
Artículo arbitrado, sección ARCHIVÍSTICA

El expediente administrativo desde la triangulación jurídica, administrativa y archivística

The administrative file from the legal, administrative and archivistic triangulation

Kenneth Marín Vega

Lic. en Archivística, Encargado del Archivo Institucional Dirección Nacional de Notariado y docente de la carrera de Archivística en la Universidad de Costa Rica. Presidente de la Comisión de Jefes y Encargados de Archivos Públicos (CIAP). kenmave@gmail.com | COSTA RICA.

Fecha de recepción: 29/07/2020

Fecha de aprobación: 24/09/2020

Karen Rodríguez Madrigal

Licda. en Archivística, Encargada del Archivo Central de la Municipalidad de Curridabat y docente de la carrera de Archivística en la Universidad de Costa Rica. Vicepresidenta de la Comisión de Jefes y Encargados de Archivos Públicos (CIAP). karoma89@gmail.com | COSTA RICA.

RESUMEN. La aplicación del debido proceso en la Administración Pública conlleva la creación y gestión de documentos públicos que conforman el expediente administrativo como evidencia del acto administrativo. Es por esto, que el presente artículo tiene como fin, mostrarle al lector una triangulación entre la perspectiva administrativa, jurídica y archivística de la gestión de los expedientes administrativos en el sector público.

PALABRAS CLAVE. Derecho Administrativo, Acto Administrativo, Procedimiento Administrativo, Expediente Administrativo.

ABSTRACT. *The application of due process in the Public Administration involves the creation and management of public documents that make up the administrative file as evidence of the administrative act. For this reason, the purpose of this article is to show the reader a triangulation between the administrative, legal and archival perspective of the management of administrative files in the public sector.*

KEYWORDS. *Administrative Law, Administrative Act, Administrative Procedure, Administrative File.*

1. INTRODUCCIÓN

La Administración Pública comprende a todos aquellos entes públicos incluyendo al Estado, a los cuales el ordenamiento jurídico les confiere una personalidad jurídica, así como la capacidad de Derecho público y privado. Por ende, realizan actividades y/o funciones administrativas, sujetas a los principios fundamentales del servicio público, a través de las cuales emiten actos administrativos para alcanzar los fines públicos.

Las personas que laboran en los entes públicos se consideran funcionarios públicos y se convierten en depositarios de la autoridad del Estado. Quedando obligados a cumplir todos aquellos deberes que la ley les impone, sin arrogarse de facultades que la ley no les concede.

En la ejecución de las actividades y/o funciones administrativas, los funcionarios públicos de cada una de las instituciones, generan documentos públicos que “son aquellos redactados o extendidos por funcionarios públicos, según las reformas requeridas y dentro del límite de sus atribuciones” (Código Procesal Civil, artículo 369).

Cabe destacar, la última línea de la anterior definición, en el sentido que, si bien el funcionario público es el responsable de generar documentos públicos, debe tener en cuenta el límite de funciones y decisiones que le faculta la ley para su ejercicio como servidor público, ya que por ejemplo, en un órgano colegiado se sabe que solamente el secretario y el presidente firman las actas, por lo cual, un acta no será válida si está firmada por el fiscal y el tesorero.

En este sentido, la gestión documental toma principal protagonismo, pues dicho proceso

está regulado por las diversas normas jurídicas nacionales siendo que en los documentos públicos queda evidenciada la naturaleza del acto administrativo.

Específicamente, el acto administrativo conlleva la ejecución de un procedimiento administrativo que demanda la apertura de un expediente administrativo en el cual se resguardará la evidencia de la aplicación del debido proceso. Bajo esta premisa, la presente investigación realiza un recorrido por el Derecho administrativo, el acto administrativo y el procedimiento administrativo, con el fin de demostrar la triangulación existente entre la parte administrativa, la jurídica y la archivística en lo que respecta a la gestión de los expedientes administrativos.

2. PERSPECTIVA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

La constitución política de Costa Rica, en el numeral 11, señala que:

Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas. (Constitución Política de Costa Rica, 1949, art.11).

