Revista de la Facultad de Derecho N° 64 (2009): pp. 11-39
ISSN: 0255-5328

Algunas Consideraciones sobre el Procedimiento Administrativo y el Expediente Administrativo

Cosimina G. Pellegrino Pacera*

RESUMEN

El procedimiento administrativo es el conjunto de actos jurídicamente regulados. Es la forma jurídica en que actúa la Administración; su *modus procedendi*. En el procedimiento administrativo se aplican una serie de principios que sirven de garantía para el administrado en la tramitación del expediente. Dichos principios surgen de las normas jurídicas, constitucionales y legales, así como de la jurisprudencia y la doctrina, que a lo largo de la historia han ido tomando un protagonismo importante, y que en la actualidad, desconocerlos, resulta casi imposible.

PALABRAS CLAVE

procedimiento administrativo, principios, acto administrativo, expediente administrativo.

ABSTRACT

The administrative procedure is a whole of legal acts linked one to other. It is the legal way to act the administration, its *modus procedendi*. In the administrative procedure, associated principles are applied so they are used as a guarantee by the administered to process the file. This principles come up from legal and constitutional rules, and also from law and doctrine which have had and important role in the history. At this moment, to ignore them is nearly impossible

KEY WORDS

administrative procedure, principles, act administrative, file administrative.

Introducción

El tema del procedimiento administrativo es, de singular importancia, porque constituye una de las conquistas más importantes del Estado de Derecho, toda vez que denota la idea de un camino a recorrer que

* Universidad Central de Venezuela, Abogada Mención *Magna Cum Laude*, Especialista en Derecho Administrativo, Doctora en Ciencias, Mención Derecho. Profesora Contratada por Concurso de Credenciales (1995-2000).

conduce a una finalidad determinada, a una meta determinada, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos.

En regímenes democráticos es necesario que los ciudadanos conozcan los medios que disponen para la protección de sus derechos y cuáles son sus alcances y limitaciones, y que tales medios sean realmente operativos como técnica de tutela jurídica, y a la vez que se expliciten los medios e instrumentos del poder y la fijación legal de su alcance e incumbencia.

No basta la simple consagración normativa constitucional de los derechos subjetivos y de las libertades públicas para que el ejercicio de los mismos esté asegurado, sino que también es indispensable que el ordenamiento jurídico facilite los medios instrumentales para el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales, y precisamente, entre esos medios instrumentales ubicamos al *procedimiento administrativo,* que es el instrumento más idóneo que el Derecho arbitra como reaseguro contra los desbordes del obrar de la Administración del Estado. De hecho, en la relación entre Administración Pública y administrado, es el procedimiento administrativo el instrumento que protege tanto el ejercicio de las prerrogativas públicas como el de las garantías individuales, que ostentan respectivamente cada uno de estos sujetos.

Por otra parte, para la producción de cualquier acto administrativo en los distintos organismos del Estado, debe realizarse previamente un procedimiento administrativo a través del cual, no solamente los particulares puedan ejercer su derecho a la defensa, sino que también la Administración Pública establezca los hechos y el derecho aplicable a una determinada situación fáctica, para con ello determinar la procedencia o no de un acto administrativo.[1] Específicamente, el procedimiento administrativo indica las formalidades y trámites que deben cumplir la Administración y los administrados. Es el conducto por el cual transita la actuación de la Administración, en donde es de la esencia misma del procedimiento administrativo regular la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa.

1 SUÁREZ, Jorge Luis. *La verdadera naturaleza de los procedimientos administrativos,* en Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo, Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, p. 356.

Al respecto, cabe advertir, que la participación de los administrados tiene lugar en dos (2) momentos. En la primera, relativa a la formación de la voluntad administrativa (procedimiento de primer grado o constitutivo, esto es, a través de peticiones) y, en la segunda, cuando concluye la formación del acto definitivo, a través de la fiscalización, control o impugnación, que se realiza por vía de los recursos administrativos (procedimiento de segundo grado). En efecto, en la preparación de la voluntad administrativa siempre hay administrados implicados o afectados, con los que se genera una relación jurídica por la que la autoridad administrativa e interesados titularizan diversos derechos y deberes.

En realidad, todas las funciones, todos los actos del Estado son metas que sólo pueden alcanzarse a través de determinados caminos establecidos por el Derecho. Como veremos a continuación, el procedimiento administrativo consiste en la serie de actuaciones que ha de realizar la Administración para dictar sus actos jurídicos. Es la vía o el camino que ha de seguir la Administración para llegar a una meta: *el acto administrativo.*

1.- Definición de procedimiento administrativo

Ante todo, se debe aclarar que no venimos a proponer un modelo de procedimiento administrativo universal. Es un espejismo sin consistencia en la realidad política y cultural de muchos Estados ofrecer esta promesa teórica imposible de cumplir.

Asimismo, es necesario advertir que no es posible seguir un mismo procedimiento para el desarrollo de la múltiple y compleja gama de actividades administrativas. Existen tantos procedimientos administrativos como actividades públicas que requieren de las funciones del Estado. Pero la variedad de procedimientos administrativos, no significa principios y reglas procedimentales diferentes.

Las diferencias entre los procedimientos especiales se refieren al objeto y a la naturaleza de los mismos. Estas 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, 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 administrados y la eficacia de la actuación administrativa.

