**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS
DIVERSAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

Autor: Gustavo Adolfo Amoni Reverón

Asesor: José Ignacio Hernández González

Caracas, marzo de 2010

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS
DIVERSAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

Trabajo Especial de Grado presentado
como requisito parcial para optar al
grado de Especialista en Derecho Administrativo

Autor: Gustavo Adolfo Amoni Reverón

Asesor: José Ignacio Hernández González

Caracas, marzo de 2010

**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado (a) por el (la) ciudadano (a) Abogado (a) Gustavo Adolfo Amoni Reverón, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS DIVERSAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA; Considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas, a los _____ días del mes de marzo de 2011.

José Ignacio Hernández González
Cl.: 11.554.3

**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS
DIVERSAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

Por: Gustavo Adolfo Amoni Reverón

Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho Procesal,
aprobado en nombre de la Universidad Católica “Andrés Bello”, por el Jurado
abajo firmante, en la ciudad de Caracas a los _____ (___)
días del mes de _____ de 2011.

Nombre:

C.I.:

Nombre:

C.I.:

DEDICATORIA

Por cada noche que tuviste que usar los audífonos mientras que veías televisión (con lo mucho que te duelen las orejas), para que yo pudiera trabajar en la computadora.

Por escuchar con interés y ayudarme a corregir los errores, todos los días, durante todas las horas que practiqué para exponer parte del Capítulo II en Monterrey.

Por las cenas para las que tuviste que ir a buscarme al cuarto cuando la comida ya comenzaba a enfriarse.

Por aguantar que convirtiera nuestro cuarto en biblioteca con una temporalidad mayor de la que te prometí.

Por complacerme hasta en la luna de miel y visitar “algunas” librerías y universidades en busca de nuevos textos “para la tesis”.

Por todo ello y porque gracias a tu comprensión pude enfilear mis esfuerzos a escribir: este trabajo quiero dedicártelo a ti, Cristina, gracias por apoyarme siempre y por hacer de mis inquietudes intelectuales parte de tu vida...

Gustavo

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al profesor José Ignacio Hernández González por haberme orientado desde el principio en esta investigación, y por sus oportunas y acertadas recomendaciones que me sirvieron para repensar y optimizar cada nuevo capítulo que iba desarrollando. El proceso de investigación y las conclusiones obtenidas no hubieran sido iguales sin su tutoría minuciosa. Gracias por estar siempre dispuesto a atenderme, ese tiempo no tiene precio...

Gracias al profesor José Luis Castillo M. de la Universidad Central de Venezuela, por leer el primer borrador del Capítulo II del trabajo y presentar esas observaciones que me permitieron considerar nuevos puntos de vista a partir de los cuales seguir escribiendo.

También quiero agradecer a la profesora Mariliana Rico Carrillo de la Universidad Carlos III de España y al profesor Nicolás Zuleta Hincapié, de la Universidad Libre de Colombia, por haber sido los primeros que confiaron en mí, cuando aún era un estudiante de pregrado, para publicar mis trabajos iniciales sobre Derecho de las Tecnologías de Información y Comunicación. Nunca podré olvidar ese gesto...

Gracias a las abogadas Isabel Amoni y Katrina Cazorla de la Universidad de Carabobo, así como al profesor Héctor Peñaranda de la Universidad del Zulia, por haber tomado de su tiempo para discutir un poco sobre el tema del pago de timbres fiscales mediante las Tecnologías de Información y Comunicación.

Gracias a todos los que ayudaron a que este trabajo fuera posible (B. Josué Pérez, Jorge L. Sucheni y Luis W. Escalona, por apartar momentos de sus viajes a Brasil, Inglaterra y Holanda, respectivamente, para conseguirme bibliografía) y a la Universidad Católica "Andrés Bello" por la formación que recibí en el área del Derecho Administrativo y por imponer el reto de presentar este trabajo especial de grado.

Por último y especialmente, gracias mi padre, Francisco Amoni, quien me enseñó a querer al Derecho Administrativo. Tú, quien siempre has tenido la disposición permanente para aconsejarme con la sapiencia de quien ha ejercido esta materia desde que aún eras un estudiante de pregrado en Valencia y por permitirme saquear en cualquier momento, tu enorme biblioteca, fruto de tu trabajo y de tu amor por los libros. Por eso, sólo resta decir: gracias por todo papá.

Gustavo Adolfo Amoni Reverón

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
ACEPTACIÓN DEL ASESOR	iii
ACEPTACIÓN DEL JURADO	iv
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTOS	vi
ÍNDICE GENERAL	vii
LISTA DE SIGLAS	ix
RESUMEN	x
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO	
I. LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y SU GESTIÓN MEDIANTE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN.	16
A. Los Principios que rigen la Administración Pública y sus incidencias en la implementación de la Administración electrónica.	16
1. Principio de celeridad.	17
2. Principio de cercanía organizativa a las personas.	19
3. Principio de competencia.	20
4. Principio de cooperación.	20
5. Principio de coordinación.	21
6. Principio de descentralización y desconcentración funcional.	22
7. Principio de eficacia.	23
8. Principio de eficiencia.	25
9. Principio de honestidad.	26
10. Principio de jerarquía.	27
11. Principio de lealtad institucional.	28
12. Principio de legalidad.	29
13. Principio de participación.	30
14. Principio de publicidad.	30
15. Principio de rendición de cuentas.	31
16. Principio de servicio a los ciudadanos.	32
17. Principio de simplicidad.	34
18. Principio de transparencia.	35

19. Síntesis: El uso de las TIC en el cumplimiento de los principios que rigen la actividad administrativa, la Administración vicarial y la buena Administración.	36
B. Las formas clásicas de la actividad administrativa: el contenido de la actividad.	37
1. La actividad de limitación.	38
2. La actividad de fomento.	39
3. La actividad prestacional.	39
4. Las formas de la actividad administrativa mediante el uso de TIC.	40
C. Las formas del Derecho Administrativo: El procedimiento administrativo ordinario.	42
1. Etapas del procedimiento administrativo.	43
a. La etapa de inicio.	43
b. La etapa de sustanciación.	48
c. La etapa de terminación.	50
d. La etapa de eficacia o de ejecución.	52
2. Condiciones de lugar y tiempo de la actuación administrativa.	54
a. El lugar.	54
b. Tiempo.	55
3. Resumen: La concepción del procedimiento administrativo en la LOPA.	57
I. EL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN VENEZUELA: El procedimiento administrativo electrónico conforme a la normativa jurídica vigente.	59
A. Las seis formalidades que deben modificarse para Instaurar un procedimiento administrativo electrónico.	63
1. El sistema de comunicación por el cual han de manifestarse la Administración y los particulares.	63
2. El medio que ha de servir de soporte para el sistema de comunicación entre la Administración y los particulares.	69
a. Permitir su consulta a futuro.	71

b. Integridad e inalterabilidad de los datos.	71
c. Mantener el orden.	72
3. El método para atribuir la autoría de una persona al acto administrativo. La firma electrónica y el sello.	73
a. La firma electrónica.	73
b. El sello.	86
4. El modo de comunicación entre la Administración y los particulares.	89
a. Actos generados en formato electrónico.	92
b. Actos generados en formato físico.	99
5. El lugar donde deben intercomunicarse la Administración y los particulares.	101
6. El tiempo durante el cual pueden comunicarse la Administración y los particulares.	103
B. Síntesis de la propuesta: La estructura del procedimiento administrativo electrónico.	105
1. El inicio.	106
2. La sustanciación.	111
3. La terminación.	112
4. La eficacia.	115
II. EXPERIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL ÁMBITO NACIONAL.	121
A. El grado de desarrollo de la Administración electrónica en Venezuela al cabo del primer decenio del Siglo XXI.	122
1. Universo, población y muestra: La Administración central.	123
2. Instrumento de recolección de datos: La encuesta para medir el nivel de progreso de la Administración electrónica.	124
3. Resultados y análisis de los datos: La situación de la Administración electrónica venezolana en los albores de 2011.	126
B. Posibilidades de desarrollo de la Administración electrónica en Venezuela.	131
1. Trámites que pueden ser realizados totalmente mediante Internet y experiencias prácticas nacionales.	131

