EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EN MATERIA PENSIONARIA

Waldo F. Núñez Molina[1]

Fecha de publicación: 19/07/2016

Sumario: I.- El expediente administrativo. **II.-** Evolución de la idea de expediente administrativo. **III**.- El Expediente Administrativo Como Prueba. **IV.-** El expediente administrativo en materia pensionaria. **V.-** Utilidad del CD. **VI.-** El expediente administrativo debe *pedirse solo cuando se necesita*. **VII**.- Conclusiones. Bibliografía.

[1] Abogado (USMP), Maestro en Derecho Civil y Comercial (UNFV), Doctor en Derecho (UNFV). DEA del Doctorado de Filosofía Jurídica (UNED- España), Maestro en Tutela judicial de Derecho y jurisdicción Contencioso-Administrativa, (Universidad Jaen-España). Postgrado en Derecho Civil (Universidad de Salamanca- España), Postítulo en Derecho Civil (PUCP), Diplomado mult. Ex Profesor del Facultad de Derecho de la UIGV, de la Maestría en Derecho Civil y Comercial y del Doctorado en Derecho en la UNFV. Ex Fiscal Adjunto Provincial Titular de Familia del Callao. Actual Fiscal Provincial Civil Titular de Lima. Miembro del Comité Consultivo de la Escuela del Ministerio Público.

Razones éticas me determinan a escribir, más diversas ocupaciones me limitan en alcances, por ello dejo constancia de mis excusas, por estar obligado a expresar solo ideas concretas de lo que debiera ser una contribución más extensa.

Ya en materia, debo decir que si en el extranjero hay cierta escasez[2] de estudios doctrinales respecto al régimen jurídico del expediente administrativo, en el Perú prácticamente los trabajos son inexistentes.

Mas el tema es importante, no solo por el conocimiento del mismo; sino por las dificultades que en la práctica el expediente administrativo puede generar. Tal es el caso de la propia remisión del expediente administrativo por la administración; lo cual como lo ha reconocido la mejor doctrina[3] constituye una de las causas más plausibles en la mora judicial en los procesos contenciosos administrativos. Problema, que por cierto se ha hecho muy poco para tratar de solucionar.

Seguramente con este aporte no resolveremos aquella dificultad, pero sí pretendemos clarificarla y proponer algunas alternativas que constituyan un buen punto de partida.

I.- EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Se sabe que "etimológicamente, la palabra expediente se deriva del latín *expedire*, infinitivo que forma el participio presente *expediens, expedientis*: el que resuelve. Propiamente *expedire* significa apartar los obstáculos de un

[2] IGNACIO RICO, José: *El expediente administrativo presentado por medio de fotocopias: Alcance de su eficacia probatoria (comentario a la STC93/1992 de 11 de junio. Ponente: Don Francisco Tomás y Valiente)*, en Revista de Administración Pública Nº131, 1993, p. 261

[3] Por ejemplo, GONZALEZ PÉREZ, Jesús: *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Bogotá, Ed. Temis, 1985, p.104 afirmaba que "hoy nadie pone en tela de juicio que la causa de la duración excesiva de los procedimientos no radica en la regulación, ya que los trámites previstos en las leyes son simples y los plazos más que prudenciales. Las causas, a parte del cúmulo de "recursos contencioso administrativos" para unos tribunales insuficientes en número, no son otras que el incumplimiento por parte de la administración de aquellos plazos. En especial, del plazo para remitir el expediente administrativo."

camino; así metafóricamente, el trámite administrativo se propone apartar los obstáculos para alcanzar determinado objeto”[4].