Esto significa que la Administración Pública debe actuar dentro del marco de la ley, por lo que no se puede ver el actuar de las administraciones activas fuera del contexto jurídico, es decir, sus gestiones son ejecutadas por que existe un marco normativo que delimita sus funciones y competencias.

Para estos efectos la Ley General de Administración Pública concuerda con lo anterior y detalla:

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.
2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa. (Ley 6227, art. 11)

A la vez, el artículo 111 de esta misma ley:

1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. (Ley 6227, art. 111)
2. A este efecto considéranse equivalentes los términos “funcionario público”, “servidor público”, “empleado público”, “encargado de servicio público” y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario. (Ley 6227, art. 111)
3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común. (Ley 6227, art. 111)

En este sentido, comprender el rol de los funcionarios públicos dentro de la Administración Pública recae en el principio de legalidad, el cual se refiere a que el ejercicio del poder público debe realizarse acorde a la ley y su jurisdicción. Este actuar es regulado por el Derecho Administrativo.

2.1. Derecho Administrativo

El Derecho administrativo, según Jorge Romero Pérez (1999) “es una rama del Derecho, que se encarga de analizar y estudiar a la Administración Pública desde una perspectiva jurídica, y tiene como objeto de estudio la Administración Pública en cuanto a fenómeno y hecho jurídico” (p.32). Asimismo, el autor en mención indica, que el Derecho administrativo,

“regula la persona jurídica del Estado (Administración Pública), su actividad administrativa, su relación con los administrados y la actividad inter-administrativa que le es propia. Todo lo anterior en el ejercicio de una actividad o función administrativa” (p.32).

La función administrativa puede ser comprendida como un “conjunto de competencias homogéneas que delimitan cada uno de los grandes campos de actuación administrativa o de los poderes públicos”. (Ministerio de Educación Cultura y Deporte de España. 2015, sp). Es por esta razón que, en el ejercicio de la función administrativa, cualquier órgano o ente público tiene la potestad por voluntad propia de iniciar, de acuerdo con una circunstancia específica, un acto administrativo.

2.2. Acto Administrativo

Una figura imprescindible en el Derecho administrativo es el acto administrativo, pues es la base de la gestión pública como medio por el cual el Estado actúa acatando el marco jurídico.

En palabras de Eduardo Ortiz (2000), el acto administrativo es “una manifestación (o declaración) unilateral de voluntad dirigida a producir un efecto de derecho y emanada normalmente de la administración en uso de una potestad administrativa” (p. 291).

El acto administrativo es también, “una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos o generales, de alcance normativo o no, en forma directa o inmediata” (Jinesta-Lobo, 2002, p. 289).

La diferencia que existe entre ambas definiciones y autores es que la declaración unilateral de voluntad es efectuada en el ejercicio de la función administrativa sin interesar el órgano o el ente público del cual provenga, y no como lo indica Eduardo Ortiz (2000), que es normalmente “emanada de la Administración Pública”. (p. 291).

El acto administrativo, entonces, es una declaración o manifestación de decisión, de conocimiento o de juicio. Es unilateral y por ende realizado en el ejercicio de una función administrativa y está dirigido a producir un efecto jurídico, creando derechos y obligaciones tanto para la Administración Pública como para el administrado.

En el artículo 121 de la Ley General de Administración Pública, se indican los tipos documentales que se producirán según el alcance que éstos tengan, a saber:

- 1.** Los actos se llamarán decretos cuando sean de alcance general y acuerdos cuando sean concretos.
- 2.** Los decretos de alcance normativo se llamarán también reglamentos o decretos reglamentarios.
- 3.** Los acuerdos que decidan un recurso o reclamo administrativo se llamarán resoluciones.

No obstante, cabe aclarar que no todas las actuaciones de las instancias que integran la Administración Pública pueden ser consideradas como actos administrativos. Al respecto, el Código Procesal Contencioso Administrativo, en el artículo 3 cita:

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda no conocerá las pretensiones siguientes:

- a.** Anulado
- b.** Las concernientes a los actos de relación entre los Poderes del Estado o con motivo de las relaciones internacionales, sin perjuicio de las indemnizaciones procedentes, cuya determinación corresponderá a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De esta manera, es importante indicar que, un acto administrativo se considera válido cuando “se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta” (Ley 6227, Artículo 128).