	10
a. Uso del correo electrónico como medio de comunicación.	132
b. Establecimiento de un sistema informático en Internet como medio de comunicación.	133
c. Digitalización y envío electrónico de documentos.	138
d. Pago electrónico.	139
2. Trámites que sólo pueden ser realizados parcialmente mediante Internet.	140
CONCLUSIONES.	147
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	151
ANEXOS	
ANEXO A	
ANEXO B	
ANEXO C	
ANEXO D	

LISTA DE SIGLAS

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.....	CIGE
Decreto con Fuerza de Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónica.....	DLMDFE
Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.....	LOPA
Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.....	LOPCI
Ley de Timbres Fiscales.....	LTF
Tecnologías de Información y Comunicación.....	TIC
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.....	DLOAP
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.....	DLSTA

**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS
DIVERSAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

Autor: Gustavo Adolfo Amoni Reverón

Asesor: José Ignacio Hernández González

Fecha: marzo de 2010

RESUMEN

Los principios que rigen la actividad de la Administración Pública promueven el empleo de técnicas que permitan optimizar la gestión pública, con base en esa premisa, se han desarrollado una multiplicidad de experiencias nacionales en materia de Administración electrónico, aunque básicamente en el menor grado de desarrollo posible, situación que en ausencia de una regulación especial, impone la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico para dotar de protección jurídica a los particulares en sus relaciones con la Administración mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación. Esas relaciones son las que derivan del ejercicio de las tres formas clásicas de la actividad administrativa: prestación, limitación y fomento, y que se formalizan mediante el procedimiento administrativo, de cuya validez depende el cumplimiento de una serie de formalidades que deben contar con respaldo legal, conforme al principio de la legalidad. En este sentido, se observa que el ordenamiento jurídico vigente contiene una serie de previsiones que pudieran posibilitar la referida regulación y que apoyan el criterio de la validez y eficacia del procedimiento y al acto administrativo electrónicos, a pesar de que en la práctica, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia haya negado esa validez en dos oportunidades. En concreto, este trabajo lo que ofrece es una propuesta de cómo interpretar el ordenamiento jurídico vigente para que el procedimiento y el acto administrativos electrónicos sean válidos y eficaces en este formato, y en consecuencia, la Administración pueda ejercer las distintas actividades de su competencia mediante el empleo de las TIC hasta alcanzar el máximo nivel de progreso posible en materia de Administración electrónica.

Descriptor: Tecnologías de Información y comunicación. Gobierno electrónico. Formas de la actividad administrativa. Procedimiento administrativo

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública emplea las tecnologías de información y comunicación (TIC) diariamente para ejercer sus actividades, y no puede ser de otra manera en un contexto donde la tecnología se inserta progresivamente en todos los espacios sociales sin perspectivas de que esto vaya a detenerse, por el contrario, todo apunta hacia su imperio definitivo.

El auge de la tecnología radica en su vocación de facilitar la actividad humana y de colocar al servicio del hombre nuevas opciones para cumplir sus objetivos. Así, le facilita el trabajo: a quien escribe, de modo que pueda modificar y almacenar indefinidamente las ideas a medida que vaya redactando, sin necesidad de perder todo un texto ni ocupar grandes espacios en archivadores; a quienes se encuentra lejos, para comunicarse rápidamente sin esperar la llegada del correo; al consumidor y al usuario, quienes podrán pagar por un producto o servicio sin tener que desplazarse ni estar supeditados a horario alguno; y para no extender más la inagotable lista de ejemplos, a los particulares en su vinculación con la Administración, quienes podrán disponer de ella en forma virtual pero con efectos tan reales como los generados por su interacción en presencia física.

La situación descrita ocurre actualmente, en mayor o menor medida, en Venezuela y se conoce como Administración electrónica. Por esta razón, se considera necesario determinar la aptitud del ordenamiento jurídico vigente para optimizar esa Administración electrónica con base en los principios tradicionales del Derecho Administrativo.

Para ello, se partirá de analizar brevemente los principios que rigen la actividad administrativa y sus implicaciones en la Administración electrónica, para proseguir luego con las diversas formas de la actividad administrativa, y

si es factible su gestión mediante TIC; es decir, si se puede ejecutar, legalmente y en cumplimiento de las garantías debidas, el procedimiento administrativo en formato electrónico como vehículo mediante el cual actúa la Administración.

Posteriormente, se categorizarán diversas experiencias nacionales en materia de Administración electrónica a los fines de brindar datos actuales acerca del nivel de desarrollo en el que se encuentra la Administración patria, en cuanto al uso de las TIC; para luego, en armonía con las conclusiones obtenidas del análisis de la normativa jurídica para cumplir con el procedimiento administrativo electrónico, precisar cuál nivel puede alcanzar.

De modo que este trabajo lo que pretende es proponer una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico a los fines de demostrar, que a pesar de que no existe en Venezuela una regulación normativa especial sobre la incorporación de las TIC en las diversas formas de la actividad administrativa, los entes y órganos administrativos pueden alcanzar el máximo nivel de desarrollo con las leyes de hoy y así facilitar a los particulares la conclusión de los trámites administrativos, lo que se traduce, en dos palabras, en una “buena administración”.

En este sentido, esta investigación no busca ofrecer una visión de las propuestas existentes en el ámbito nacional e internacional sobre los aspectos que deben considerarse para instaurar un modelo eficaz de Administración electrónica, por ello sólo se encontrarán escasas y aisladas referencias a las variables que deben tomar en cuenta los gobiernos para tal fin.

El objetivo de este análisis se centra en la aplicación práctica de la normativa jurídica venezolana para garantizar el cumplimiento de los principios que rigen la actividad administrativa y especialmente, para que la Administración electrónica nacional pueda desarrollarse en amparo de los derechos fundamentales.

CAPÍTULO I

LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y SU GESTIÓN MEDIANTE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN.

A. Los Principios que rigen la Administración y sus incidencias en la implementación de la Administración electrónica.

La Administración Pública está orientada a satisfacer necesidades públicas, de allí que las actividades que realice estarán regidas por una serie de principios que le imponen ciertas pautas, y que promueven, en cierta manera, la existencia de una Administración electrónica, entendida, en los términos de la CIGE de 10 de noviembre de 2007, como:

“...el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”.