Con lo expuesto, en líneas anteriores, podemos afirmar que desde un punto de vista técnico jurídico, 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 predeterminada 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.

Está constituido por la serie de actos intermedios de índole peculiar llamados actos de trámite o procedimentales, cumplidos por los administrados 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 trámite.[2] 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".[3]

A tal fin, resulta pertinente citar el criterio sostenido por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, respecto a los actos de trámite, en sentencia N° 659/2000 de 24 de marzo, recaída en el caso *Rosario Noel de Monsalve*:

2 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.

3 *Ibid.*, p. 118.

En su noción de acto de trámite, podemos significar que se trata de uno de los tantos actos coligados entre sí que se presentan a lo largo de un procedimiento administrativo y cuyo objeto fundamental es determinar situaciones o fases de dicho procedimiento, encausándolo y conduciéndolo a la etapa de la decisión final...

Así pues, resulta de capital interés tener claro que los actos de trámite se caracterizan por ser instrumentales respecto al acto final, que es aquel con el que normalmente culmina el procedimiento administrativo.

Lo anterior significa que el procedimiento administrativo constituye una obligación jurídica, cuya ausencia o cumplimiento irregular podrá acarrear un vicio de procedimiento que afectará la decisión o acto final, como lo proclama el artículo 19.4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. De hecho, conviene recordar, que el incumplimiento total y absoluto del procedimiento legalmente establecido es sancionado con la nulidad absoluta, pues ese incumplimiento absoluto genera indefensión, y la indefensión entraña la violación del derecho fundamental a la defensa, previsto en el artículo 49 de la Constitución venezolana.

2.- Principios del procedimiento administrativo

Se tratarán a continuación los grandes principios que se aplican en general a todos los procedimientos administrativos, que garantizan los derechos del individuo. En efecto, en el procedimiento administrativo se aplica una serie de principios que sirven de garantía para el administrado en la tramitación del expediente. Dichos principios surgen de las normas jurídicas, constitucionales y legales, así como de la jurisprudencia y la doctrina, que a lo largo de la historia han ido tomando un protagonismo importante dentro del procedimiento administrativo, y que en la actualidad, desconocerlos, resulta casi imposible.[4]

Como explicamos en la sección anterior, la finalidad del procedimiento administrativo consiste en la producción de un acto administrativo, y necesariamente para llevar a cabo esa finalidad, se deben respetar ciertos principios.

4 LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Los principios del procedimiento administrativo,* en http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/12.pdf

Y, precisamente, uno de los principios cardinales del procedimiento administrativo, es el principio de legalidad, que constituye el parámetro de la actuación administrativa y sobre el cual se construyen otros principios rectores.

2.1.- El principio de legalidad

Bajo el imperio del principio de legalidad, recogido en el artículo 137 de la Constitución, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas, esto es, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la misma autoridad pública.

De esta manera, puede decirse que la ley constituye el límite de la Administración, por lo cual:

> ...las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que los particulares quedarían sujetos a su capricho; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario esas determinaciones conculcarían violación de garantías individuales.[5]

De lo antes expuesto, se infiere que el procedimiento administrativo regulado por una norma jurídica, se convierte en una garantía para la persona, de modo que *"el procedimiento es una garantía con muchas garantías"*. En efecto, el procedimiento administrativo supone la obligación de cumplir la norma que la ley establece, "y ello requiere, por parte de la autoridad, el deber de amoldarse a las formalidades determinadas a tal fin, y en el particular, el derecho de que sean obedecidos dichos requisitos, sirviendo de este modo de garantía de la recta aplicación por la administración de los preceptos legales que regulen el ejercicio de la función".[6]

---

5 *Ibid.*

6 UBIERNA, José Antonio. *De lo contencioso-administrativo*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1948, p. 86.

Un signo característico de la aplicación del principio de legalidad es el hecho que una vez regulado un procedimiento administrativo, en una ley especial o en una ley general, ese es el procedimiento que debe aplicarse exclusivamente, siendo el único válido y admisible, quedando eliminado todo ámbito de discrecionalidad de la Administración en poder aplicar otro cualquiera.

En efecto, comenta el profesor Brewer-Carías, respecto al principio de exclusividad, como desarrollo del principio del sometimiento de la Administración al derecho, que:

> Este es uno de los principios claves de la garantía de los particulares frente a la Administración, el que exclusivamente se aplique el procedimiento que regula la ley, no teniendo el funcionario poder discrecional alguno para aplicar cualquier otro procedimiento, porque si no iría en contradicción con el régimen mismo del procedimiento.[7]

Ciertamente, que la Administración ha de obrar conforme a Derecho. El Derecho es para la Administración un medio, un límite, no un fin.[8]

2.2.- *El principio de la seguridad jurídica*

La seguridad jurídica supone la certeza, estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades públicas, es decir, que este principio se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables. La aplicación del aludido principio en los procedimientos administrativos protege la previsibilidad y transparencia de las normas, con lo cual se tiende a establecer un clima de certeza y claridad a los particulares frente a la Administración.

Al respecto, el catedrático español Pérez Luño, ha expresado respecto al principio de seguridad jurídica, que:

---

7 BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. *Los principios de legalidad y eficacia en las leyes de procedimientos administrativos en América Latina*, en IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías", volumen I, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1998, pp. 44-45.