El acto administrativo, se compone de elementos que se clasifican en materiales o sustanciales y formales. Los materiales o sustanciales se clasifican a su vez, en subjetivos y objetivos. Dentro de los subjetivos están: la competencia (que se clasifica por materia, territorio, tiempo, grado o jerarquía), la investidura, la legitimación y la voluntad. Dentro de los objetivos están: el motivo, el contenido y el fin.

En los elementos formales están: la forma de expresión o manifestación, la motivación y el procedimiento administrativo.

2.2.1. Forma de expresión o manifestación

La Ley General de Administración Pública, en el artículo 134 indica que el acto administrativo debe expresarse por escrito salvo que su naturaleza o circunstancias exijan una forma diversa.

2.2.2. La motivación

La motivación se refiere a la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que sustentan el acto que se está dictando. La motivación es la expresión formal del motivo, normalmente es la que está contenida en los denominados ‘considerandos’ de la resolución administrativa. Al respecto, la Ley General de Administración Pública, cita:

1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:
 - a. Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos;
 - b. Los que resuelvan recursos;
 - c. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;
 - d. Los de suspensión de actos que hayan sido objeto del recurso;
 - e. Los reglamentos y actos discrecionales de alcance general; y
 - f. Los que deban serlo en virtud de ley.
2. La motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia. (Ley 6227, artículo 136)

2.3. Procedimiento Administrativo

En palabras de Eduardo Ortiz (1981), el procedimiento administrativo debe entenderse como un

“conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de

intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir” (p.383).

También, la Ley General de Administración Pública, indica:

1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración; con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final. (Ley 6227, artículo 214)

Es pues, el procedimiento administrativo el medio formal por el que se prepara, exterioriza y manifiesta la actividad formal de la Administración Pública.

El debido proceso, como indica la Sala Constitucional (1992), “(...) debe en su mismo contenido ser garantía de toda una serie de derechos y principios tendentes a proteger a la persona humana frente al silencio, al error o a la arbitrariedad, y no sólo de los aplicadores del derecho, sino también del propio legislador” (p.4).

El debido proceso es entonces, una garantía que debe estar inmersa dentro del procedimiento administrativo y este a su vez, conlleva a dictar, o bien, resolver, un acto administrativo. Precisamente, dentro del procedimiento administrativo es que se debe confeccionar el expediente administrativo, pues es, en dicha unidad documental donde queda plasmada la evidencia que fundamenta la apertura y el cierre del acto administrativo como tal, inclusive cualquier anomalía que presente el expediente puede resultar en una nulidad del acto administrativo.

2.3.1. Expediente Administrativo

El artículo 134 de la Ley General de Administración Pública indica en el inciso 1 que “el acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa”. Esto significa que la creación, conformación y gestión del expediente administrativo, resulta fundamental para evidenciar el acto administrativo y cumplir con el debido proceso.

Un expediente administrativo es una serie documental que reúne las “actuaciones administrativas debidamente documentadas que reflejan el procedimiento de que el acto o disposición trae causa” (Tolosa-Tribiño, 2011, p. 210).

En algunas ocasiones, la mala gestión o el incumplimiento de los requisitos legales, hace que el expediente administrativo no funja como testimonio fiel del procedimiento administrativo, repercutiendo en la toma de decisiones erróneas.

Además, debe cumplir con una serie de requisitos formales que le permitan ser considerado como prueba en un litigio, los cuales están normados en la Ley No. 6227 Ley General de Administración Pública, específicamente en los artículos 214, 217, 227, 272, 296 y 353 donde entre otros aspectos, se incluyen las formalidades de apertura, conformación, acceso y gestión del expediente administrativo.

Algunos de esos requisitos citados apelan a que el expediente administrativo debe llevar un estricto orden cronológico de forma secuencial y debe estar debidamente foliado y ordenado de acuerdo con los diversos actos administrativos que le dieron origen y por los cuales se conformó el expediente.