Esta definición, sigue claramente el concepto de Administración electrónica propuesto por la Comisión Europea, el 26 de septiembre de 2003 (y que se ratifica en el segundo Plan de acción sobre administración electrónica propuesto por la Comisión Europea el 15 de diciembre de 2010), que contó con el pronunciamiento favorable del Comité Económico y Social Europeo, mediante el Dictamen N° 173 de 30 de diciembre de 2006, en cuyo aparte 4.8 concluyó que el objeto de la Administración electrónica era

“...canalizar todo el potencial de las TIC para conseguir una mejor administración, más eficiente, más próxima a los ciudadanos y que preste unos servicios públicos digitales útiles y de calidad en la incorporación de ciudadanos y empresas a la sociedad de la información”.

De la definición de Administración electrónica se advierte, como lo hizo el Comité Económico y Social Europeo, que la Administración electrónica supone usar TIC más que para la simple eliminación progresiva del papel, para conseguir un objetivo más ambicioso, como es, mejorar la actividad administrativa (Galván y García, 2007, 25. En el mismo sentido, Amoroso y Brito, 2010, 36; Delpiazzo, 2010, 263; Jijena, 2010, 396; y Velarde, 2010, 795), vale decir, optimizar las relaciones entre los particulares y la Administración con el fin de permitir mayor grado de satisfacción de las necesidades individuales y colectivas; en consecuencia, el simple uso de la tecnología por parte de la Administración no es gobierno electrónico salvo que ello traiga consigo algún beneficio para los individuos y la sociedad, beneficios que se verán reflejados en la práctica si las TIC permiten aumentar el nivel de cumplimiento de los principios que rigen la actividad administrativa, entre los cuales destacan, en orden alfabético, los siguientes:

1. Principio de celeridad:

Este principio debe entenderse en dos sentidos. En primer lugar, genera el derecho de los particulares a que la Administración actúe sin demoras, para responder, las solicitudes que se le presenten, dentro de los términos y plazos previstos en el ordenamiento jurídico, impulsando de oficio el procedimiento cuando fuera necesario y sin suspenderlo, salvo previsión legal. Todo ello, a tenor de lo previsto en los artículos 41, 53 y 56 LOPA (1981), respectivamente (Brewer, 2005, 118 y 119).

En segundo lugar, supone el derecho de los particulares a conocer sobre los trámites que deba realizar, en este sentido, debe tener la posibilidad de informarse, fácil y rápidamente, sobre los requisitos, procedimientos, el órgano competente, dirección y horarios de atención, necesarios para cumplir dichos trámites, así como el derecho a consignar los recaudos e iniciar el procedimiento en el menor tiempo posible, sin que se impongan trabas al efecto.

Con el empleo de TIC en el ejercicio de las actividades administrativas se fortalecen las garantías de cumplimiento del principio de celeridad, en el aspecto referente al tiempo que le toma a los particulares vincularse con la Administración, no obstante, ello dependerá de la dotación tecnológica de ésta, ya que ante una gran cantidad de intentos de acceso y una baja capacidad de respuesta, el sistema podría colapsar con la consecuente imposibilidad de los usuarios de disponer de la actividad administrativa de que se trate.

En lo atinente a la velocidad de respuesta de la Administración esta pudiera verse disminuida si no se cuenta con un sistema automatizado para ejecutar aquellas fases del procedimiento que no requieran intervención humana además de no contar con el personal suficiente para responder a la gran cantidad de solicitudes electrónicas que se reciban, ya que, en el estado idóneo de la Administración electrónica donde se eliminan los horarios restringidos de presentación de solicitudes y la necesidad de trasladarse hasta un lugar determinado para presentar solicitudes a la Administración, aspectos que actúan como especie de filtros al limitar el flujo de peticiones, la Administración podría verse sobrecargada, por lo que deberá emplear mayores recursos técnicos y humanos para atender a tiempo las demandas públicas.

Lo anterior es una realidad que debe considerarse al momento de integrar las TIC en las actividades administrativas para implementar políticas que permitan minimizar ese impacto en la velocidad de respuesta administrativa sin que vayan en detrimento de los derechos de los particulares.

2. Principio de cercanía organizativa a las personas:

Este principio impone a la Administración el deber de facilitar, por todos los medios, el acceso de los particulares a su estructura organizativa, conforme lo prevé el artículo 22 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (DLOAP) (2008), de modo que aquella se acerque a éstos en lugar de que sean ellos quienes tengan que desplazarse hacia ella.

Con el objeto de incrementar esta cercanía surge el gobierno electrónico como medio, en palabras de Parada (1996, 42), para llevar los niveles de decisión lo más próximo posible a los particulares al compás que se hace desaparecer esa modalidad de burocracia férreamente centralizada (Rodríguez-Arana, 2007, 161), todo ello, bajo el empleo de medios electrónicos de acuerdo con el objetivo 2.a CIGE (2007).

La existencia de una Administración electrónica lleva al Estado a los hogares, al trabajo, a los institutos educativos y de recreación, y en general, adonde quiera que se encuentren el interesado, siempre que dispongan de un dispositivo electrónico y de conexión a Internet, o mediante la incorporación de taquillas administrativas automáticas, así como cualquier otro medio que facilite el acceso virtual de los ciudadanos a la Administración.

3. Principio de competencia:

El artículo 26 DLOAP (2008) prevé que toda competencia o conjunto de materias atribuida a los órganos y entes de la Administración Pública (Gallego, 2001, 26) será obligatoria y deberá ser ejercida en los términos que fue establecida, y que en caso de ser realizada por un órgano o ente manifiestamente incompetente, o usurpada por quien carece de autoridad pública, será nula con efectos *ex tunc*.

En atención a este principio, desde la óptica del Derecho de las TIC, la Administración electrónica sólo será válida si ejecuta el procedimiento administrativo electrónico conforme a las competencias previstas en el ordenamiento jurídico y las que fueran inherentes a su cumplimiento, lo cual, como enseña Araujo-Juárez (2010, 54), coloca a este principio como una manifestación del principio de la legalidad.

4. Principio de cooperación:

También conocido como principio de colaboración o auxilio administrativo (Araujo-Juárez, 2010, 56) implica que los órganos y entes de la Administración estén orientados al logro de los fines y objetivos del Estado, y no al de cada uno de ellos, considerados individualmente ex artículos 136 CRBV y 24 DLOAP (2008).

Este principio es especialmente importante para alcanzar el máximo nivel de desarrollo en la escala del gobierno electrónico, puesto que conforme a él, las actividades de los distintos órganos y entes de la Administración Pública deberán ejecutarse de manera que sea posible la comunicación ascendente, descendente o transversal entre órganos públicos (Araujo-Juárez, 2010, 56),

como pudiera ocurrir en caso de que la información que se encuentre en la base de datos de un órgano o ente sea requerida por otro para actuar.