8 ROYO VILLANOVA, Segismundo. *El procedimiento Administrativo como garantía jurídica*, en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_048_054.pdf.

> La certeza del derecho se traduce, básicamente, en el conocimiento previo de los ciudadanos de las consecuencias de sus actos, con lo cual se tiende a establecer un clima cívico de confianza en el ordenamiento jurídico, En igual medida, ese clima se consolida, cuando el conocimiento certero de las consecuencias jurídicas de los actos se refiere a los de la Administración.[9]

Asimismo, resulta conveniente mencionar la sentencia N° 570/2005 de 10 de marzo, de la Sala Político-Administrativa, bajo la ponencia del Magistrado Hadel Mostafá Paolini, recaída en el caso *Hyundai Consorcio*, la cual se expresó sobre el principio de seguridad jurídica, en los términos siguientes:

> ...el principio de seguridad jurídica, protege la confianza de los administrados que ajustan su conducta a la legislación vigente. Es decir, la seguridad jurídica ha de ser entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación de la Administración en la aplicación del Derecho.

En tal sentido, el principio de seguridad jurídica exige que la actuación de la Administración esté ajustada al poder conferido por la norma legal dentro del marco de las competencias previamente atribuidas, y por consiguiente, a la conservación de los actos de la Administración.

El derivado fundamental de este principio es que la Administración debe ser coherente con las reglas de derecho aplicables y con su propia actuación, motivo por el cual podemos afirmar que de este principio de seguridad jurídica deriva otro principio fundamental del procedimiento administrativo, que es la coherencia de la actuación pública.

---

9 PÉREZ LUÑO, Antonio E. *La seguridad jurídica*. Barcelona, España, 1991, citado por TORO DUPOUY, María Elena. *El principio de la confianza legítima en el procedimiento y las relaciones jurídico-administrativa*. IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías", volumen II, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2006, p. 386.

2.3.- Principio de coherencia de la actuación pública

En efecto, como hemos señalado, el actuar de los organismos del Estado, debe ser coherente, y la coherencia implica "resolver de manera similar las situaciones análogas en respeto al principio de igualdad".[10]

En Venezuela, la exigencia de este principio está prevista en los artículos 11, 12 y 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a través de los cuales imponen a la Administración una actuación conforme a los principios de racionalidad, proporcionalidad y veracidad y le impiden aplicar nuevos criterios a situaciones consolidadas.

Los artículos antes citados, consagran expresamente, que:

> Artículo 11. Los criterios establecidos por los distintos órganos de la administración pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes.
> Artículo 12. Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.
> Artículo 32. Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. El administrado podrá adjuntar, en todo caso, al expediente, los escritos que estime necesarios para la aclaración del asunto.
> La administración racionalizara sus sistemas y métodos de trabajo y vigilara su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos.

Asimismo, como parte del principio de seguridad jurídica, y por ende, del principio de la coherencia de la actuación pública, debemos referirnos al principio de la confianza legítima.

---

10 TORO DUPOUY, María Elena. *Ob cit.*, p. 387.

2.4.- Principio de la confianza legítima

La noción de confianza legítima "involucra la expectativa que tiene un particular acerca de la actuación de los poderes públicos, de la cual espera estabilidad y con ello predecibilidad, vale decir, el "saber a qué atenerse" respecto de tal actuación, así como de la de otros particulares y de la propia, en cuanto todas están reguladas en un Estado de Derecho".[11]

Como lo advierte la catedrática venezolana, Hildegard Rondón de Sansó, la noción de confianza legítima alude "a la situación de un sujeto dotado de una expectativa justificada de obtener una decisión favorable a sus intereses".[12] En este mismo sentido, la profesora María Elena Toro Dupouy, sostiene que la aplicación de este principio en el procedimiento administrativo implica el rechazo a cambios súbitos e inesperados en la actuación de la Administración frente a los administrados.[13]

El principio de confianza legítima está recogido en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando alude a la *irretroactividad de las nuevas interpretaciones.*

En efecto, consagra el prenombrado dispositivo legal que los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración Pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. La modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes.

2.5.- Principio inquisitivo o de oficialidad

Uno de los principios generales del procedimiento administrativo venezolano es su carácter inquisitivo que deja a la autoridad pública o administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto crea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada.

---

11 *Ibid,* p. 385.

12 RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *El principio de confianza legítima en el Derecho Venezolano,* en IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías", volumen I, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1998, p. 295.

13 TORO DUPOUY, Maria Elena. *Ob. cit., p.* 385.

Mientras en los pleitos civiles, en virtud del principio dispositivo, son las partes quienes conducen el proceso, siendo el juez un mero árbitro del debate, en el procedimiento administrativo las partes no disponen la tramitación de la controversia, siendo la autoridad pública la encargada de indagar y determinar los hechos a que se refiere el caso.

La Administración tiene el deber de dar impulso a la tramitación del procedimiento administrativo, e indagar cuantas pruebas sean necesarias para el mejor conocimiento del asunto. Por supuesto, que los particulares tienen el derecho a participar en el procedimiento, pero su desarrollo o conducción es responsabilidad de la Administración.

Este principio está establecido en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos:

La Administración, de oficio o a instancia del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites.