Por lo anterior, resulta necesario revisar la perspectiva archivística, con el fin de lograr una sinergia con la perspectiva jurídico-administrativa, de manera tal que se cumplan los requisitos legales de la mano de las buenas prácticas archivísticas.

2.3.1.1. Acceso al expediente administrativo

El acceso a la información pública está determinado en los principios generales en Derecho para acceso a la información según los siguientes principios:

- Principio de legalidad
- Principio de transparencia administrativa
- Principio de publicidad
- Principio democrático
- Principio de igualdad

Así pues, la Ley General de Administración Pública, en los numerales 272 y 273 indica:

Las partes y sus representantes, y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma, con las salvedades que indica el artículo siguiente. (Ley 6227, artículo 272)

No habrá acceso a las piezas del expediente cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o información confidencial de la contraparte o, en general, cuando el examen de dichas piezas confiera a la parte un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la contraparte o a terceros, dentro o fuera del expediente. (Ley 6227, artículo 273)

2. Se presumirán en esta condición, salvo prueba en contrario, los proyectos de resolución, así como los informes para órganos consultivos y los dictámenes de estos antes de que hayan sido rendidos.

Esto quiere decir que si bien el acceso a los expedientes una vez finalizado el procedimiento administrativo, es de acceso público, se debe salvaguardar la información confidencial aportada por una o ambas partes.

No obstante, los documentos privados o la información de exclusivo interés privado que eventualmente consten sólo podrían ser revisados por los terceros con la autorización del afectado.

3. PERSPECTIVA ARCHIVÍSTICA

En las líneas anteriores, se ha podido observar que la normativa jurídica y la gestión administrativa indican qué es lo que se debe realizar. No obstante, no precisan en el cómo, y es allí donde se debe hacer presente la figura del profesional en Archivística, con el fin de determinar los requisitos que se deben aplicar en todo el proceso archivístico que demanda la gestión del expediente administrativo.

Inicialmente es indispensable considerar los conceptos referentes al documento de archivo. Al respecto, la norma UNE-ISO 15489-1: Información y Documentación-Gestión de

Documentos. Parte 1. Generalidades (2005), indica: “Un documento de archivo debería reflejar correctamente lo que se comunicó o decidió o la medida que se adoptó. El documento de archivo también debería incluir los metadatos necesarios para documentar una determinada operación.” (p. 96)

La importancia de los documentos de archivo radica en que su valor hacia la sociedad pueda brindarse a través de su autenticidad, fiabilidad, integridad y usabilidad.

En este sentido, la norma UNE-ISO 15489-1, Parte 1: Conceptos y Generalidades (2016), indica que se debe entender que un documento es auténtico cuando:

- a.** es lo que afirma ser;
- b.** ha sido creado o enviado por la persona que se afirma que lo ha creado o enviado;
- c.** ha sido creado o enviado en el momento que se afirma. (p.10)
- Un documento de archivo es fiable cuando “su contenido puede ser considerado una representación completa y precisa de las operaciones, las actividades o los hechos de los que da testimonio y al que se puede recurrir en el curso de posteriores operaciones o actividades” (p.11)
- La integridad de un documento de archivo hace referencia a su carácter completo e inalterado. (p.11)
- Es necesario que un documento esté protegido contra modificaciones no autorizadas. (p.11)
- Un documento de archivo usable es aquél que puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado. (p.11)

Para cumplir con las características anteriores, resulta necesario cumplir con los requisitos archivísticos que permitan, a través del tiempo, garantizar que los documentos contenidos dentro de un expediente administrativo son auténticos, fiables e íntegros. Con el fin de asegurar tanto a los usuarios internos y externos la usabilidad de los documentos.

A propósito, la Norma técnica nacional: lineamientos para la conformación del expediente administrativo, emitida por la Junta Administrativa del Archivo Nacional de Costa Rica, establece los requisitos archivísticos con los que deben cumplir los expedientes administrativos que gestionan las instituciones públicas del país, en las fases de: apertura,

identificación, agregación, ordenación, foliación, acceso, seguridad y disposición final. Además, indica que el expediente administrativo finaliza con una resolución.