De otro lado “el expediente administrativo puede definirse como el conjunto de documentos, diligencias, comunicaciones y actuaciones escritas realizadas por una Administración Pública, que deben figurar debidamente ordenados, foliados y diligenciados, referidos a una concreta y específica resolución o decisión administrativa.” [5]

Así el expediente suele estar constituido por papeles que tienen la disposición de cuaderno (cosidos a mano, anillados, etc.), cuya expresión es usualmente mecanografiada. En cuanto a su contenido los documentos esencialmente pueden ser de tres tipos: *a)* Instancias (constituidos por los pedidos o solicitudes que hacen los “particulares” a la autoridad administrativa); *b)* oficios (propio de comunicación entre entes u autoridades); *c)* y disposiciones (documentos que establecen un mandato, tales como decretos, resoluciones, incluso algunos incluyen los dictámenes e informes[6]).

Jorge ESCOLA señala que “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”[7].

En efecto el orden y secuencia[8] del expediente es un cumplimiento formal que debe ser considerado especialmente en un proceso de anulación[9]

---

[4]SIERRA VELENTI, Eduardo: *Expediente administrativo. Esbozo de tipología documental*, en Boletín de ANABAD, Año 29, Nº2, 1979, p. 61

[5]HUTCHINSON, Tomás: *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, T.II, p. 463

[6]Así SIERRA VELENTI, Eduardo: *Op cit*, p. 69

[7] Citado por PELLEGRINO, C.: *Algunas consideraciones sobre el procedimiento administrativo y el expediente administrativo*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Nº 64, 2009, p. 36

[8]Al respecto SOSA GÓMEZ, C.: *Valor jurídico del expediente administrativo*, en Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano, Nº5, 2015, p. 209 señala que “el expediente administrativo constituido por el conjunto de actuaciones previas dirigidas a **formar la voluntad administrativa** deviene en la **prueba documental** que sustenta la decisión de la Administración; sólo a ésta le corresponde la carga de incorporar al proceso los antecedentes administrativos. **Lo relevante del orden, exactitud, coherencia y secuencia de los expedientes, dependerá la fuerza probatoria que se desprenda del conjunto de actas que integran el mismo**”.

[9]Ello en contrapartida de “un sistema puro de plena jurisdicción, en la medida en que el fondo del asunto debiera plantearse y resolverse íntegramente en el seno del proceso, sería irrelevante

de acto administrativo. Por ello la administración debe ser rigurosa en constatar en sus archivos la existencia del expediente administrativo, pues asume la responsabilidad[10] por la fidelidad de su información; y en caso de extraviarse el mismo debe ser diligente en su recomposición[11]. De manera que el expediente administrativo, cuando es solicitado, debe ser remitido al Poder Judicial en forma ordenada y completa.

II.- EVOLUCIÓN DE LA IDEA DE EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

De cuando en ves, los expedientes judiciales en general, se han visto cuestionados; ya sea por la "burocracia" o la "dilación" que supone su formación. En contraposición se pondera el principio de oralidad (fundamentalmente por su inmediatez). No obstante, el principio de oralidad donde gana en apremio, pierde en seguridad; pues como se suele decir las palabras se las lleva el viento, y las actuaciones judiciales requieren de cierta constancia, que históricamente, lo proporciona el papel.

Ya es una realidad que en la sociedad cibernética y digital que vivimos, el paradigma del papel está siendo superado, generándose otras alternativas de soporte para el clásico expediente judicial. Así las actuaciones orales son recogidas en videos; los papeles y demás documentos son digitalizados o escaneados; y luego esa información es almacenada en distintos formatos (Memoria externa, USB[12], CD[13], etc.).

En ese contexto, el expediente administrativo, podría ser almacenado en distintos formatos; y quizá en un futuro las instituciones administrativas remitirán virtualmente los archivos de una determinada actuación, directamente a la autoridad que lo solicite o al interesado.

Esta evolución también ha tenido su correlato en la determinación del significado del expediente administrativo. Así de acuerdo Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término "expediente" se refiere al "conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio.

---

las eventuales infracciones procedimentales cometidas por la Administración en la tramitación del procedimiento administrativo. Con independencia de la corrección o incorrección de la tramitación administrativa, el conjunto de las pretensiones y excepciones habrían de ser planteadas y resueltas en el proceso."LÓPEZ PARADA, R.: *Expediente Administrativo y Proceso en materia de Seguridad Social*, en Temas Laborales Nº67/2002, p.76

[10] Un ejemplo de ello es el Exp. 00451-2013-PHD/TC, en el cual se sancionó a la ONP por aducir que no existía expediente, cuando luego se constató lo contrario.