No obstante, atendiendo a la finalidad del procedimiento, puede advertirse que el hecho que la autoridad administrativa está encargada de conducir el procedimiento administrativo, las partes no están exentas de los deberes de impulso que les correspondan. Además, que la propia Administración en el curso de los procedimientos administrativos puede solicitar a los particulares actuaciones probatorias que fueran necesarias para su tramitación.

En consecuencia, la autoridad administrativa tiene la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que en él se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o resolución final, independientemente que el mismo se inicie de oficio o a petición del interesado.[14]

Ahora bien, si el procedimiento administrativo es responsabilidad de la Administración, el principio consecuencial establecido en garantía de los particulares, es que el procedimiento administrativo debe ser desarrollado con la mayor rapidez y celeridad posible, con lo cual es obligación de la autoridad administrativa evitar actuaciones que dificulten su desenvolvimiento o suprimir formalidades o trámites innecesarios, superfluos o

14 ROYO VILLANOVA, Segismundo. *Ob. cit.*

redundantes, esto es, con la finalidad de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello la releve del respeto al debido procedimiento.

A este propósito, responden los artículos 13 y 14 del Decreto Legislativo de Simplificación de Trámites Administrativos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891 Extraordinario del 31 de julio de 2008, al prever, respectivamente, que:

> Artículo 13. Los órganos y entes, en el ámbito de sus competencias, eliminarán las autorizaciones innecesarias, solicitudes excesivas de información de detalle y, en general, la exigencia de trámites que entorpezcan la actividad administrativa.
> Artículo 14. Los órganos y entes de la Administración Pública deberán identificar y disponer la supresión de requisitos y permisos no previstos en la ley, que limiten o entraben el libre ejercicio de la actividad económica o la iniciativa privada.

Así es que la Administración si bien tiene la obligación de conducir el procedimiento administrativo, no puede descuidar la simplicidad y la racionalidad de los trámites administrativos.

2.6.- Principio de eficacia y de la eficiencia

Otro principio que debemos señalar, y que está conexo a las últimas consideraciones expuestas en el acápite anterior, es el de la eficacia y la eficiencia en el procedimiento administrativo.

La eficacia se refiere a la rapidez y a la sencillez. Por su parte, la eficiencia cumple como objetivo que la meta que persiga el procedimiento administrativo sea alcanzada con el uso óptimo de los recursos puestos a disposición de la autoridad administrativa.

La eficacia y la eficiencia en el procedimiento administrativo constituyen una exigencia tanto del interés público como de los derechos subjetivos o intereses legítimos de las personas que actúan en el procedimiento, quienes exigen decisiones rápidas y debidamente fundamentadas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyo texto impone que todo acto de carácter particular debe ser motivado, salvo que la ley exima a la autoridad administrativa del cumplimiento de ese requisito.

Constitucionalmente este principio se encuentra previsto en el artículo 141, el cual contempla que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta, entre otros, en el principio de eficacia. Igualmente, el legislador venezolano expresamente recoge el referido principio en el artículo 9 del Decreto Legislativo de Simplificación de Trámites Administrativos, al prever textualmente:

> El diseño de los trámites administrativos debe realizarse de manera que los mismos sean claros, sencillos, ágiles, racionales, pertinentes, útiles y de fácil entendimiento para las personas, a fin de mejorar las relaciones de éstos con la Administración Pública, haciendo eficiente y eficaz su actividad.

Asimismo, el artículo 19 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de 31 de julio de 2008, consagra el principio de eficacia, en los términos siguientes:

> La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por la Presidenta o Presidente de la República, la Comisión Central de Planificación, la Gobernadora o Gobernador, la Alcaldesa o Alcalde, según fuere el caso.
> La actividad de las unidades administrativas sustantivas de los órganos y entes de la Administración Pública se corresponderá y ajustará a su misión, y la actividad desarrollada por las unidades administrativas de apoyo técnico y logístico se adaptará a la de aquellas.

La aplicación del principio de eficacia impone que el procedimiento debe finalizar con un acto expreso que resuelva tanto las cuestiones planteadas inicialmente como durante la tramitación. Si bien la Administración no está obligada a seguir a la parte en todas sus argumentaciones, sino en las que considere conducentes a la solución de la cuestión, es lo cierto, que está obligada a pronunciarse sobre todos los asuntos que se sometan a su consideración.

En tal sentido, el artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos reconoce la exhaustividad en las decisiones que sean adoptadas por las autoridades administrativas, en los términos siguien-

tes: "El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados".

2.7.- Principio del debido proceso

La garantía del debido proceso en el procedimiento administrativo está recogido expresamente en el artículo 49 de la Constitución de 1999, la cual comprende diversos aspectos, entre los cuales podemos destacar, el derecho a la defensa, el derecho a ser oído, y el derecho a una decisión fundada.