Para facilitar la comprensión, cada una de las fases citadas en la Norma técnica, a criterio de los autores del presente artículo, en palabras sencillas pueden entenderse de la siguiente manera:

- **Apertura:** se refiere al momento de creación del expediente administrativo con su respectiva identificación.
- **Identificación:** se refiere al identificador que se le va a asignar al expediente administrativo siguiendo un formato determinado.
- **Agregación:** se refiere a la incorporación de los documentos que conforman el expediente administrativo, incluyendo el hecho que solamente se deben agregar documentos de archivo y no documentos en blanco, formularios, sobres, etc.
- **Ordenación:** la normativa indica que la ordenación debe ser estrictamente cronológica.
- **Foliatura:** como el acto de numerar los documentos por su cara frente y no al reverso, con el fin de establecer un correcto y estricto orden documental, garantizando seguridad jurídica del acto administrativo que representa.
- **Seguridad y acceso:** haciendo referencia a la necesidad de contar con tablas de acceso y seguridad a los expedientes administrativos, para salvaguardar la confidencialidad que éstos representan según la fase en la que se encuentre el acto administrativo.
- **Descripción:** que tiene relación con los instrumentos descriptivos que se utilicen para la facilitación, uso y mantenimiento de los expedientes administrativos.
- **Disponibilidad:** se refiere a la trazabilidad que tendrá el expediente ya sea inter o intrainstitucional, para efectos de cierre, reactivación, traslados entre otros.
- **Disposición final:** hace referencia a la aplicación de los plazos de conservación documental, así como la definición de su valor primario o secundario.

4. TRIANGULACIÓN DE PERSPECTIVAS

Denzin (1970) define la triangulación en investigación como “la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos o métodos de investigación en el estudio de un fenómeno singular” (p. 2). Según el aspecto en el que se adopte la estrategia de combinación se puede hablar de:

1. Triangulación de fuentes de datos que consiste en la consideración del punto de vista de los distintos grupos que conforman la realidad objeto de estudio.
2. Triangulación de investigador que supone la participación de varios investigadores en el proceso y cuyo objetivo es compensar el sesgo potencial derivado del análisis de los datos desde una única perspectiva.
3. Triangulación teórica aplicando en la investigación las distintas teorías existentes sobre un tema con el objeto de encontrar los aspectos complementarios aplicables al tema de investigación que aportan las distintas perspectivas.
4. Finalmente, la triangulación metodológica consiste en la combinación de varios métodos de recogida y análisis de datos para acercarse a la realidad investigada.

Denzin (1970) se refiere a la combinación de estos tipos de triangulación como triangulación múltiple. (p. 2)

Esto quiere decir que la triangulación, como procedimiento de control, permite garantizar la confiabilidad entre los resultados de cualquier investigación. Los resultados que han sido objeto de estrategias de triangulación pueden mostrar más fuerza en su interpretación y construcción que otros que han estado sometidos a un único método (Donolo, 2009)

En el caso particular de la presente investigación, los autores consideraron aplicar la metodología de la triangulación, tomando como base las tres perspectivas que se desarrollaron líneas atrás, es decir, la perspectiva jurídica, la administrativa y la archivística, para determinar cómo se debe conformar el expediente de personal. Logrando con dicha aplicación, la confiabilidad de los resultados para emitir conclusiones y recomendaciones.

Es posible observar, en el Cuadro 1 denominado “Triangulación jurídica, administrativa y archivística” cómo se entrelaza la normativa, la gestión administrativa y la gestión documental permitiendo determinar los requisitos necesarios para la conformación del expediente de personal.

