El expediente administrativo refleja o repre-

senta el desenvolvimiento de las diversas actividades que tienen lugar a lo largo del procedimiento administrativo, independientemente del tipo de procedimiento².

Como se sabe, existen tantos procedimientos administrativos como actividades públicas. Pero la variedad de procedimientos administrativos, no significa principios y reglas procedimentales diferentes.

Generalmente las diferencias se limitan a la iniciativa del procedimiento: de oficio o a solicitud de parte interesada; a los trámites a cumplir; a los plazos; a la carga de la prueba; al régimen particular de los recursos administrativos, etc. No obstante, es común a todo procedimiento administrativo, el cumplimiento irrestricto de los principios y reglas establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tendentes a garantizar los derechos e intereses de los ciudadanos y la eficacia de la actuación administrativa.

El procedimiento administrativo consiste en una pluralidad de actos o en un encadenamiento de actos tramitados según un orden y formas de proceder, en función del fin o del acto perseguido, que es la decisión administrativa que pretende proferir el órgano o ente público. Para llegar a la decisión final, es decir a la meta, el órgano o ente público debe seguir antes de su adopción un camino o vía predefinida por el derecho.

El procedimiento se refiere a una serie de actos, de diversa naturaleza y función, denominados *actos de trámite*, que comprende incluso, los actos que realizan los particulares al intervenir legítimamente en el mismo, esto es, en procura de la obtención del acto final en el que se contiene la voluntad de la Administración. Es el cauce formal por el que se exterioriza la actuación administrativa del Estado, que por significación jurídica afecta derechos subjetivos.

2 GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. "El procedimiento administrativo de las corporaciones locales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*. Civitas, Madrid, 2003, p. 647.

Está constituido por la serie de actos intermedios de índole peculiar llamados actos de trámite o procedimentales, cumplidos por los ciudadanos o la propia Administración, con la finalidad de preparar el acto terminal o final. En efecto, la Administración desarrolla su actividad fundamental en reglas preordenadas, cuya finalidad esencial es producir un acto administrativo, esos actos que preceden el acto administrativo final, son los actos de trámite³. De modo que el procedimiento administrativo está conformado por una “*constelación distinta de actos de naturaleza y finalidad distinta, dentro de los cuales se encuentran los actos instrumentales, de trámite o preparatorios; el acto final propiamente dicho y los actos de eficacia de esa decisión final*”⁴.

Ahora bien, un principio común a todo procedimiento es la *formación del expediente*. De hecho, los órganos y entes del Estado tienen la obligación de formar el expediente administrativo de cada asunto, que debe mantener una unidad desde su inicio hasta su decisión, independientemente de que en el procedimiento participen órganos o entes distintos.

Mantener un expediente único para cada procedimiento facilita la adopción de decisiones coherentes con el contenido de lo tramitado, y por consiguiente, permite alcanzar decisiones lógicas y racionales. El cumplimiento de este deber elimina enormemente la insatisfacción o fricciones que puedan tener los ciudadanos respecto a los órganos del Estado.

Al respecto, el artículo 31 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece, que:

“De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de este y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos ministerios o institutos autónomos”.

3 PÉREZ SALAZAR, Gonzalo. “Los actos de trámite en el procedimiento administrativo y su impugnación”, en *Revista de Derecho* N° 26. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2008, p. 61.

4 *Ibíd.*, p. 118.

La finalidad de la norma antes transcrita

“es constreñir a la Administración a mantener en un cuerpo ordenado los documentos de cada una de las actuaciones que se realicen en el marco de cualquier procedimiento administrativo, con el objeto de procurar la mayor eficacia en su actuar y permitir que pueda verificarse el cumplimiento de los extremos previstos en la ley, cuya constatación únicamente puede realizarse mediante la revisión de la totalidad de las actuaciones que originaron el acto cuyo control se solicita” (Sentencia N° 1257/2007, de 12 de julio, de la Sala Político-Administrativa, caso *Eco Chemical 2000, C.A. contra Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo*, bajo la ponencia del Magistrado Hadel Mostafá Paolini).

Resulta conveniente traer a colación lo expresado por la antigua Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 12 de diciembre de 1989:

“(...) el expediente administrativo constituye una de las piezas indispensables para que la jurisdicción contencioso-administrativa juzgue con acierto el recurso planteado, a fin de cumplir con las garantías debidas al delicado deber de administrar justicia en las controversias que se plantean entre la Administración Pública y los administrados. Pero no se agota ahí la función del expediente administrativo en el procedimiento contencioso de anulación, pues este al reflejar el recorrido de formación de la voluntad del acto que se emite es fuente de las alegaciones del administrado a través de la impugnación en vía jurisdiccional y puede así mismo ser objeto del debate probatorio en la oportunidad correspondiente”.