En este sentido, la aplicación del principio del debido proceso en el procedimiento administrativo queda satisfecha cuando el particular ha sido notificado de la existencia del procedimiento; cuando se le ha dado la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, el derecho a ser oído y el derecho de probar los hechos conducentes; así como, el derecho de acceso al expediente administrativo en el estado en que se encuentre, el derecho a obtener copias del mismo, el derecho a leerlo y consultarlo; en fin, cuando la Administración permite a los interesados intervenir o participar en el procedimiento administrativo, garantizándoles el respeto de sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

2.8.- Principio de imparcialidad

A lo largo de cualquier procedimiento administrativo y de modo particular, al momento de adoptar la decisión final, la Administración tiene el deber de no establecer preferencias injustificadas entre las partes, ello en atención a lo previsto en el numeral 3 del artículo 49 de la Constitución, relativo a la imparcialidad que debe ostentar el órgano administrativo que conoce de un determinado asunto. Al respecto, el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece el procedimiento administrativo para la inhibición, en caso de que existan las razones que comprometan la imparcialidad del funcionario público que conoce del asunto.[15]

15 BELANDRIA GARCÍA, José Rafael. *El procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2008, p. 34.

En efecto, la citada disposición estatuye expresamente, que:

> Los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes casos:
> 1. Cuando personalmente, o bien su cónyuge o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tuvieren interés en el procedimiento.
> 2. Cuando tuvieren amistad intima o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento.
> 3. Cuando hubieren intervenido como testigos o peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionarios hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudieran prejuzgar ya la resolución del asunto, o, tratándose de un recurso administrativo, que hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna. Quedan a salvo los casos de revocación de oficio y de la decisión del recurso de reconsideración.
> 4. Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto.
> Parágrafo único: Quedan exceptuados de esta disposición los funcionarios que tengan a su cargo la expedición de certificados adoptados en serie o conformes a modelos preestablecidos, de modo que les resulte en extremo difícil advertir la existencia de causas de inhibición.

El dispositivo antes reproducido prevé los supuestos de hecho a través de los cuales puede mermarse la imparcialidad de la Administración Pública. De tal modo, a fin de garantizar la efectividad del prenombrado principio en la sustanciación y resolución del procedimiento, el citado texto legal prevé un procedimiento administrativo incidental que tiene por objeto

> apartar del conocimiento del asunto o recurso, a aquellos funcionarios, que por determinadas circunstancias expresamente formuladas en la Ley, no puedan garantizar ese principio; es decir, se hallen en una situación de hecho proclive a parcializarse a favor de los derechos del interesado o a prejuiciarse en su contra.[16]

16 MEIER E. Henrique. *El procedimiento administrativo ordinario*. Editorial Jurídica ALVA, S.R.L., Caracas, 1992, p. 115.

Al respecto, sólo cabe decir, que este procedimiento contempla dos modalidades, a saber, la *inhibición voluntaria*, planteada por el propio funcionario incurso en alguna de las causales legalmente previstas (artículo 37 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) y la *inhibición de oficio*, que procede en defecto de la iniciativa del funcionario obligado (artículo 39 *eiusdem*).

2.9.- Principio de la presunción de buena fe

El artículo 23 del Decreto Legislativo de Simplificación de Trámites Administrativos impone a la Administración la obligación de "tomar como cierta la declaración de las personas interesadas, salvo prueba en contrario".

Asimismo, como consecuencia de la aplicación de este principio en el procedimiento administrativo, el citado texto legal establece que en caso de pérdida, deterioro o destrucción de documentos personales, "será suficiente la declaración de la persona interesada para su reexpedición y no podrá exigirse prueba adicional para la misma, salvo lo dispuesto en la ley" (artículo 20).

También de lo anterior, deriva que no será indispensable la comparecencia personal del interesado para realizar tramitaciones ante la Administración, debiéndose exigir la presentación de carta poder a la persona que actúe en su representación (artículo 25).

2.10.- Principio de publicidad

La publicidad del procedimiento administrativo, o transparencia, significa el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, lo que según el profesor Agustín Gordillo, se concreta en la llamada "vista" y "fotocopia completa de las actuaciones". La falta de publicidad o transparencia es sospecha y antesala de corrupción, como surge inequívocamente de la Convención Interamericana contra la Corrupción.[17]

El principio de publicidad o transparencia está consagrado constitucionalmente en el artículo 141, al prever que la Administración Pública

17 GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 2. 6ª Edición. Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004, p. IX-16.

está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta, entre otros, en este principio, lo cual implica que las actuaciones que se llevan a cabo durante el curso de cualquier procedimiento administrativo como el expediente administrativo "no deben ser un secreto, por el contrario, las partes deben tener acceso al mismo a los fines de ejercer cabalmente su derecho a la defensa".[18]

El derecho de acceso al expediente tiene su fuente constitucional en el artículo 143, el cual establece que los ciudadanos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten al respecto.

Asimismo, el derecho de acceso al expediente también está reconocido legalmente en el artículo 7.1 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, y en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que prevén que los interesados y sus representantes tienen el derecho a examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo.

Al respecto, cabe advertir que no se exige, en los procedimientos administrativos, que las partes realicen alguna clase de erogación a los fines de cumplir con las actividades que les corresponde realizar (principio de gratuidad), quedando a salvo la expedición de copias certificadas, la cual de conformidad con el tercer aparte del artículo 173 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, las partes están obligadas a pagar los gastos que ocasione la expedición de copias certificadas.

3. Fases del procedimiento administrativo

Todo procedimiento administrativo está dotado de una determinada estructura la cual consta de determinadas fases o etapas ordenadas.[19]

18 BELANDRIA GARCÍA, José Rafael. *Ob. cit.*, p. 34.

19 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, 2006, p. 6.