El intercambio de información es un técnica de cooperación administrativa (Gallego, 2001, 157) prevista en el artículo 54 LOPA (1981), que le impone al órgano requerido el deber de remitir los datos solicitados al requirente, la cual, podría ser enviada por medios electrónicos, siempre con respeto a los derechos constitucionales, a los fines de que un particular pueda completar cualquier trámite sin necesidad de tener que trasladarse de una sede a otra para obtener la información que necesite cuando ella se encontrare almacenada en archivos dispersos, problema para el que las TIC se presentan como una solución que deja sin importancia el archivo concreto ni el punto físico desde donde se haga la consulta (Palomar, 371, 1995).

Además, al no tener que pedir de nuevo la información al particular se cumple lo que se conoce como el principio de registro de los datos “una sola vez”, conforme al cual sólo se pide una vez la información necesaria a los particulares, garantizando en todo momento la protección de la intimidad (Comisión Europea, 2010, 12).

5. Principio de coordinación:

Para obtener el mayor provecho del uso de las TIC en las actividades administrativas, los diversos órganos y entes que integran la Administración deben trabajar coordinadamente, sin duplicar esfuerzos ni realizar acciones divergentes o contradictorias (Parada, 1996, 65) para lograr su funcionamiento eficaz, el cual debe generarse como consecuencia de la integración adecuada de las actuaciones administrativas (Gallego, 2001, 152).

En el ámbito del gobierno electrónico, la coordinación significa, además de lo que supone para la Administración tradicional, la existencia de “coherencia o compatibilidad” (Santamaría, 2004, 451) de los sistemas informáticos (apartes 19 y 24 CIGE) (2007) para intercambiar, procesar e interpretar correctamente la información (Comisión Europea, 2010, 13).

Este principio, que está previsto en el artículo 23 DLOAP (2008), implica que toda la Administración trabaje con el mismo sistema informático o al menos con sistemas compatibles o “interoperables” (Amoroso y Brito, 2002, 39; y Jijena, 2010, 403.) para lograr, por una parte, que los particulares, al familiarizarse con uno de ellos, aprendan a acceder a todos los demás, y por la otra, para que los distintos órganos y entes puedan interrelacionarse y así cumplir los fines del Estado.

6. Principio de descentralización y desconcentración funcional:

La idea que sostiene a estos principios es cumplir con mayor eficacia y eficiencia los fines del Estado al distribuir la gestión de sus actividades entre diversos entes y órganos, con lo cual, se descongestiona el trabajo de los órganos centrales o superiores (Parada, 1996, 45) y con ello, se aumenta la velocidad y la calidad de respuesta administrativa.

Pero crear un ente o un órgano nuevo no es tan sencillo, ello requiere además de una buena organización, la disponibilidad de recursos económicos para sufragar los gastos que genera su gestión.

Con la incorporación de TIC en el ejercicio de las actividades administrativas se está logrando aumentar los lugares y el tiempo de acceso a la Administración sin la necesidad de cubrir todos los costos que implica

mantener nuevas sedes y nuevo personal, y así, incrementar la capacidad de atención de la Administración.

7. Principio de eficacia:

El diccionario de la Real Academia Española (2001) define la eficacia como la “*Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera*”.

La Administración debe tomar decisiones eficaces, vale decir, capaces de lograr los objetivos prefijados (Araujo-Juárez, 2010, 98) o los efectos determinados por las normas de derecho. Si el Estado está obligado jurídicamente a garantizar la satisfacción de derechos mediante cierta actividad, las medidas que adopte deben ser idóneas para ello.

No puede haber actuación administrativa irracional, meramente impulsiva, sentimental o intuitiva. Antes de ejecutar cualquier acción distinta al simple trámite, los órganos y entes públicos deben haber sometido sus planes de actuación a un estudio especializado y detallado, con el objeto de contar con ciertas garantías sobre la adecuación de los resultados que se obtendrán con las previsiones de la norma.

Según Iraida Fermín de Izaguirre (1984, 25). “...*la finalidad fundamental de la actividad administrativa es concretar en hechos los cometidos estatales en cuanto ellos precisan ejecución material, lograda esta ejecución mediante actos jurídicos de muy variada índole y operaciones materiales*”. A la luz de esta afirmación, no basta que la Administración pretenda conseguir ciertos resultados y que para ello se valga de cualquier conducta, es necesario que esa conducta permita realmente alcanzar los propósitos plasmados en la CRBV y las leyes.

La actividad Administrativa, antes que caprichosa, debe ser meditada y su impacto debe ser hipotéticamente evaluado, e inclusive, si las características de la situación lo permiten, iniciarse con pruebas pilotos suficientes para conseguir resultados concretos que hagan factible una valoración más precisa de las consecuencias reales que producirán las medidas que se adopten.

Entonces, así como el principio de la Administración al servicio de los particulares, el principio de eficacia implica que la Administración se adapte a la realidad de cada momento histórico y así como “...*el artista debe utilizar para manifestarse los medios contemporáneos que describen su época; utilizar las herramientas contemporáneas [medios digitales] en sus obras de arte*” (Graziani, 2010, 3), la Administración, ante la aparición de medios que aumenten la probabilidad de lograr el efecto previsto en el ordenamiento jurídico, deberá procurar valerse de ellos para tal fin, siempre que puedan salvaguardarse de forma suficiente los demás derechos de los particulares.

No se trata simplemente de incorporar TIC en el ejercicio de las actividades administrativas por el simple hecho de incorporarlas o de seguir una tendencia mundial, se trata de hacerlo no sólo porque ello es posible, sino porque proporcionan una vía para mejorar la Administración.

Por tal razón, la Administración deberá incorporar las TIC en el ejercicio de sus actividades, ya que con estas se hace más fácil para los particulares acceder a aquella para disfrutar de los derechos o cumplir con los deberes que les corresponden invirtiendo menos tiempo, esfuerzo y dinero para tal fin.

8. Principio de eficiencia:

Para la Real Academia Española (2001) la eficiencia es la “*capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado*”.

De acuerdo con este principio, que incorpora la óptica de la relación objetivos-medios (Araujo-Juárez, 2010, 99,) la Administración debe estar en capacidad de disponer de recursos humanos y técnicos suficientes para satisfacer las necesidades y derechos de los particulares.

La Administración es eficiente en la medida:

- Que los funcionarios cuenten con la formación técnica (apartes 20 y 23.b CIGE) (2007), moral y social indispensable para desempeñar a cabalidad las atribuciones que les corresponden en función de su cargo, lo que les permitirá generar la mayor productividad con el menor esfuerzo y uso del tiempo posible;

- Que disponga de los medios que la ciencia y la técnica hayan producido para optimizar el trabajo del hombre, como son, por ejemplo, las TIC, lo que permitirá reducir gastos (de papelería e impresión, con todo lo que ello implica: impresora, tinta, honorarios de técnicos especializados para mantenimiento y reparación, etc.), entre otros, y facilitar la interrelación con los particulares.

Si los funcionarios no están preparados para afrontar los retos que se les presenten ni cuentan con los instrumentos tecnológicos adecuados para facilitar y mejorar la calidad de los procesos bajo su responsabilidad, la Administración será cada vez menos eficiente; o, por interpretación en contrario a la definición del diccionario de la Real Academia Española, no

estará en la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir el efecto que impone el derecho.