[11]Cfr. EXP. N.° 01410-2011-PHD/TC

[12] *Universal Serial Bus.*

[13] *Compact Disc.*

Se usa señaladamente hablando de la serie ordenada de actuaciones administrativas, y también de las judiciales en los actos de jurisdicción voluntaria". Pero esa idea de expediente vinculada al conjunto de papeles se ha modificado en el tiempo.

Actualmente se entiende al expediente administrativo como el "conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución, incluyendo las diligencias encaminadas a ejecutarla"[14]

En consideración a la definición antes señaladas el concepto de expediente, superó la significación de conjunto de papeles, por el de conjunto de documentos; y éste último, es decir la idea de "documentos" tiene una mayor amplitud. Así el artículo 234 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al ordenamiento contencioso administrativo señala que: "Son documentos los escritos públicos o privados, los impresos, fotocopias, facsímil o fax, planos, cuadros, dibujos, fotografías, radiografías, cintas cinematográficas, microformas tanto en la modalidad de microfilm como en la modalidad de **soportes informáticos**, y otras reproducciones de audio o video, la telemática en general y demás objetos que recojan, contengan o representen algún hecho, o una actividad humana o su resultado".

En conclusión con esa definición también son documentos los soportes informáticos, como el disco compacto (en adelante CD).

III.- EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO COMO PRUEBA

El artículo 24 del TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo -Ley 27584- establece que "al admitir a trámite la demanda, el Juez ordenará, **de ser el caso**, a la Entidad Administrativa, a fin de que el funcionario competente **remita copia certificada del expediente** con lo relacionado a la actuación impugnada, (...)".

En razón de esta normativa se produce la remisión de expediente administrativo, lo que simplemente "se trata de una incorporación en bloque de todo lo actuado en vía administrativa"[15] al proceso judicial. Pero producida esta incorporación, deviene la interrogante: ¿el contenido del

---

[14]SOSA GÓMEZ, C.: *Op cit*, p. 199. En el mismo sentido PELLEGRINO, C.: *Op cit.*, p. 32 refiere que el expediente 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"

[15] GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Civitas, 2001, p. 320

expediente administrativo adquiere la consideración de prueba en el proceso judicial?

Sobre el particular "la mayoría de la doctrina procesalista es partidaria de la naturaleza <procesal> o <jurisdiccional> de la prueba y, por tanto, de que la única actividad probatoria sea la practicada en el proceso, lo que determina la inexistencia de prueba en el procedimiento administrativo. En definitiva prueba es tan solo la realizada ante un tribunal, y su regulación debe ser respetuosa con los principios de oralidad, inmediación y concentración"[16].

Mas a la luz de la práctica esos estándares teóricos resultan muy excesivos, existiendo un consenso en el foro y el ejercicio judicial de considerar al expediente administrativo como una prueba; incluso la más importante del proceso[17], esencial para desentrañar la escurridiza verdad[18] de la litis.

De otro lado conviene aclarar que cuando se dice que el expediente administrativo "es prueba del proceso contencioso administrativo"; hasta cierto punto es una afirmación genérica y no rigurosa; explicable por la natural tendencia de abreviarse las explicaciones cuando no se analizan las mismas ontológicamente. Efectivamente, la naturaleza del expediente administrativo es la albergar propiamente distintos documentos y actuaciones; pero en sentido estricto, estos son los medios de prueba. Por lo tanto, no toda documentación obrante en el expediente será una prueba (V.gr., un borrador, una copia, folios en blanco, etc.).