En efecto, el camino a recorrer, que es el procedimiento administrativo, se divide en una serie de fases que agrupan, en forma homogénea, las diversas actuaciones que lo componen.

Si bien es cierto que los procedimientos administrativos pueden variar por la determinación de la forma, plazos y sujetos que intervienen, consta en esencia de la misma estructura procedimental, a saber:

3.1. Fase de iniciación, mediante esta fase se pone en marcha el procedimiento y en la que se determina cuál será el objeto concreto del mismo.

3.2. Fase de desarrollo o sustanciación, cuya importancia es fundamental, pues es la fase de instrucción, en la cual se aportan los elementos de juicio que servirán de fundamento a la decisión definitiva, a través de alegaciones y pruebas o demostraciones de certeza de tales argumentos.

Esta fase está compuesta por los actos de trámite destinados a poner en marcha el procedimiento y ordenarlo hasta llegar a la decisión o resolución final. Constituye la etapa o fase fundamental del mismo, ya que en ella deben realizarse los actos en virtud de los cuales han de determinarse, conocerse y comprobarse los datos (de hecho y de derecho) sobre los que se va a fundamentar la resolución definitiva del procedimiento. Esta fase está compuesta por los siguientes actos:

a. *de ordenación,* para desenvolver el procedimiento;
b. *de instrucción*, que tienen por objeto determinar los hechos relevantes para el procedimiento, conocer e incorporar los datos de trascendencia para él y todos las circunstancias que puedan influir en su resolución.

3.3. Fase de terminación o decisión, con la cual concluye el procedimiento normalmente a través de un acto administrativo que decide los aspectos analizados durante el procedimiento. De hecho, el procedimiento administrativo puede culminar de dos formas o maneras:

a. *Normal*, que se da cuando se produce el acto administrativo definitivo que pone fin al procedimiento. Consiste en el acto que finaliza el procedimiento, que por disposición del artículo 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, deberá resolver todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

b. *Anormal*, cuando el procedimiento acaba sin que se haya producido el acto final esperado. Puede producirse por el desistimiento, la perención o la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas (por ejemplo el fallecimiento del único interesado), incluso por silencio administrativo.

Como se sabe, el procedimiento puede iniciarlo bien la Administración –de oficio– bien el propio particular, a instancia de parte.

La aplicación de una u otra modalidad variará según la naturaleza y requerimientos del procedimiento de que se trate o, más aún, de la naturaleza y requerimientos de la potestad administrativa que se ejerza en el marco de cada procedimiento en concreto y según lo que disponga en cada caso la ley.

En todo caso, el inicio formal del procedimiento se realiza a través de un *auto de apertura*, que si se trata de un procedimiento a instancia de parte, esa apertura obedecerá al ejercicio del derecho fundamental de petición que tiene toda persona ante cualquier autoridad o funcionario público sobre los asuntos que sean de su competencia, derecho que recoge el artículo 51 de la Constitución.

Para la iniciación a instancia de parte, el interesado deberá plantear solicitud escrita, la cual ha de cumplir con los requisitos de forma que establece el artículo 49 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, requisitos de carácter *subjetivo* (relativos a la identificación del órgano competente), *objetivo* (relativos a los hechos, razones y pedimentos en que se fundamente la solicitud), y *circunstancial* (referidos a los anexos y exigencias que puedan disponer normas especiales en cada caso concreto).

Es importante tener en consideración que la presentación del escrito es el acto que da inicio el procedimiento y no la orden de proceder de la Administración mediante la cual admite dicho solicitud. Sin embargo, cabe precisar, que no todo ejercicio del derecho de petición implica siempre la iniciación de un procedimiento administrativo, y por ende, la apertura de un expediente administrativo.

Por otro lado, el derecho de petición no abarca ni podría abarcar, evidentemente, el derecho a una decisión administrativa favorable al solicitante, pero sí apareja las siguientes consecuencias fundamentales:

a. *derecho a la recepción de la solicitud*, el particular tiene derecho a que su solicitud sea recibida por parte del funcionario ante el cual se presenta, esto es, tiene derecho a que el funcionario no se niegue a recibir la solicitud, ni aún siquiera alegando defectos de fondo o la improcedencia de ésta;

b. *derecho a una oportuna y adecuada respuesta*, es decir, una decisión expresa y pertinente. De manera que el inicio a instancia de parte de cualquier procedimiento implica como garantía fundamental el derecho de petición, el derecho a que la solicitud administrativa sea efectivamente recibida, incluso si el funcionario receptor es incompetente para decidir el asunto, y además a que la solicitud sea decidida de manera oportuna, es decir, decidida en el tiempo legalmente previsto, y adecuada, lo que implica que se decida además de manera expresa y pertinente;

c. *derecho de apertura de expediente*, iniciado el procedimiento se procederá a abrir un expediente, en el cual se recogerá toda la tramitación a que dé lugar el asunto. La apertura del expediente es fundamental para garantizar el derecho a la defensa de los interesados durante su participación en el procedimiento y posteriormente durante la impugnación en sede administrativa y jurisdiccional del acto definitivo, en la que el expediente hará las veces de antecedente administrativo del caso;