Cuadro 1. Triangulación jurídica, administrativa, archivística

Marco normativo	Requisitos jurídico-administrativos	Requisitos archivísticos
Código Procesal Contencioso Administrativo Ley No. 8508	El expediente administrativo se debe aportar: Identificado Foliado y Completo En estricto orden cronológico	Identificación Agregación Foliación
Ley No. 7494, de Contratación Administrativa	Establece que todo interesado tendrá libre acceso al expediente de contratación administrativa y a la información complementaria. Regula la apertura, gestión y cierre del expediente de contratación administrativa. Se destaca que existe un documento que da inicio al trámite y apertura al expediente. Todos los actos deben constar en dicho expediente.	Apertura Gestión Cierre Acceso
Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, No. 33411	Existe una unidad encargada de la custodia del expediente. Los documentos deben estar foliados. Los documentos deben estar incorporados según el orden de su presentación y/o producción por las unidades administrativas. Los borradores no forman parte del expediente. El expediente debe estar actualizado, se establece un plazo para incorporar documentos al mismo. Todo interesado tendrá libre acceso al expediente. Se debe conformar un legajo separado con los documentos confidenciales.	Conservación uso y mantenimiento Agregación

	Se establece que la conservación del expediente se debe realizar en un medio magnético y óptico durante un plazo mínimo de cinco años. Se establece que en cuanto a expedientes electrónicos se debe aplicar lo establecido por el Archivo Nacional.	
Ley No. 6227, Ley General de Administración Pública	Las partes involucradas tienen derecho a acceder al expediente, con las restricciones que establece la ley. Destaca la conformación, acceso y gestión del expediente administrativo. Toda resolución debe constar en el expediente. Todos los documentos, aunque sean adjunto de otro documento deben incluirse en el expediente. Las partes tienen derechos a obtener copias y certificaciones del expediente, pero deben hacerse cargo de los costos que esto represente. La información confidencial es de acceso restringido. Debe justificarse cuando se niegue el acceso al expediente. El expediente se conforma en orden riguroso de presentación.	Acceso Agregación Ordenación
Ley No. 8220 Protección al ciudadano contra el exceso de requisitos y trámites administrativos	En el artículo 5, indica que, para la rastreabilidad y el control de los documentos al presentarse por primera vez ante cualquier entidad u órgano público, se creará un expediente numerado y foliado. En el caso de documentos físicos se deberá incluir una hoja de control con el nombre completo del funcionario o funcionarios responsables, la fecha de ingreso a cada departamento asignado y el estado de trámite actualizado. En el caso de documentos electrónicos, al administrado se le asignará un código para el acceso y seguimiento del expediente electrónico o su reporte, el cual mostrará una bitácora de trámite con la misma información consignada en la hoja de control.	Creación Foliación Trazabilidad

Reglamento Ley No. 8220 Protección al ciudadano contra el exceso de requisitos y trámites administrativos	El artículo 32 indica la rastreabilidad y el control de los trámites a través de la creación del expediente con su respectiva hoja de control. El artículo 61 explica el uso de los medios electrónicos para la creación del expediente electrónico.	Creación Trazabilidad Identificación Integridad Ordenación
Ley No. 8968 de Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales	La ley indica cómo debe ser tratada la información sensible (artículo 9, punto 1). Además, refiere al acceso a expedientes con información de interés particular así como al acceso en expedientes en medios electrónicos (artículo 9, puntos 2 y 3).	Acceso Seguridad
Dictámenes de la Procuraduría General de la República C-233-2005 C-158-2005 C-458-2007 C-363-2008 C-129-2011	Los expedientes deben llevar un estricto orden de foliatura La foliatura debe ser consecutiva. Las actuaciones deben incorporarse al expediente en forma correlativa o en sucesión inmediata. El expediente debe llevar un orden cronológico según el desarrollo del trámite. La debida foliatura y el orden cronológico garantizan un adecuado derecho de defensa. La foliatura es una regla formal del procedimiento administrativo y por ende debe ser consecutiva. Cada expediente debe estar ordenado y completo. Los documentos más antiguos (salvo que aparezcan adjuntos a un acto procedimental posterior) deben tener la numeración más baja y viceversa. El orden del expediente debe ser ascendente, de forma tal que al abrir el expediente aparezca el folio con la numeración más baja y no a la inversa. La compaginación del expediente administrativo se debe realizar siguiendo el orden cronológico de los actos y trámites del procedimiento. Por lo que la incorporación de los documentos debe hacerse en forma correlativa o en sucesión inmediata.	Foliación Ordenación