9. Principio de honestidad:

En el ordenamiento jurídico venezolano la Ley Orgánica del Poder Ciudadano de 2001 (LOPC) prevé que *“La honestidad obliga a todo funcionario público o funcionaria pública a actuar con probidad y honradez, lo cual excluye cualquier comportamiento en desmedro del interés colectivo”*.

La honestidad es la disposición a actuar con probidad, con apego a la verdad, a la CRBV y a las leyes. Los funcionarios públicos deben ajustar plenamente el cumplimiento de sus funciones a las previsiones normativas y así, siguiendo a Parada (1996, 444 y 478), abstenerse de dejarse guiar por intereses personales que pudieran contrariar la conducta debida, la cual está dirigida en todo momento a satisfacer el interés público, que es el interés, si no de toda la comunidad, al menos de una fracción de ella.

El principio de honestidad se viola cuando el empleado público exige una contraprestación indebida bajo el alegato de que es necesario para el cumplimiento de sus funciones, o cuando incumple los lapsos previstos en el ordenamiento jurídico para su actividad por atender otros asuntos, desinterés, desconocimiento, impericia, negligencia, etc., y presenta al particular diversas razones para justificar su retraso.

Con el uso de TIC en el ejercicio de la actividad administrativa se reduce el contacto entre los particulares y los funcionarios al tiempo que toda respuesta se da, necesariamente por escrito, de modo que se reduce la

posibilidad de exigir una contraprestación indebida a los particulares para realizar un trámite al que tiene derecho de forma gratuita.

Para garantizar este resultado, el sistema de comunicación empleado por la Administración debe brindar suficientes garantías para que el particular pueda almacenar, de un modo inalterable y sin que esté bajo el absoluto control de la Administración, las comunicaciones que sostenga con ésta.

10. Principio de jerarquía:

La Administración Pública está organizada de manera jerárquica, donde los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión, evaluación y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva (Artículo 28 DLOAP) (2008), siempre que, como reitera Brewer-Carías (2005, 84 y 85), el órgano superior sea competente para ello y se respeten los derechos legales y constitucionales.

Por esta razón, la implementación del procedimiento electrónico debe permitir la relación *intra* e interorgánica a los fines de que los distintos órganos y entes puedan dirigir, supervisar, evaluar y controlar, efectivamente en un entorno virtual, a sus subordinados; así como también, debe posibilitar que los particulares acudan virtualmente a los órganos superiores para recurrir en el mismo formato mediante el cual se desarrolló el procedimiento electrónico.

Adicionalmente, Brewer-Carías (2005, 86) deduce del deber de respeto de los órganos inferiores a los superiores, el deber de respeto de los órganos públicos a los ciudadanos, puesto que al encontrarse la Administración al

servicio de los ciudadanos, también le debe respeto a éstos en el entendido de que cumplen con un deber y no que están realizando un favor.

11. Principio de lealtad institucional:

Este principio supone que todo funcionario público debe ser fiel al Estado y sus instituciones, mas no a partido político o persona alguna, de lo contrario no sólo se perjudicaría al Estado sino a todos los ciudadanos, a cuyo servicio está dispuesta la Administración.

Este deber de fidelidad incluye el de sostener y defender la Constitución y las leyes, y en consecuencia, aplicarlas dentro de su ámbito competencial, manteniendo un estado de neutralidad política, absteniéndose de recibir honores de gobiernos extranjeros, procurando velar por los intereses de la Administración, por el patrimonio del Estado y el mejoramiento de los servicios (Brewer, 2005, 76-79).

Si todos los órganos y entes de la Administración Pública actuaran y se relacionaran de acuerdo con el principio de lealtad institucional previsto en el artículo 25 DLOAP (2008), se cumplirían con mayor eficacia los fines del Estado, siempre que esa conciencia de grupo, o de conjunto de personas unidas para cumplir los fines del estado, no se tergiverse y terminen cubriéndose las ilegalidades que pudieran cometerse so pretexto de una lealtad deformada.

Este principio tiene especial trascendencia bajo el modelo de gobierno electrónico, especialmente dado el deber colaboración de los órganos públicos, por ejemplo, al transmitirse la información que le fuere solicitada sobre la actividad que desarrollaren en el ejercicio de sus competencias y prestar la cooperación y asistencia activa que pudieren serles requeridas.

Con este principio se refuerza el de cooperación, en tanto que se repite la idea facilitar, en el ámbito de la Administración electrónica, el intercambio de información entre órganos.

12. Principio de legalidad: Previsto para todos los órganos que ejerzan las distintas funciones del poder Público en el artículo 137 constitucional, este principio encuentra fundamento legal en el artículo 4 LOPA (1981), el cual, en forma sintética lo define como la subordinación plena de la asignación, distribución y ejercicio de las competencias administrativas, a la Constitución, las leyes y los actos administrativos de carácter normativo. Este concepto supone, que la Administración queda sometida a la regla de derecho preexistente, tanto exógena que es la impuesta por la Constitución y la Ley, y la endógena, producida por la misma Administración (Rondón, 2000, 47).

En cuanto al sometimiento de la Administración a los actos administrativos normativos, explica con Moles Caubet (1997, 322), “...*si falta una norma legal expresa, el Ordenamiento Jurídico debe o puede integrarse con un acto reglamentario que no lo contradiga*”.

Por esta razón, el principio de legalidad no sólo supone la sujeción de la Administración a la Constitución y Ley sino también a las normas sublegales dictadas por ella misma para complementar o suplir el silencio legal, siempre que no se trate de materias reservadas al legislador y que los actos administrativos normativos no contradigan la CRBV y las leyes, ya que en este caso serán anuladas dado que “...*las actividades contrarias al derecho están sometidas al control tanto de la jurisdicción constitucional (art. 334)*”.

como de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 259)” (Brewer-Carias, 2004, 271).

La incorporación de TIC en el ejercicio de las actividades administrativas es posible conforme al ordenamiento jurídico vigente, sin embargo, el análisis de la normativa necesaria para apoyar esta afirmación constituye el objeto del capítulo II al cual se remite.

13. Principio de participación:

Por ser Venezuela un Estado democrático participativo, la Administración debe permitir que los ciudadanos intervengan en los asuntos públicos. No sólo a través del voto puede ejercerse la soberanía, sino que el pueblo debe contar con mecanismos que hagan posible la toma de decisiones, la contraloría de la actividad pública, la opinión acerca de temas de interés general, en síntesis, “...*la participación ciudadana en la formación, ejecución y control de la gestión pública*” (Araujo-Juárez, 2010, 113, en el mismo sentido que Parada, 1996, 77).

Con el empleo de TIC se brindan nuevas oportunidades de acceso a las empresas y ciudadanos para que participen en las consultas sobre política pública, en los debates y en los procesos de elaboración de políticas (Comisión Europea, 2010, 8; en el mismo sentido: Velarde, 2010, 797.) y en general, en las diversas gestiones públicas, dentro de los límites que permita el ordenamiento jurídico, ya que podrán participar desde cualquier lugar y en cualquier momento, dado que el uso de las TIC elimina la necesidad de la presencia física y de participación en un momento determinado puesto que “...*permiten escapar a las limitaciones de la vida real*” (Moles, 16, 2004).