---

[16] TOLOSA TRIBIÑO, C.: *El valor probatorio del expediente administrativo*, en Revista jurídica de Castilla y León, Nº23/2011, p. 213

[17] Y si en el expediente no se encuentran los medios de prueba definitivos, cuando menos, es un medio probatorio a considerar. Así, BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La prueba en el Procedimiento Administrativo*, Navarra, 2003, p. 387 señala en "síntesis, existen muchos supuestos en los que el expediente administrativo basta al Tribunal para instruirse de la realidad de los hechos en cuya aplicación ha de resolver, de la misma forma en la que existen otros muchos en los que el expediente se convierte en un medio de prueba más que se añade a las que se hubieran practicado en el proceso.". Por su parte HUTCHINSON, Tomás: *Op cit*, T.II, p. 464 diría que es "un elemento probatorio imprescindible, si bien no el único".

[18] SOSA GÓMEZ, C.: *Op cit.*, p. 201 señala "siendo entonces el expediente administrativo una prueba judicial en un proceso contencioso administrativo de anulación, y en razón de ello se erige como requisito fundamental para la búsqueda de la verdad material"

IV.- EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONARIA

Como hemos dicho, en un proceso contencioso administrativo, la administración se encuentra obligada a remitir el expediente administrativo al poder judicial, para que evidentemente se evalúe como prueba sustancial en el proceso contencioso administrativo.

En esa tónica todas las instituciones que son demandadas en un proceso contencioso administrativo remiten el expediente administrativo al Poder judicial. No obstante, desde hace unos pocos años atrás la Oficina de Normalización Previsional (ONP), no envía el expediente administrativo en papel, sino en un CD. Esta circunstancia ha determinado en la práctica las siguientes consecuencias:

a) Algunos magistrados admiten el expediente administrativo en el formato de CD.

b) Otros jueces no admiten el expediente, y luego de diversas resoluciones de apercibimiento a la ONP para que lo remita en papel (y meses de espera) finalmente prescinden del mismo; aunque posteriormente usan formulas genéricas respecto a la inclusión del CD (V gr. "téngase presente en cuanto fuera de ley"), para que de todas maneras sea considerado en el proceso.

c) Y hay otros jueces que tampoco lo admiten, y también aperciben a la ONP para que envíe el expediente en soporte de papel; generándose de igual modo dilaciones -incluso apelaciones de autos-. Para al final resolver por prescindir del expediente y tener en cuenta la conducta procesal de la demandada, lo cual por cierto será de poca utilidad, pues el magistrado difícilmente amparará una demanda sin contar con pruebas documentales que sustenten el otorgamiento de un derecho pensionario.

Ahora bien, considerando la definición de expediente y la de documento que hemos visto, no parece contraria a derecho la presentación del expediente administrativo en formato de CD. Pese a ello, la judicatura, suele solicitar el expediente administrativo en papel; bajo el argumento de que no cuentan con los medios[19] necesarios para visualizar el CD. No

[19] Este tenía que ser el argumento, pues según la circular emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, mediante Resolución Administrativa Nº 229-2014-CE-PJ (Publicado en el diario el peruano del 19 de julio del 2014), se dispone "cursar oficio circular a los jueces de paz letrados- Especializados, Mixtos y Superiores de la República, a fin de procurar la admisión del expediente administrativo en formato de disco compacto de conformidad con los requisitos previstos en el Decreto Legislativo 681, **en la medida que cuenten con el soporte técnico adecuado** para ello.

obstante, dicho motivación, según creo, no debería tener sustento en los juzgados de la capital o de importantes ciudades del país; pues los mismos se encuentran suficientemente equipados.

Considero que la realidad velada del por qué los magistrados son renuentes a aceptar el expediente administrativo en formato de CD; es una razón esencialmente práctica, no solo por ser más cansado visualmente revisar la pantalla de la computadora que los documentos en papel; sino sobre todo porque resulta sumamente gravoso abrir decenas de archivos para encontrar la información relevante del caso, lo que les toma más tiempo (el cual también tiene un costo para la administración de justicia).