Circular No.27-2016 de la Junta Administrativa del Archivo Nacional	Indica que los expedientes administrativos deben mantenerse debidamente identificados, completos, en estricto orden cronológico y foliados.	Ordenación Foliación
Contraloría General de la República. Oficio 15419-2002 (DAGJ-2011-2002), del 05 de diciembre de 2002). Oficio 9697-2003 (DAGJ-1242-2003) del 4 de setiembre de 2003	Los expedientes deben llevar un estricto orden de foliatura La foliatura debe ser consecutiva. Las actuaciones deben incorporarse al expediente en forma correlativa o en sucesión inmediata.	Ordenación Foliación
Norma Técnica Nacional: Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos	Explica los lineamientos que se deben seguir en las instituciones del Sector Público que forman parte del Sistema Nacional de Archivos, en la conformación de expedientes administrativos en soporte papel y en soporte electrónico.	Apertura Agregación Ordenación Foliación Seguridad y acceso Disposición

Fuente: Elaboración propia

A raíz de lo anterior, es posible observar cómo haciendo una triangulación entre las fuentes jurídicas, los requisitos administrativos y los requisitos archivísticos, se logra determinar cómo se debe conformar una serie documental en particular. Específicamente, en este caso, el expediente de personal, en el entendido de que se trata de un expediente administrativo.

5. CONCLUSIONES

La creación del expediente administrativo deviene de plasmar evidencia del acto administrativo en la ejecución del debido proceso. Por ende, resulta necesario cumplir con una serie de requisitos jurídicos, administrativos y archivísticos que permitan garantizar la autenticidad, la fiabilidad y la integridad de los documentos que lo conforman.

En la práctica diaria, la Administración Pública crea y gestiona de forma constante expedientes administrativos aún incluso sin darse cuenta. Y es que, cuando se habla de expedientes administrativos, se deben traer a la mente los expedientes de personal, los expedientes de actas de los órganos colegiados, los expedientes de contratación administrativa en sus diferentes modalidades, etc. Por eso resulta indispensable tener presentes los requisitos que deben cumplirse en todas las fases de su gestión y disposición final.

Si bien, el uso constante del expediente administrativo compete a las instituciones de la Administración Pública, cabe destacar que la implementación de lo hasta aquí desarrollado, podría también trasladarse al ámbito privado, ya que, por ejemplo, en caso de tener que aportar pruebas ante un proceso legal, un expediente bien conformado sería la manera óptima.

El proceso de la gestión documental debe partir de la gestión administrativa y en concordancia con la línea de legalidad respectiva, es por esto que se evidencia que la estrategia metodológica de la triangulación de perspectivas como se realizó en la presente investigación, permitió emitir una serie de lineamientos que favorecerán la conformación del expediente de personal. Por ende, se recomienda a los y las lectores que utilicen la metodología para el análisis de conformación de otras series documentales.

6. BIBLIOGRAFÍA

ARDOY, Luis et al. (2004). *La triangulación metodológica en el ámbito de la investigación social: dos ejemplos de uso*. Recuperado de: <https://digital.csic.es/bitstream/10261/82068/1/409413.pdf>

Asamblea Legislativa. (1976). Ley de Contratación Administrativa. *Ley No. 7494*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=105408¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=6&strSim=simp

Asamblea Legislativa. (1976). Ley General de Administración Pública. *Ley No. 6227*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116&strTipM=TC

Asamblea Legislativa. (1989). Código Procesal Civil. *Ley No, 7130*. Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.

[aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=12443&nValor3=105181¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=12443&nValor3=105181¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp)

Asamblea Legislativa. (2008). Código Procesal Contencioso Administrativo. *Ley No. 8508*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.

[aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57436&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57436&strTipM=TC)

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Costa Rica. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?n

[completo.aspx?n](http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?n)

Asociación Española de Normalización. (2005). *Norma UNE-ISO 15489-1, Generalidades*. Madrid: AENOR

Asociación Española de Normalización. (2008). *Norma UNE-ISO/TR 26122 IN: Información y documentación: análisis de los procesos de trabajo para la gestión de documentos*.

[pdf]. Recuperado de [http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0042231#](http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0042231#.WBaBKPhDIU).