14. Principio de publicidad:

El principio de publicidad prohíbe que las actuaciones administrativas sean secretas y crea el deber de la Administración de permitir a la ciudadanía estar informada oportuna y verazmente sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados publicidad relativa, a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular, y a acceder a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites que prevean las leyes. Esto es lo que se conoce como publicidad relativa (Rondón, 1982, 44).

La información de interés general goza de publicidad absoluta (Rondón, 1982, 44) y sólo las leyes pueden limitarla. Es inconstitucional negar a los particulares información sobre su interés personal o sobre interés general por motivos distintos a los previstos en la Ley con ocasión de las causas tasadas en la CRBV, en el entendido de que los ciudadanos son los auténticos titulares del Poder Público (Santamaría, 2004, 122).

Con el uso de las TIC en el ejercicio de las actividades administrativas se puede mantener información al alcance de los interesados. Esta situación apareja una serie de consecuencias que pudieran concluir en la vulneración del derecho a la privacidad, de allí que este es otro aspecto a considerar al incorporar TIC en la actividad administrativa pero que por su naturaleza escapa al objeto de este análisis, no obstante hay que señalar como ventaja la mayor velocidad para que los particulares, además de los órganos y entes de la Administración, puedan obtener, intercambiar y publicar información necesaria para el ejercicio de las actividades administrativas.

15. Principio de rendición de cuentas: Los órganos que ejercen el poder público actúan al servicio de los ciudadanos y con los fondos pertenecientes a la nación, por esta razón deben presentar al soberano, titular de tales recursos, los balances de ingresos y egresos, activos, pasivos, excedentes y déficit que se hubieran generado con ocasión de su actividad.

Es un derecho constitucional exigir a la Administración la rendición de cuentas para que los ciudadanos puedan conocer y ejercer control social sobre el gasto público, y en general “*sobre la gestión pública*” (Araujo-Juárez, 2008, 276) y posteriormente, al momento de tomar decisiones, optar por las más ajustadas a la realidad del país.

La rendición de cuentas públicas podrá realizarse y mantenerse disponible por más tiempo y para una mayor cantidad de personas mediante el empleo de TIC, de allí otra razón para emplear estas tecnologías en el desempeño de las actividades administrativas.

16. Principio de servicio a los ciudadanos:

Este principio impone a la Administración el deber de actuar con miras a satisfacer los derechos ciudadanos sin discriminaciones perjudiciales. La Administración no está al servicio ciego de grupos sociales, culturales, políticos o de cualquier otro tenor, sea mayoritario o minoritario. Su papel debe limitarse a cumplir con su deber de ejecutar las previsiones legislativas en tanto emanaciones del representante formal del soberano (Santamaría I, 2004, 113), sin apreciaciones subjetivas que resulten en desconocimiento de los derechos y garantías fundamentales.

El principio de servicio a los ciudadanos implica que la Administración debe buscar “*la continua mejora de los procedimientos, servicios y*

prestaciones públicas” (artículo 5 DLOAP) (2008), o en otros términos, debe procurar progresivamente, los medios que le faciliten a los ciudadanos acceder a ella para beneficiarse de las actividades que desarrolla pero no en sentido inverso, es decir, tales medios no deben orientarse a facilitar el trabajo de la Administración al dificultar, de consuno, la gestión de los particulares.

En este sentido, si la Administración conoce de la existencia de un instrumento capaz de mejorar la manera de servir a los particulares al potenciar las actividades de información, atención, comunicación y ayuda al ciudadano atendiendo a sus peticiones formales dentro de los plazos de Ley, con las garantías y calidad debidas, y mediante un modelo asimilable a los patrones de sociales acostumbrados (Palomar, 1995, 364), deberá implementarlo.

Lo expuesto se basa en que uno de los objetivos principales de la modernización de la Administración es lograr ofrecer un servicio efectivo al ciudadano (Araujo-Juárez, 2010, 93), de allí que el uso de las TIC en las diversas formas de la actividad Administrativa sea imprescindible en la actualidad, especialmente cuando el propio ordenamiento jurídico es iterativo al respecto.

Así cabe destacar en el ámbito constitucional el reconocimiento del Estado en los servicios de información en tanto que instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional (Art. 110 CRBV).

En un grado normativo inferior tanto el DLOAP (2008) como el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites

Administrativos (DLSTA) (2008), imponen el uso de TIC en el ejercicio de las actividades administrativas.

Y descendiendo aún más en la escala jerárquica del ordenamiento jurídico, el Decreto N° 825 de 22 de mayo de 2000 sobre Internet como prioridad (Decreto 825/2000), prevé que la Administración Pública deberá utilizar preferentemente Internet para el intercambio de información con los particulares y a los fines de su funcionamiento operativo, tanto interno como externo; mientras que la Providencia Administrativa N° 004-10, emanada de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica (Suscerte) el 12 de marzo de 2010, exhorta a todos los entes, órganos y demás Instituciones de la Administración Pública, a propiciar el uso de Certificados Electrónicos y Firmas Electrónicas en la emisión de actos administrativos de efectos particulares, así como en la recepción de solicitudes y procesos ante la Administración Pública, efectuados a través de las TIC.

En el ámbito internacional es necesario hacer referencia a la CIGE (2007), cuyo aparte N° 7 consagra el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, lo que supone que las órganos y entes de la Administración pública en sus distintos niveles político-territoriales, estén interrelacionadas entre sí, “...no sólo en el mundo real sino también en un entorno virtual mediante el empleo de dichas nuevas tecnologías...” (Delpiazzo, 2010, 259), a fin de simplificar los procedimientos.

Por tales motivos, la Administración debe valerse de las TIC para ejercer sus actividades pero siempre de modo que se ofrezcan garantías suficientes para proteger los derechos de los particulares y que se faciliten las gestiones a los particulares pero no viceversa.

17. Principio de simplicidad:

Este principio, aplicado al procedimiento administrativo se conoce, en palabras de Meier (1992, 102), como principio de economía procedimental y se traduce en el deber de alcanzar el objeto perseguido sin exigir recaudos excesivos o innecesarios (Araujo-Juárez, 2010, 105).

Pero aplicado a la organización administrativa, conforme al artículo 22 LOPA (1981), se traduce en la búsqueda de la simplicidad institucional. Desde tal perspectiva, la organización de las instituciones públicas y en consecuencia las oficinas o departamentos ante los que se deba acudir para ejecutar un trámite debe ser el menor número que permitan las circunstancias y la manera de identificarlas será la más sencilla posible.

Este criterio tiene una implicación directa en la Administración electrónica, especialmente en el acceso y en el diseño de las páginas de Internet que debe mantener cada ente y órgano público conforme a la Ley.

En cuanto al acceso, es importante crear un sitio único en Internet al que las personas puedan acceder para informarse sobre diferentes trámites así como también, que reconduzca a la página de Internet oficial de cada órgano o ente público.

Respecto del diseño de las páginas de Internet, éstas deben ser lo más intuitivas posibles para permitir que todas las personas, especialmente los menos diestros en el uso de TIC puedan acceder, de manera simple y sencilla, vale decir, sin complicaciones ni confusiones, a las diferentes actividades administrativas (Amoroso y Brito, 2010, 39).