Asimismo, es oportuno resaltar la sentencia N° 1665/2007, de 10 de octubre, proferida por la Sala Político-Administrativa, recaída en el caso *Inversiones Twenty One, C.A., contra Municipio Valencia del estado Carabobo*, bajo la ponencia del Magistrado Hadel Mostafá Paolini, que aseveró respecto a la noción de expediente administrativo, lo siguiente:

“(...) el expediente administrativo puede definirse como el conjunto ordenado de todas las actuaciones realizadas en el decurso del procedimiento administrativo que le sirven de sustento a este, es decir, el expediente es la materialización formal del procedimiento.

En atención a que el expediente conforma la materialización del procedimiento administrativo, es preciso que a fin de garantizar el derecho al debido proceso en sede administrativa, como lo preceptúa el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 eiusdem (...) los órganos administrativos al sustanciar los expedientes deben observar las normas previstas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que disponen la unidad, orden y secuencia en la cual se deben llevar dichos expedientes.

Sin embargo, a su vista se constata que el precitado instrumento normativo no indica la manera pormenorizada en la cual deben llevarse los expedientes en sede administrativa, por lo que a fin de adminicular los derechos de los particulares con las obligaciones de la Administración dentro del procedimiento administrativo, asegurando la integridad y unidad del expediente, y en atención a lo dispuesto en el único aparte del artículo 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece que 'La administración racionalizará sus sistemas y métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos', considera esta Sala como procedimiento idóneo aplicable para asegurar la regularidad y coherencia de los expedientes administrativos, lo dispuesto en el artículo 25 del Código de Procedimiento Civil (...)"

Por tanto, el expediente administrativo asegura el derecho a la defensa de los ciudadanos, porque es un medio de información. Sin embargo, no basta que los expedientes administrativos almacenen información. Es necesario llevar a cabo una labor de sistematización de los documentos contenidos en el expediente.

II. ESTRUCTURA Y ORDENACIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Es una regla formal del procedimiento administrativo que la documentación que soporta los actos o actuaciones, así como otros docu-

mentos o trámites que se vayan realizando, deben ser ordenados por orden cronológico.

Si bien no hay nada establecido normativamente acerca de la forma de preparación o tramitación del expediente administrativo, no es menos cierto que existen criterios doctrinarios y jurisprudenciales que resultan aplicables.

Al respecto, el autor Pablo Colina Fonseca siguiendo lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que prescribe la uniformidad que deberá cumplir la documentación de los expedientes administrativos, subraya algunas características formales:

“La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prescribe en su artículo 32 que los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. Por ello los entes públicos deben racionalizar sus sistemas y métodos de trabajo y vigilar su cumplimiento. A tales fines, la Administración Pública adoptará las medidas y procedimientos más idóneos.

Es una regla formal del procedimiento administrativo que los expedientes administrativos deben llevar un estricto orden de foliatura, incorporándose en este, en orden cronológico, todos aquellos actos, documentos, trámites, que se vayan realizando. La foliatura debe ser consecutiva. Los expedientes administrativos deben ser compaginados siguiendo el orden en que los actos y trámites del procedimiento se van cumpliendo (...)

La foliatura de expedientes forma parte de la garantía constitucional del debido proceso (...) un expediente sin foliar produce inseguridad, tanto al interesado, como a la propia Administración, sobre el contenido completo del expediente (...) la foliatura del expediente deviene en un requisito necesario para garantizar el debido proceso⁵.”

5 COLINA FONSECA, Pablo. *Comentarios sobre el Nuevo Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas*. Colección Manuales Prácticos N° 1. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2010, pp. 58-60.

Por su parte, la doctrina de la Procuraduría General de la República, así como de la Contraloría General de la República, han advertido sobre la obligación que tiene la Administración Pública de compaginar los expedientes administrativos siguiendo el orden cronológico de recepción en el registro de los actos y trámites, lo cual implica que las actuaciones deben incorporarse en forma correlativa o en sucesión inmediata.