d. *derecho de acceso al expediente (el derecho a tomar vista) y obtener copias del expediente*, el interesado tiene abierta la posibilidad de consultar el expediente, tantas veces como le sea conveniente u oportuno. Se trata de una participación constante del interesado y de un acceso permanente e informal a las actuaciones: desde el primer momento hasta la realización de la última diligencia probatoria. Por otro lado, el derecho a tomar vista de las actuaciones no sólo significa leer el expediente, sino revisarlo, manejarlo, copiarlo, fotografiarlo, fotocopiarlo, escanearlo, etc. El derecho a tomar vista comprende consultar el expediente con sus propias manos y los propios ojos, copiar todas sus partes, sea por medios manuales o mecánicos: fotocopias de cualquier tipo, fotografía, microfilmación, grabación en

cinta magnetofónica, videofilmación, escaneado, etc., siempre que no altere su estado. No obstante todo lo anterior, cabe advertir, que la Administración tiene facultades para declarar que algunas partes de las actuaciones sean de carácter reservado y que cuando ello sea así decidido, no puede el particular tomar vista de las piezas que fueren del caso (artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

En todo caso, debe evitarse que esta atribución pueda convertirse en una corruptela y que se use abusivamente la facultad de declarar reservada una actuación, o parte de ella. Toda decisión que declara reservada una actuación debe aclarar expresa y específicamente cuáles piezas del expediente son las que se declaran reservadas, evitando la calificación genérica, y fundando en cada caso la determinación adoptada, en forma correcta y razonada; además esa decisión debe emanar de órgano competente, pues como es lógico no cualquier funcionario o empleado tiene atribuciones para hacerlo. Sólo se justifica en casos excepcionales y por decisión expresa de autoridad competente.

Ahora bien, cabe precisar, que independientemente de que el procedimiento se inicie de oficio o a solicitud de parte interesada, una vez que formalmente el expediente ha sido abierto, todo particular cuyo derecho subjetivo o interés legítimo, personal y directo pueda resultar afectado por las resultas del procedimiento, tiene derecho a estar presente en la formación de los antecedentes de la voluntad administrativa final (decisión definitiva); y ello no de una manera pasiva, sino activa;

e. *derecho a recibir constancia (recibo) de todo documento presentado y de sus anexos* (artículo 46 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos);

f. *derecho a que se mantenga la unidad del expediente administrativo* (artículo 31 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos);

g. *derecho a la uniformidad de los documentos y expedientes administrativos, de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características* (artículo 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos);

h. *derecho a que se ordene la acumulación de expedientes* (artículo 52 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). La necesidad de aplicar la técnica de acumulación de expedientes, es expresión de los principios de economía y celeridad procedimental, y tiene como finalidad fundamental evitar decisiones contradictorias en asuntos que tengan íntima relación o conexión.

4.- EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

El vocablo *expediente* se asocia al curso o procedimiento de un asunto. Es la materialización del respectivo procedimiento. Es un conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Para Ricardo Rivero Ortega el expediente administrativo "es el conjunto de documentos ordenados por la Administración sobre un asunto determinado".[20] En tal sentido, para el referido autor la definición de expediente administrativo, está compuesta por los siguientes elementos:

1. se trata de un *conjunto*, lo que significa que un expediente "la mayoría de las veces es algo más que un solo documento, aunque puede darse el caso de un expediente integrado por un único documento (lo que no es incompatible con su condición de conjunto)";[21]
2. la *ordenación* de los documentos, lo que significa que el "ideal de expediente lleva implícito cierto orden, esto es, concierto y disciplina en la articulación formal";[22]
3. los documentos son ordenados por la Administración, aunque inicialmente no sean *administrativos*, pero "pueden serlo desde el momento en que se incorporan al expediente";[23]
4. se refieren a un asunto determinado, "luego existe una conexión entre los documentos en cuanto a su objeto y el fin para el que la Administración los recopila y ordena, que es el de formar o informar su criterio sobre un caso o una materia concreta".[24]

---

20 RIVERO ORTEGA, Ricardo. *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*. Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona, España, 2007, p. 92.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el expediente administrativo constituye la piedra angular, desde el punto de vista de la Administración, para el control judicial. De hecho, lo primero que el juez debe decidir en un proceso, por ejemplo, contra un acto del Consejo Nacional Electoral, al admitir el recurso contencioso-electoral, es pedir a la Administración, el expediente administrativo. En esta forma, el expediente se convierte en un elemento fundamental de prueba judicial, sobre todo porque el expediente administrativo es parte del fundamento de la resolución administrativa que se adopte.

Al respecto, cabe recordar 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 éste 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 éste, 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...

Para que un expediente administrativo sea apreciable en sede judicial, se exige que cada uno de sus elementos estén certificados por el funcionario a quien la ley faculta para ello. En tal sentido, esa certificación, da fe de que el expediente fue instruido o sustanciado como aparece en su integridad y que los distintos elementos que lo conforman fueron producidos en los lugares y fechas que allí aparecen.

En suma, si cada paso dado por el órgano administrativo ha quedado documentado, y todos esos documentos se recogen en la "carpeta", será mucho más factible la revisión del comportamiento administrativo conforme a la legalidad, "pues habrán quedado reflejadas por escrito las razones de sus decisiones, los criterios utilizados, los datos tenidos en cuenta y las irregularidades eventualmente cometidas".[25]

Por lo general, el expediente administrativo contiene actuaciones de diferente naturaleza, tales como documentos públicos, así como, documentos privados que aportan los particulares durante su sustanciación. Constituye un receptáculo de pruebas que contiene una conjunción ordenada de documentos de diversas especies, ya que puede contener actos emanados de la Administración Pública y de los particulares. De tal manera, que cada documento integrante del expediente puede tener diferente valor probatorio, pues cada uno mantiene su individualidad.