18. Principio de transparencia:

De conformidad con este principio, la Administración tiene el deber de mantener disponible para los particulares la mayor cantidad de información de interés general (Araujo-Juárez, 2010, 136) como sea posible, bien sea porque obra en su poder o porque se ha generado con recursos públicos (Reyes, 2010, 97), por ejemplo, los presupuestos para adquisición de bienes, ejecución de obras, prestación de servicios (Espinoza, 2010, 292) y en general, para el gasto público. En el aspecto de las finanzas públicas, los particulares tienen derecho a conocer cómo se invierten los recursos en cada nivel vertical y horizontal de los órganos que ejercen el poder público, cómo son los procesos y criterios de selección de contratistas, otorgamiento de concesiones, así como las normas que rigen tales procesos y demás datos que permitan conocer el funcionamiento de la Administración.

Mediante el uso de TIC puede cumplirse de modo más eficaz el derecho de los particulares a informarse sobre las actuaciones administrativas y el deber de la Administración de publicitar sus actos (Limberger y Lopes, 2010, 469) al mantener en Internet los datos relativos al gasto público, a los procesos de contrataciones, de concursos para cargos, así como también al implementar mecanismos de participación ciudadana para apoyar la toma de decisiones administrativas y en general, al acercar la Administración a los particulares y viceversa.

19. Síntesis: El uso de las TIC en el cumplimiento de los principios que rigen la actividad administrativa, la Administración vicarial y la buena Administración.

Con las TIC se pueden cumplir en mayor proporción los principios que rigen las distintas formas de la actividad administrativa, puesto que ellas

facilitan la interacción entre los particulares y la Administración (Delpiazzo, 2010, 272) haciéndola más ágil, accesible, transparente y eficaz , en definitiva, el uso de TIC es una herramienta para perfeccionar el carácter vicarial de la Administración como institución orientada al servicio de los ciudadanos, pero no a prestar cualquier calidad de servicio sino a procurar *“la mejor gestión de lo común, de lo de todos”* (Rodríguez-Arana, 2007, 64), de acuerdo con el artículo 141 constitucional.

Además, ellas abonan a favor del principio de buena administración, no sólo referido a la actuación administrativa subordinada al ordenamiento jurídico sino adecuada en su servicio a los particulares, con apego a la garantía que representa el debido procedimiento administrativo (aparte 6.b CIGE) (2007), de modo que se alcance una decisión de la mayor calidad posible (Araujo-Juárez, 2010, 91 y 94), tal como lo prevé el aparte 2.b CIGE (2007).

Sin embargo, el uso de las TIC apareja nuevas realidades que no deben ignorarse como la mayor disponibilidad de datos privados, el desconocimiento en el uso de la tecnología de una parte importante de la población y de los funcionarios públicos, la falta de universalización de las TIC, el costo de los equipos y servicios de telecomunicación, entre otros elementos que no deben desatenderse puesto que al desconocerse esta realidad, difícilmente se podrá cumplir con el fin principal de la Administración en un Estado de Derecho, como lo es, lograr la efectividad del ejercicio de los derechos fundamentales (Rodríguez-Arana, 2007, 68).

Luego de haber verificado la aptitud para incrementar el grado de cumplimiento de los principios que rigen la actividad administrativa mediante el uso de TIC, deben especificarse las distintas formas de la actividad

administrativa para fijar el procedimiento por el que se ejercitarán, y así analizar, si es posible bajo el ordenamiento jurídico actual, ejecutar dicho procedimiento mediante TIC

B. Las formas clásicas de la actividad administrativa: el contenido de la actividad.

La actividad administrativa o “...*los comportamientos de la Administración en el cumplimiento de los fines que tiene asignados...*” (Parada, 1996, 434) se pueden clasificar en: actividad de limitación, de fomento y prestacional.

1. La actividad de limitación se materializa con

“...la intervención de los órganos administrativos competentes, en determinadas actividades, que en ejercicio de sus derechos, desarrollan los particulares. Intervención esta que encuentra su basamento en la necesidad de proteger el interés general, e implica el ordenamiento o condicionamiento de la ejecución de las actividades de los particulares, ya que debido a la importancia económica, cultural, estratégica o social que revisten los sectores sobre los cuales inciden las mismas para la tutela del interés general, de ninguna manera....puede dejarse exclusivamente en manos de particulares...” (Peña, 2003, 106).

La actividad limitadora surge como consecuencia de la responsabilidad que tiene la Administración de proporcionar un ambiente propicio para el desarrollo integral de la sociedad, impidiendo abusos de cualquier tipo que pudieran repercutir negativamente en la República. La Administración está obligada a intervenir en las actividades de interés nacional para garantizar la objetividad en la satisfacción de las necesidades públicas y no la actuación interesada de los actores sociales que pretendan su beneficio personal en desmedro del colectivo.

Como el ejercicio de esta actividad resulta en la limitación de los derechos individuales, tal restricción no se produce siempre de la misma manera. Así las cosas, siguiendo a Hutchinson (1996, 114 a 117) la intervención administrativa puede referirse a la imposición de deberes u omisiones, es decir, la Administración tiene la potestad de demandar a los particulares ciertas conductas u omisiones bajo la pena de sanciones, incluso, prestaciones de dar o hacer sin retribuirle por ello; en segundo lugar está el ejercicio de un derecho supeditado a una comprobación reglada, en mayor o menor medida, por parte de la Administración; Por último, están limitaciones a la propiedad privada como las restricciones, servidumbres o incluso la pérdida de la propiedad mediante expropiación previa indemnización justa.

2. La actividad de fomento de la Administración, según Peña (2003, 245 y 246), “...constituye un título que la habilita para intervenir en la actividad de los particulares....En principio su ejercicio excluye la coacción sobre las actividades de los particulares...”, amplía la esfera de derechos de los particulares porque le otorga ventajas de las que no gozaba, “...estimula la actividad de los particulares cuando coincide con el interés general...” y por último , “...debe ser aceptada voluntariamente por los particulares...”.

Mediante esta clase de actividad, la Administración promueve ciertas conductas consideradas de importancia para la nación, especialmente ofreciendo ayudas económicas (Martín-Retortillo, 1996, 221), bien sea aportando dinero a título de subvención u omitiendo cobrar las contribuciones tributarias correspondientes a título de exoneraciones.

La Administración puede intervenir en la actividad privada para corregir fallas no sólo limitando la actuación individual sino también

colaborando directamente con los particulares para que a través de su superación pasen a formar parte del aparato productivo nacional y participen directamente en la solución de problemas que afectan a la comunidad.

3. La actividad prestacional

“...consiste en la erogación de una prestación, es decir, de un ‘fare’ por parte de la Administración o del concesionario, de tal manera que la necesidad pública se satisface con una actividad, la más de las veces material, verbigracia prestaciones sanitarias o educacionales, etcétera...” (Peña, 2003, 328).

La prestación de servicios por parte del Estado se ha asociado al concepto tradicional de servicio público. En esta actividad, explica Parada (1996, 490) *“...la Administración, sin limitar ni incentivar la actividad privada, satisface directamente una necesidad pública mediante la prestación de un servicio a los administrados...”*.