Es patente la necesidad de que los expedientes administrativos deben ser sistematizados siguiendo el orden cronológico, lo contrario produce inseguridad sobre el contenido completo del expediente, tanto al interesado, como a la propia Administración. En este caso, la Procuraduría General de la República ha manifestado que *“piezas del expediente sin foliarse en orden correlativo de incorporación, producen inseguridad (...) tales omisiones de formalidades sustanciales vician de manera absoluta el procedimiento (...) al estar incompleto y en desorden el expediente, y sin foliar algunas de sus piezas, faltan elementos consustanciales del proceso que afectarían gravemente el motivo del acto final que pudiera dictarse”* (Oficio C-263-2001 de fecha 1 de octubre de 2001).

El Órgano Procurador, también ha sostenido que la foliatura en orden cronológico de los documentos que se encuentran en los expedientes administrativos tiene como finalidad facilitar el manejo de la información que se tramita en ellos, a efectos de seguir un orden, y además, para garantizar un adecuado derecho a la defensa (Oficio N° C-049-00 de fecha 5 de marzo de 1999)⁶.

En idénticos términos se ha pronunciado la Contraloría General de la República, al sostener que la foliatura de los expedientes administrativos en orden cronológico tiene como finalidad facilitar el manejo de la información que contienen, garantizando el debido proceso, toda vez que un expediente sin foliar produce inseguridad tanto a los admi-

6 Al respecto, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 220/2002 de fecha 07 de febrero, aseveró, que *“la formación de un expediente, cualquiera que este sea, es una manifestación del deber de documentación que tiene su origen en la necesidad de acreditar fehacientemente actos, hechos o actuaciones, siguiendo un orden lógico, de acuerdo a cuándo se produjeron los hechos...”*.

nistrados como a la Administración, razón por la cual el expediente necesariamente debe estar foliado con una sola numeración (Oficio N° 15419 de fecha 5 de diciembre de 2002).

En efecto, un expediente desordenado, en el cual los actos del procedimiento estén traspuestos, que permanentemente es preciso retrogradar en su lectura para lograr la debida sucesión de los actos cumplidos, tiende a dificultar y confundir la acción de los funcionarios públicos que deben participar en él.

La existencia de un expediente ordenado lógica y cronológicamente en función de las distintas fases del procedimiento, es garantía de eficacia para la actuación administrativa y de protección de los derechos e intereses de los ciudadanos que se ventilan en el procedimiento administrativo.

En suma, el expediente administrativo requiere que en su formación se siga una secuencia lógica y razonada, de modo que cada acto y cada trámite ocupen el lugar que naturalmente le corresponda y aparezca como resultado y resumen de los que preceden en el expediente⁷.

Pero el solo orden cronológico no es suficiente para facilitar el manejo de la información que se tramita en el procedimiento administrativo, y que está reflejada en el expediente administrativo. También es necesario un estricto orden de la foliatura. Es muy importante foliar todas sus hojas correlativamente, es decir, de manera consecutiva, sin omitir ni repetir guarismos.

La foliatura debe indicarse tanto en números como en letras, preferiblemente con bolígrafo negro o azul, salvo que se utilice un sello estandarizado. La foliatura se realizará sin enmendaduras y será colocada en el extremo superior derecho en orden ascendente. La tarea de foliar se debe realizar de adelante hacia el final, de tal manera que la

7 ESCOLA, Jorge Héctor. *Tratado General de Procedimientos Administrativos*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975, p. 191.

primera hoja y las demás sean foliadas según se vayan acumulando los documentos, escritos y demás actuaciones, formando con todos ellos un solo cuerpo.

Al respecto, debe hacerse notar, que tampoco hay nada regulado sobre las consecuencias de las enmiendas y tachaduras. Sin embargo, hay que mencionar a título de referencia, el artículo 74 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.240 de fecha 12 de agosto de 2009, que especifica la formación del expediente administrativo con ocasión del ejercicio de la potestad de investigación por parte de los órganos de control fiscal.

En efecto, el citado artículo 74 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, prevé, de manera detallada, la forma cómo se elabora el expediente administrativo en los términos siguientes:

“Cada expediente que se forme con ocasión del ejercicio de la potestad de investigación se identificará con un número y los documentos que lo integren deberán estar foliados, en orden numérico ascendente, a partir del folio uno (1).

Dichos expedientes podrán estar compuestos de varias piezas, las cuales también se identificarán en orden numérico ascendente, a partir de la pieza número uno (1), y estarán integradas cada una con un número no mayor de doscientos cincuenta (250) folios.

Los documentos consignados por los interesados legítimos o sus apoderados, serán incorporados al expediente mediante un auto que deberá expresar: el nombre, apellido y número de la cédula de identidad de la persona que consigna la documentación, número de folios de la documentación consignada y la orden de incorporación de dicha documentación al expediente.