[WBaBKPhDIU](http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0042231#.WBaBKPhDIU)

Asociación Española de Normalización. (2016). *Norma UNE-ISO 15489-1, Información y Documentación, Parte 1: Conceptos y principios*. Madrid: AENOR

Donolo, D.S. (2009). Triangulación: procedimiento incorporado a nuevas metodologías de investigación. *Revista Digital Universitària*,10(8).

Dromi, R. (1999). *El Procedimiento Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.

Gordillo, A. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Fundación de Derecho Administrativo.

Jinesta, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. San José: Biblioteca Jurídica Diké.

Junta Administrativa del Archivo Nacional de Costa Rica (2020). *Norma Técnica Nacional: Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos*. San José, Costa Rica: La Gaceta, Alcance No. 168.

Marín, K; Rodríguez, K. (2019). *Propuesta de conformación del expediente personal para las instituciones adscritas al Régimen del Servicio Civil*. Tesis de Licenciatura. Universidad

de Costa Rica, San José.

Ministerio de Educación Cultura y Deporte (1993). *Diccionario de terminología archivística*. Recuperado de <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/dta/diccionario.html>

Ortiz, E. (1981). *Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública*. Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo.

Ortiz, E. (2000). *Tesis de Derecho Administrativo. Tomo II*. San José: Editorial Stradmann.

Parada, R. (2004). *Derecho Administrativo. Parte General*. Barcelona: Editorial Marcial Pons.

Poder Judicial de la República de Costa Rica. (1992). *Sentencia No. 1739-92*. Recuperado de <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxbnRvcn5vbGVnYWx5ZWY2FjaW9ufGd4OjNIYzY4YjUzN2RiNjFmNA>

Poder Judicial, República de Costa Rica. (1992). *Sentencia No. 1739-92*. Recuperado de <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxbnRvcn5vbGVnYWx5ZWY2FjaW9ufGd4OjNIYzY4YjUzN2RiNjFmNA>

Procuraduría General de la República. (2011). *Manual de Procedimiento Administrativo de la Procuraduría General de la República*. Recuperado de: <http://www.pgr.go.cr/index.php/publicaciones/item/103-procedimiento-administrativo>

Procuraduría General de la República. Dictamen C-049-1999 del 5 de marzo de 1999. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=10099&strTipM=T

Romero Pérez Jorge Enrique. (1999). *Derecho Administrativo*. San José: EUNED

Sánchez, M. (2010). *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Editorial Tecnos.

Tolosa, C. (2011). *El valor probatorio del Expediente Administrativo*. Revista Jurídica de Castilla y León. (23), 205-230. Recuperado de www.jcyl.es/web/.../6%20TOLOSA%20TRIBIÑO.pdf

Universidad Estatal a Distancia. (2014). *Diccionario Jurídico*. Recuperado de <http://www.uned-derecho.com/diccionario/>



SOBRE LA REVISTA DEL ARCHIVO NACIONAL DE COSTA RICA

La Revista del Archivo Nacional (RAN) se dirige a profesionales de Archivística y Ciencias afines, y a personas vinculadas con el quehacer de los archivos y con sus temáticas centrales. Se encuentra incluida en Latindex, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Es una revista anual, se publica en diciembre de cada año.

Sección ARCHIVÍSTICA

Se publican artículos especializados en esta ciencia, que es el corazón mismo de la RAN. No importa si el tema se conecta con otras especialidades; si su tema principal es algún aspecto del quehacer archivístico, es posible publicarlo en esta sección.

Sección CIENCIAS AFINES

La RAN abre también sus páginas a profesionales de otras carreras, siempre que se trate de textos que de alguna forma se vinculen con el quehacer de los archivos.

Sección PRISMA

Esta es una sección más flexible en la que se publican aportes como experiencias de difusión del patrimonio, estudios de casos, sistematizaciones y opiniones técnicas de proyectos destacados, entre otros.

¿Desea publicar su trabajo?

INGRESE AQUÍ

Revista del Archivo Nacional de Costa Rica

ISSN 2215-5600

www.archivonacional.go.cr/RAN