De otro lado, considerando actualmente el estado de cosas, es evidente que la presentación del expediente administrativo en CD traería ventajas a la ONP en su condición de demandada; pues si se admite en el proceso el CD, la administración se ahorraría en copias, lo cual por cierto genera un beneficio económico. Y si no admiten el CD, se genera dilación, lo cual suele ser siempre lo deseable para cualquier parte demandada. Ahora si el magistrado ante el incumplimiento prescinde del expediente administrativo, el administrado se queda sin pruebas y muy probablemente perderá en el proceso; lo cual también favorece a la demandada.

Por ello considero de suma importancia que debe resolverse esta actual situación de indecisión, dilación e injusticia que ha generado la presentación del expediente en CD en los procesos pensionarios.

V.- UTILIDAD DEL CD

Fuera del caso pensionario, consideramos necesario evaluar de manera objetiva las ventajas y desventajas del uso del CD como soporte del expediente administrativo:

5.1.- Ventajas:

Económica: El CD no es es más oneroso en su confección, pues scanear un expediente genera similar dedicación que fotocopiarlo; ya una vez escaneado podrá imprimirse en hojas o CD las veces que se quiera. Pero es indudable que el expediente en CD, como soporte será más económico que el expediente en papel, cuando este exceda el promedio de 20 páginas. Lo cual representa un claro ahorro para la administración.

Los jueces **determinarán el formato y la versión en la que se grabarán los archivos contenidos en el disco compacto** que se remitirá al órgano jurisdiccional".

En atención al último párrafo de dicha circular es curioso que los juzgados no han explotado la posibilidad de requerir que el formato de la documentación que este en el CD sea en un solo archivo de forma continua y no en varios archivos.

Ecológica: El consumo de papel supone también un coste ecológico en árboles talados y en el proceso de industrialización del papel en general. En contrapartida el CD solo tiene un menor costo futuro en la degradación de los materiales que lo componen.

Espacio: Evidentemente el CD ocuparía un menor espacio de almacenamiento en los archivos, ya atiborrados, del Poder Judicial.

5.2.- Desventajas

Económica: El gasto de electricidad y depreciación de la máquinas (usualmente una computadora u ordenador) en el que se visualizará el CD (lo cual genera otra desventaja ecológica); que no ocurre con el formato en papel. Mas en este caso el costo se traslada al Poder judicial.

Cautela de la prueba: El CD, a diferencia del papel, es un formato menos confiable (por ejemplo, puede rayarse y ser totalmente inútil). Así al ser un soporte poco confiable en su durabilidad, existe un alto riesgo que dicho medio de prueba no pueda ser constatado (por ejemplo, que sustente una sentencia y no pueda ser visualizado por la instancia superior), generándose una afectación al debido proceso.

El derecho de defensa: Debe tenerse en cuenta que los medios de prueba ofrecidos e incorporados al proceso deben encontrarse a disposición de las partes para que estas puedan cuestionarlos y en definitiva ejercer su derecho de defensa. Por ende cuando se admite un CD, la otra parte no podrá tomar conocimiento del contenido del mismo (y constatar su integridad) con la simple lectura del expediente[20], afectándose su derecho de defensa.

Inconveniente para la lectura: Considerando que la mayoría de magistrados ya peinan canas y leen todo el día, el CD deviene en un soporte más extenuante. Y si hay muchos archivos que abrir dentro del CD les tomará más tiempo en su revisión; lo cual también genera un costo.

Posibilidad de extravío: precisamente al ser un soporte más pequeño y delgado, puede perderse con más facilidad que un expediente en papel.

[20]Este problema se puede solucionar, pero generando más complicaciones; así el juzgado podrá prestar el CD al recurrente para que saque una copia (lo cual genera un riesgo en la custodia del medio de prueba) o correrá traslado a la otra parte para que adjunte una copia adicional, lo cual tomará considerable tiempo en dichas comunicaciones.