En caso de errores en la foliatura de dichos expedientes, se deberá estampar un auto ordenando la corrección e indicando a partir de cuál folio se hace la misma”.

Es oportuno subrayar que la parte *in fine* del artículo antes transcrito, al regular el supuesto referido a los errores en la foliatura de los expedientes, establece que se deberá estampar un auto ordenando la corrección e indicando a partir de cuál folio se hace la misma.

En atención a lo antes señalado, resulta factible que en todo aquello relacionado con la formación y tramitación del expediente administrativo, que no está expresamente contemplado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se apliquen supletoriamente estas disposiciones que están orientadas a garantizar la uniformidad del expediente administrativo, y así lograr una secuencia lógica de modo, tiempo y manera⁸.

Así que cuando se detecte que se ha incurrido en un error en la foliatura, la misma debe ser corregida mediante un auto firmado por el funcionario competente en el cual se ordenará reorganizar el expediente administrativo y realizar las correcciones necesarias para subsanar el error cometido⁹. El auto de corrección de foliatura se incorporará al final de la documentación que para el momento conste en el expediente.

Al respecto, advierte Andrés Mill de Pool que por ningún motivo debe tacharse ni borrarse el número del folio incorrectamente signado. En este caso, se procederá a marcar el número correcto debajo del

8 Asimismo, podemos considerar la Resolución N° 01-00-000157 de fecha 15 de septiembre de 2008, contentiva del Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Potestad Investigativa, que tiene por objeto desarrollar los aspectos normativos y procedimentales de la potestad de investigación, prevista en el Capítulo I del Título III de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, que describe en forma sistemática y secuencial cada una de las actividades y tareas que deben realizarse durante las distintas fases de dicho procedimiento, todo ello con el fin de dotar a las Direcciones de Control del Organismo Contralor de un instrumento que sirva de apoyo para el ejercicio de la potestad investigativa y unificar criterios en la materia.

9 MILL DE POOL, Andrés. *La investigación administrativa en Venezuela. Normas y procedimientos para realizar investigaciones administrativas*. Los Ángeles Ediciones, C.A., Maracaibo, Venezuela, 2007, pp. 21-22.

número anotado indebidamente. Asimismo, el referido autor indica que en ningún caso se utilizará el liquid paper o corrector líquido¹⁰.

Sobre esta cuestión de los errores formales en el expediente administrativo (en el orden cronológico o en la foliación) cabe preguntarse si determina o no la nulidad del acto administrativo. Al respecto, hay que recordar que, en principio, el vicio o defecto de forma en los actos administrativos sólo determina la anulabilidad, salvo que dé lugar a la indefensión de los interesados, y por ende, a la declaratoria de nulidad absoluta del acto administrativo.

Ahora bien, debido a la importancia probatoria que goza el expediente administrativo, es necesario conservar los documentos que rielan en el expediente, de ahí que el funcionario responsable de su tramitación no debe exponerlos demasiados al calor, a la luz o la humedad, o a cualquier factor externo que pueda dañarlos o destruirlos. Tampoco debe hacerle marcas o señales de ninguna especie.

Es más, el contenido del expediente es intangible, no pudiendo introducirse alteraciones, entrelíneas ni agregados en los documentos. De realizarse alguna modificación deberá requerirse autorización escrita del superior jerárquico del funcionario sustanciador. Dicha autorización deberá ser insertada en el expediente administrativo dejando constancia detallada y expresa de las modificaciones o alteraciones que se hubieren producido y la justificación fundamentada de las mismas.

Al respecto, es importante considerar el uso de materiales convenientes o propicios para la conservación y preservación documental, así como las condiciones de archivo y almacenamiento de los expedientes administrativos.

Para evitar que sufra algún deterioro los documentos que rielan en el expediente administrativo, resulta recomendable sacarle copias fotostáticas a los documentos. En efecto, si un expediente se extraviara

10 *Ibíd*, p. 76.

o se deteriora totalmente, la Administración tiene la obligación bajo responsabilidad de reconstruir el mismo. Es habitual, que en algunas administraciones públicas, por razones de seguridad, saquen copias fotostáticas de los escritos, documentos y diligencias que se encuentren los expedientes, esto es, para contar con un respaldo de esos documentos. En ningún caso se hará un doble o falso expediente.