25 *Ibid.*, p. 104.

Por tales razones, es imperioso concluir que 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. No podemos concebir el procedimiento administrativo sin expediente administrativo. Existe una relación de necesidad entre ambos elementos.

En efecto, el procedimiento no puede desarrollarse en el vacío; hace falta que la sucesión de trámites e incidencias, de actos y actuaciones de ese *iter*, se concrete en un cuerpo documental ordenado y coherente, vale decir, en un expediente. El expediente administrativo es reflejo del recorrido de formación de la voluntad del acto que se emite.

4.1.- Características del expediente administrativo

El expediente deberá tener características uniformes para lograr una secuencia lógica de modo, tiempo y manera. Se foliará en orden cronológico cada una de las hojas que conforman el expediente, en letras y guarismos (preferiblemente con tinta color negro o color azul) y, salvo en casos de documentos declarados confidenciales (artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), deberán estar presentes en el expediente administrativo todos los documentos que se refieran al caso.

El expediente debe tener unidad desde su inicio hasta su decisión, independientemente de que en el procedimiento participen órganos o entes distintos. 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 éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos ministerios o institutos autónomos.

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).

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 expediente.[26]

Esta ordenación del expediente administrativo tiene una gran importancia práctica. Si bien la falta de paginación del expediente, o el desajuste de la cronología documental, podrían determinar la anulabilidad del acto administrativo, estas irregularidades aparentemente formales, pueden perjudicar gravemente el derecho a la defensa de los interesados.

En efecto, un expediente desordenado, en el cual los actos del procedimiento estén traspuestos, en el cual 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 administrados que se ventilan en el procedimiento.

Mantener la unidad del procedimiento a través de la existencia de un solo expediente para cada asunto, es garantía también para el logro de la unidad en la decisión definitiva, aún cuando por la naturaleza del procedimiento, deban intervenir otras instancias (artículo 31 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Un expediente único para cada procedimiento facilita la adopción de decisiones coherentes con el contenido de lo tramitado, y por consiguiente, alcanzar la justicia y equidad mediante esas decisiones lógicas y racionales. Y, en definitiva, son los administrados quienes se benefician de esa justa administración, y ello, elimina enormemente las fricciones e

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

insatisfacción que puedan tener los administrados respecto a los órganos del Estado.

Reflexión final

Todavía hay aspectos de nuestro Derecho Administrativo necesitados de un mayor tratamiento dogmático. Aunque es cierto que la literatura sobre esta materia ha crecido, faltan todavía, sin embargo, estudios sobre instituciones concretas de cada uno de los sectores fundamentales de esta disciplina jurídica. Ciertamente que creemos que es el procedimiento administrativo una de esas instituciones cuyo estudio es necesario profundizar, porque constituye una garantía que permite a los ciudadanos relacionarse con los órganos y entes del Estado.

No se puede negar que hoy día esta temática constituye la piedra angular del Derecho Administrativo Formal, más aún cuando los órganos y entes del Estado *son las organizaciones con mayor acumulación de información y conocimiento de las sociedades,* razón por la cual es importante continuar con el estudio e investigación de estas instituciones, porque perfeccionará la aplicación práctica de los dispositivos legales que hemos comentado, y de esta manera lograr la unificación de las reglas y principios generales que rigen los procedimientos administrativos, y que pondrá freno a los abusos del poder público, con lo cual favorecerá enormemente las relaciones entre el Estado y las personas,

Referencias bibliográficas

BELANDRIA GARCÍA, José Rafael. *El procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República.* Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2008.

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. *Los principio de legalidad y eficacia en las leyes de procedimientos administrativos en América Latina*, en IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías", volumen I, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1998.

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

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo.* Tomo 2. 6ª Edición. Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Los principios del procedimiento administrativo,* en http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/12.pdf

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

PÉREZ LUÑO, Antonio E. *La seguridad jurídica.* Barcelona, España, 1991.

PÉREZ SALAZAR, Gonzalo. "Los actos de trámite en el procedimiento administrativo y su impugnación", en *Revista de Derecho* Nº 26. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2008.

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *El principio de confianza legítima en el Derecho Venezolano,* en IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías", volumen I, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1998.

ROYO VILLANOVA, Segismundo. *El procedimiento Administrativo como garantía jurídica,* en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_048_054.pdf

RIVERO ORTEGA, Ricardo. *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos.* Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona, España, 2007.

SUÁREZ, Jorge Luis. *La verdadera naturaleza de los procedimientos administrativos,* en Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo, Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2009.

TORO DUPOUY, María Elena. *El principio de la confianza legítima en el procedimiento y las relaciones jurídico-administrativa,* en IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías", volumen II, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2006.

UBIERNA, José Antonio. *De lo contencioso-administrativo,* Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1948.

UROSA MAGGI, Daniela. *Inicio y sustanciación del procedimiento administrativo ordinario. Las garantías de los particul ıres durante estas fases, en Actualización en Procedimiento Administrativo.* Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2006.