VI.- EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DEBE PEDIRSE SOLO CUANDO SE NECESITA

Como dije en su oportunidad, el expediente administrativo, suele ser muy importante para la resolución del caso; pues no solo en él se verifica los supuestos de fondo de la litis, sino que solo allí se puede aprecia el debido acatamiento a ciertas formalidades (V. gr. plazos, la debida notificación, etc.).

Por lo dicho considerando las garantías y formalidades (aunque estas sean flexibles) en el procedimiento administrativo de anulación, pareciera inevitable la revisión del expediente administrativo. No obstante, es factible la resolución del proceso contencioso administrativo sin la constatación del expediente administrativo[21]. En la práctica esto se presenta cada vez que un juez prescinde de la actuación del expediente administrativo debido a la demora en su remisión; porque versa sobre cuestiones de puro derecho; porque con el material probatorio que se cuenta es suficiente para resolver el caso; etc.

Creo que este es un aspecto que debe analizarse, ya que cuando el artículo 24 del TUO de la Ley 27584 dispone que al admitir la demanda el juez debe ordenar la remisión del expediente administrativo, lo hace con la fórmula "**de ser el caso"** lo cual supone que el juez tiene toda la potestad de no solicitar el expediente administrativo en la admisión de la demanda, si no lo considera necesario.

Efectivamente en muchos casos la remisión del expediente resulta innecesaria, pese a ello casi la totalidad de magistrados solicitan el expediente administrativo con la admisión de la demanda; para luego sobrecargarse de trabajo solicitando su remisión, y después resolver el caso sin necesidad de revisar el expediente administrativo.

Quizá el artículo 24 del TUO de la Ley 27584 pudo establecer algunos ejemplos de excepción al pedido del expediente (así: "salvo si el proceso es sobre cuestiones de puro derecho y la remisión del expediente es innecesaria"; "salvo que la parte demandante solicite la no remisión del expediente al adjuntar las pruebas necesarias", etc.).

---

[21] HUTCHINSON, Tomás: *Op cit*, T.II, p. 469 señala que "puede ser que en algunos casos no sea necesaria la reclamación del expediente ya que el actor pudo presentar directamente la demanda y entender que tiene plena información del contenido de aquél, por lo que en principio, y salvo las excepciones aludidas, puede no reclamar el mismo, lo que contribuirá a agilizar la tramitación del proceso. Y también que el tribunal entienda que puede resolver la cuestión sin necesidad de peticionar las actuaciones administrativas".

Considero que una modificatoria legislativa en esa línea haría reflexionar a los magistrados respecto a una debida calificación del proceso, a los demandantes sobre la importancia de las pruebas que se incorporan al proceso; asimismo se fomentaría un ahorro en la administración, en el tiempo y los costos para la obtención de la copias; así como un notorio beneficio para el recurrente, al no tener que esperar tanto tiempo por la remisión del citado expediente administrativo.

De otro lado el Tribunal constitucional estableció con carácter de precedente, (en el fundamento 26 del EXP. N.º 04762-2007-PA/TC) las siguientes reglas:

> "(...)
>
> *d. En los procesos de amparo que se inicien con posterioridad a la publicación de esta sentencia, la ONP, cuando conteste la demanda, tiene el deber de cumplir con presentar el expediente administrativo de otorgamiento de pensión o copia fedateada de éste. En caso de que no cumpla con su carga procesal de adjuntar como medio probatorio el expediente administrativo, el juez aplicará el principio de prevalencia de la parte quejosa, siempre y cuando los medios probatorios presentados por el demandante resulten suficientes, pertinentes e idóneos para acreditar años de aportaciones, o aplicará supletoriamente el artículo 282.º del Código Procesal Civil.*
>
> *e. No resulta exigible que los jueces soliciten el expediente administrativo de otorgamiento de pensión o copia fedateada de éste, cuando se está ante una demanda manifiestamente fundada. Para estos efectos se considera como una demanda manifiestamente fundada, aquella en la que se advierta que la ONP no ha reconocido periodos de aportaciones que han sido acreditados fehacientemente por el demandante bajo el argumento de que han perdido validez; que el demandante ha tenido la doble condición de asegurado y empleador; y que según la Tabla Referencial de Inicio de Aportaciones por Zonas, establecida por el antiguo Instituto Peruano de Seguridad Social, en esa zona aún no se empezaba a cotizar.*
>
> *f. No resulta exigible que los jueces soliciten el expediente administrativo de otorgamiento de pensión o copia fedateada de éste, cuando se está ante una demanda manifiestamente infundada. Para estos efectos, se considera como una demanda manifiestamente infundada, aquella en la que se advierta que el demandante solicita el reconocimiento de años de aportaciones y no ha cumplido con presentar prueba alguna que sustente su pretensión; cuando de la valoración conjunta de los medios probatorios aportados se llega a la convicción de que no acreditan el mínimo de años de aportaciones para acceder a una pensión de jubilación; o cuando se presentan certificados de trabajo que no han sido expedidos por los ex empleadores sino por terceras personas."*