Al respecto, constituye una práctica habitual en las diversas dependencias de la Administración Pública, a los fines de controlar el acceso, y por consiguiente, el manejo de los expedientes, llevar el control de los expedientes a través de un *Libro de Solicitud de Expedientes*, que registre el número del expediente requerido, así como los datos personales del solicitante, firma, fecha y hora de la solicitud y devolución del expediente.

A través de este *Libro de Solicitud de Expedientes* queda registrada la comparecencia del interesado en la oficina o dependencia administrativa a objeto de enterarse del contenido del expediente.

La jurisprudencia ha reconocido pacíficamente la importancia de este Libro, porque permite sustituir válidamente a la notificación formal, en razón del carácter instrumental de los requisitos de la notificación. En efecto, la jurisprudencia señala:

“(...) la jurisprudencia ha admitido ciertas modalidades que podrían denominarse ‘notificaciones de hecho’, en el sentido de que puedan sustituir válidamente a la notificación formal –en atención al carácter eminentemente instrumental de las formas en los procedimientos administrativos–, tales como la comparecencia del interesado en la oficina administrativa respectiva a objeto de enterarse directamente del contenido del expediente o del acto, según sea el caso, la recepción o solicitud de copias, y en general, cualquier circunstancia demostrativa de que el interesado tuvo efectivamente conocimiento de aquello que ha debido ser objeto de notificación (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 17

de septiembre de 1992, caso Leonardo Jaramillo, ponencia del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis)¹¹”.

Ahora bien, es importante recordar que un expediente puede estar constituido por varias piezas cuando sus actuaciones son numerosas, o cuando los documentos tengan carácter reservado. En estos casos se procederá a dictar un auto donde se señalará que se abre una nueva pieza de ese expediente administrativo.

Es necesario advertir que tampoco se ha regulado normativamente el volumen documental de un expediente administrativo. Algunas regulaciones extranjeras, por ejemplo la legislación peruana, prevén, que no deben exceder de doscientos (200) folios. Otras, disponen que cuando un expediente administrativo alcance a cien (100) hojas se formará una segunda pieza o las que sean necesarias con las subsiguientes, que tampoco deberán pasar el número de cien (100), siempre y cuando no quedaren divididos escritos o documentos que constituyan un solo texto, en cuyo caso se deberá mantener la unidad de los mismos, prescindiendo del número de hojas.

En Venezuela, una exigencia de este alcance, la encontramos contemplada en el primer aparte del artículo 74 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, que dispone:

“Dichos expedientes podrán estar compuestos de varias piezas, las cuales también se identificarán en orden numérico ascendente, a partir de la pieza número uno (1), y estarán integradas cada una con un número no mayor de doscientos cincuenta (250) folios”.

Se comprende la enorme importancia del volumen documental del expediente, en especial para facilitar su manejo, y por ende la preservación de los mismos. Si bien en la práctica administrativa impera la falta de uniformidad en la tramitación de los expedientes, creemos que hoy más que nunca es necesario establecer reglas generales que regu-

11 Vid. ARAUJO-JUÁREZ, José. *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso Administrativo*. Ediciones Paredes, Caracas, 2010, pp. 303-304.

len de manera uniforme y sistemática la formación de los expedientes, garantizando la integridad y seguridad de estos.

III. CONFIDENCIALIDAD DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

Debemos resaltar la importancia de la formación de expedientes separados cuando los documentos son de naturaleza reservada. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se ocupa de regular el tema referente a los documentos declarados confidenciales, en su artículo 59, al establecer que los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, serán archivados en cuerpos separados del expediente, advirtiendo que la calificación de confidencial deberá hacerse mediante acto motivado.

En efecto, la prenombrada disposición prevé:

“Los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo. Se exceptúan los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente. La calificación de confidencial deberá hacerse mediante acto motivado”.

Al respecto, Daniela Urosa Maggi afirma que con la citada previsión se evita presunciones de confidencialidad en ciertos documentos. Asimismo, sostiene que esa confidencialidad rige únicamente respecto de terceros, no así para las partes, quienes pueden siempre acceder a todos los documentos, incluso los declarados como confidenciales, garantizándose así el derecho a la defensa de las partes en el procedimiento¹².

12 UROSA MAGGI, Daniela. *Inicio y sustanciación del procedimiento administrativo ordinario. Las garantías de los particulares durante estas fases, en Actualización en Procedimiento Administrativo*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2007, p. 25.

En opinión del profesor Brewer-Carías, la declaratoria de confidencialidad rompe la unidad del expediente, razón por la cual se exige que la misma se haga mediante acto motivado. Sin embargo, en opinión del prenombrado profesor, el cumplimiento de este único requisito genera como consecuencia “*una cantidad de abusos, como por ejemplo, procedimientos donde hasta recortes de periódicos se han calificado como ‘confidenciales’ por el funcionario, simplemente porque no estaban favoreciendo la posición de la Administración*”¹³.