Este esfuerzo del Tribunal constitucional en materia de amparo, no ha sido recogido por la justicia contenciosa-administrativa, aunque nada obsta que sus argumentos u otros similares sirvan a los magistrados para no solicitar el expediente administrativo.

En base a las consideraciones antes vertidas los magistrados tienen las facultades para solicitar o prescindir del expediente administrativo; o inclusive solo pedir los documento o archivos relevantes para el caso (por el principio de quien puede lo más, puede lo menos). Pero ello supone el reto de empeñarse en hacer previamente un examen más riguroso del proceso; lo cual a la postre beneficiará al juzgado, a las partes y la administración en general.

CONCLUSIONES

1. No permitir la entrega del CD como soporte del expediente administrativo, no tiene mayor sustento y a la postre se perjudicará el proceso y al administrado. No obstante, los magistrados tienen la potestad de solicitar la entrega del expediente administrativo en CD en un solo archivo de forma ordenada y completa.
2. La admisión del CD como soporte para el expediente administrativo, debe ser regulada; por ejemplo estableciendo que la administración deba enviar dos copias del CD (una para la judicatura y otra para el administrado) y que la otra parte tenga un plazo específico para incorporar el expediente en papel, si lo desea.
3. El poder ejecutivo y legislativo deben evaluar las ventajas y desventajas del CD como soporte más eficiente que el papel; para así determinar cuando su uso sea recomendable en la administración pública. Teniendo en cuenta que los costes de una institución pueden ser derivados a otra, y al final ser más oneroso para el Estado. Por lo cual se hace necesaria una evaluación integral.
4. Finalmente es conveniente una modificación del artículo 24 del TUO de la Ley 27584, en virtud de la cual se induzca a los magistrados a calificar la pertinencia o impertinencia en solicitar la remisión del expediente administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

GONZALEZ PÉREZ, J.: *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Bogotá, Ed. Temis, 1985

_____: *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Civitas, 2001

HUTCHINSON, Tomás: *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, T.II

IGNACIO RICO, José: *El expediente administrativo presentado por medio de fotocopias: Alcance de su eficacia probatoria (comentario a la STC93/1992 de 11 de junio. Ponente: Don Francisco Tomás y Valiente)*, en Revista de Administración Pública Nª131, 1993

LÓPEZ PARADA, R.: *Expediente Administrativo y Proceso en materia de Seguridad Social*, en Temas Laborales Nº67/2002

PELLEGRINO, C.: *Algunas consideraciones sobre el procedimiento administrativo y el expediente administrativo*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Nº 64, 2009

SIERRA VELENTI, Eduardo: *Expediente administrativo. Esbozo de tipología documental*, en Boletín de ANABAD, Año 29, Nº2, 1979

SOSA GÓMEZ, C.: *Valor jurídico del expediente administrativo*, en Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano, Nº5, 2015

TOLOSA TRIBIÑO, C.: *El valor probatorio del expediente administrativo*, en Revista jurídica de Castilla y León, Nº23/2011