Es importante recordar que un principio importante en materia de procedimiento administrativo, es el principio de la publicidad administrativa, es decir, que los asuntos que se tramitan ante la Administración, deben ser públicos y de acceso al público.

Este principio está expresado en el artículo *in commento*, al prever que los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento el expediente correspondiente, y de leer y copiar cualquier documento contenido en el mismo, así como de pedir certificación de cualquier documento.

Sin embargo, la citada disposición también exceptúa, de este derecho de acceso, a los documentos que sean calificados como confidenciales, total o parcialmente, los cuales deben ser archivados en cuerpos separados del expediente.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además regula en su artículo 52 la acumulación de varios expedientes administrativos en una misma oficina, cuando exista conexión entre los mismos, la cual es admitida expresamente, no sólo al iniciarse el procedimiento administrativo, sino también con posterioridad, siempre que se den los requisitos establecidos en el citado dispositivo, que expresamente dispone:

“Cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina administrativa tenga relación íntima o conexión con cualquier otro

13 BREWER-CARÍAS, Allan R. *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*. Legis Editores S.A., Bogotá, 2003, p. 116.

asunto que se tramite en dicha oficina, podrá el jefe de la dependencia, de oficio o a solicitud de parte, ordenar la acumulación de ambos expedientes, a fin de evitar decisiones contradictorias”.

Advierte el profesor Henrique Meier, que la acumulación de expedientes, es para evitar decisiones contradictorias, facilitando la adopción de decisiones coherentes con el contenido de lo tramitado,¹⁴ y acabar de esta forma con la multiplicidad de expedientes. Sin embargo, es oportuno subrayar que la indebida acumulación no constituye un vicio que por sí solo acarree la nulidad del acto decisorio, tal y como lo reconoce la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 1844/2000 de fecha 10 de agosto, recaída en el caso *Rhône Poulenc Rorer de Venezuela S.A.* bajo la ponencia del Magistrado Levis Ignacio Zerpa.

Las ideas antes expuestas sólo tienen la intención de insistir sobre el tema del expediente administrativo, que es una garantía en beneficio del ciudadano frente a la actuación de la Administración, además del importante valor probatorio que tiene en un proceso contencioso administrativo.

Somos partidarios que es necesario establecer reglas generales que regulen de manera uniforme y sistemática la formación de los expedientes frente a la exigua regulación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, más aún en este tiempo de profundas y relevantes transformaciones de la vida social, política, económica y jurídica del país, que imponen al Estado la obligación de ofrecer una buena Administración para los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO-JUÁREZ, José. *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso Administrativo*. Ediciones Paredes, Caracas, 2010.

14 MEIER, Henrique. *El procedimiento administrativo ordinario*. Editorial Jurídica ALVA, S.R.L., Caracas, 1992, p. 128.

- BREWER-CARIÁS, Allan R. *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*. Legis Editores S.A., Bogotá, 2003.
- COLINA FONSECA, Pablo. *Comentarios sobre el Nuevo Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas*. Colección Manuales Prácticos N° 1. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2010.
- ESCOLA, Jorge Héctor. *Tratado General de Procedimientos Administrativos*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. “El procedimiento administrativo de las corporaciones locales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*. Civitas, Madrid, 2003.
- MEIER, Henrique. *El procedimiento administrativo ordinario*. Editorial Jurídica ALVA, S.R.L., Caracas, 1992.
- MILL DE POOL, Andrés. *La investigación administrativa en Venezuela. Normas y procedimientos para realizar investigaciones administrativas*. Los Ángeles Ediciones, C.A., Maracaibo, Venezuela, 2007.
- PELLEGRINO PACERA, Cosimina G. “Algunas consideraciones sobre el Procedimiento Administrativo y el Expediente Administrativo”, en *Revista de la Facultad de Derecho* N° 64, de la Universidad Católica “Andrés Bello”. Caracas, 2009.
- PÉREZ SALAZAR, Gonzalo. “Los actos de trámite en el procedimiento administrativo y su impugnación”, en *Revista de Derecho* N° 26. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2008.
- UROSÁ MAGGI, Daniela. “Inicio y sustanciación del procedimiento administrativo ordinario. Las garantías de los particulares durante estas fases”, en *Actualización en Procedimiento Administrativo*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2007.