Esta prestación puede ser directa o puede ser ejercida por los mismos particulares en un régimen de concesión, vale decir, si así lo considera conveniente la Administración de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

La importancia de la actividad prestacional radica en la universalidad de la prestación del servicio de que se trate, sin considerar la recuperación económica, ya que este no es el fin del Estado, sino, satisfacer las necesidades colectivas, por constituir un derecho de los particulares.

4. Las formas de la actividad administrativa mediante el uso de TIC.

Al ejercer cada una de estas tres actividades: limitación, prestacional o fomento, la Administración y los particulares requieren vincularse, pero, tal

vinculación no es arbitraria ni está dejada a la imaginación y a las circunstancias, por el contrario, de conformidad con el artículo 2 constitucional que consagra a la República venezolana como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, toda actividad de la Administración queda subordinada al ordenamiento jurídico (Hernández, 2007, 44).

En este sentido, los particulares y la Administración sólo podrán relacionarse válidamente si se cumplen una serie de requisitos de fondo y forma (Brewer-Carías, 2005, 169). A los fines del presente estudio sólo interesa analizar los requisitos de forma, en tanto que garantías para el recto funcionamiento del Estado, de modo que la Administración sólo podrá manifestarse con validez y eficacia si cumple con tales formas mediante un *iter* concreto previsto en el ordenamiento jurídico (García y Fernández, 2004, 565 y 567).

Ese *iter* no es otra cosa que el procedimiento administrativo, vehículo formal y obligatorio por el que se ejercita la función administrativa (Araujo-Juárez, 2007, 53; García y Fernández, 2004, 565), y que la simplifica y uniforma (Araujo-Juárez, 2007,121), porque le evita tener que ingeniar nuevos medios para actuar cada vez que deba hacerlo y le asegura, tanto a la colectividad (interés público) como a los particulares (interés privado), una serie de garantías a favor de sus derechos.

En vista de que el procedimiento administrativo ordinario es el mismo que se aplica a todas las formas de la actividad administrativa, en ausencia de procedimientos especiales se analizará, tratando de dar respuesta a la interrogante que dejó Palomar, en 1995, cómo pueden cumplirse los requisitos y trámites generales del procedimiento administrativo mediante el

uso de TIC (p. 384). Para tal fin se determinará la posibilidad de que la Administración realice sus actividades en un “entorno virtual” (Moles, 2006, 17), lo que constituye el fundamento necesario para instaurar un régimen desarrollado de Administración electrónica en Venezuela.

Antes de determinar esta posibilidad, es necesario descomponer las fases y formalidades que integran el procedimiento administrativo ordinario para luego precisar cuáles son las formas que cambiarían al pasar a un procedimiento administrativo electrónico. Por ello, se analizará este procedimiento a continuación.

C. Las formas del Derecho Administrativo: El procedimiento administrativo ordinario.

En Venezuela, el procedimiento administrativo está regulado principalmente por la LOPA (1981), por ello es necesario analizar cuáles son las formalidades indispensables que exige esta normativa para que se desarrolle el procedimiento, y así determinar si es posible que se materialice válidamente mediante la incorporación de TIC, es decir, si la Administración y los particulares pueden relacionarse desde una perspectiva jurídica mediante las TIC en cumplimiento de las formalidades de la Ley.

A pesar de que se hable de formalidades, a diferencia del proceso judicial, la LOPA (1981) no contiene una concepción formalista de las etapas del procedimiento administrativo (Araujo-Juárez, 2007, 244), por el contrario, tal formalismo es flexible o moderado (Hernández, 2007, 44) porque no crea un procedimiento determinado en detalle, sino un conjunto de principios que sirven de marco procedimental a la actividad administrativa (Araujo-Juárez, 2007, 80). La razón de tal régimen estriba en la imposibilidad de emplear un

mismo procedimiento para que la Administración desarrolle la múltiple variedad de actividades que le corresponde, de allí que existan tantos procedimientos como actividades públicas, pero todos ejecutados conforme a las mismas reglas y principios previstas en la LOPA (1981) (Meier, 2004, 179 y 180).

Con independencia de que se trate del procedimiento administrativo ordinario o del sumario, también llamado de corta sustanciación, que son los dos tipos básicos de procedimiento que requieren sustanciación, según comenta Brewer-Carías (2005, 291), en cada uno de ellos pueden identificarse cuatro momentos o etapas.

La primera parte del procedimiento administrativo se conoce como el inicio, y puede comenzar a petición de parte interesada o de oficio. En esta fase se determina el objeto del procedimiento; la segunda etapa es la sustanciación, donde se presentan todos los argumentos y se incorporarán tantas pruebas como se considere necesario para resolver el asunto; la tercera etapa se denomina terminación, es donde se dicta la decisión final o el acto administrativo propiamente dicho; y la cuarta y última fase es la etapa de ejecución o eficacia, en la cual, el acto de decisión empieza a producir efectos jurídicos, previa notificación al interesado (Araujo-Juárez, 2007, 244-246 y Urosa, 2007, y 7).

A continuación se analizará sintéticamente cada una de estas cuatro fases a los fines de observar las formas que exige el ordenamiento jurídico para su materialización y así establecer cuáles pueden cumplirse de modo idéntico en el procedimiento administrativo electrónico y cuáles deben ser modificadas para tal fin.

1. Etapas del procedimiento administrativo:

a. La etapa de inicio:

Como se indicó *supra* el procedimiento puede iniciar de dos modos, a instancia del interesado o de oficio.

a'. A instancia del interesado: Conforme al artículo 51 constitucional toda persona tiene derecho a dirigir peticiones a cualquier autoridad sobre los asuntos de su competencia y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Cuando el particular ejerce ese derecho, tal acto de instancia debe cumplir ciertos requisitos subjetivos y objetivos esenciales.

Los requisitos subjetivos están previstos en los artículos 2 y 22 LOPA (1981), mientras que los requisitos objetivos, que es realmente donde radica el punto crítico de la incorporación de TIC en la actividad administrativa, se dividen en esenciales y accidentales (Araujo-Juárez 2007, 278-279) o circunstanciales (Urosa, 16-17, 2007).

Los requisitos esenciales están previstos en el artículo 49 LOPA (1981) y son los siguientes:

i. Escritura: Debe ser presentado mediante escrito, puesto que así lo indica expresamente el encabezamiento del artículo. Este es, sin duda, uno de los obstáculos legales para el uso de TIC, pues la escritura es entendida en sentido físico, no electrónico. Esto no podía ser de otra manera, pues cuando la LOPA fue sancionada, no existían las TIC como se le conocen hoy día.

ii. Destinatario: Debe indicarse el órgano al cual está dirigido.

iii. **Remitente:** Debe identificarse al interesado, y en su caso, a la persona que actúe como su representante con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la cédula de identidad o pasaporte.

iv. **Domicilio:** Las notificaciones y citaciones a que haya lugar deben practicarse en el lugar designado como domicilio.

v. **Hechos, razones y pedimentos correspondientes:** Al respecto, la norma legal exige que se debe expresar con toda claridad la materia objeto de la solicitud.

vi. **Otros requisitos previstos en normas especiales:** La LOPA (1981) indica específicamente cualquier otra circunstancia que exijan las normas legales o reglamentarias. Esto va a depender del objeto del procedimiento administrativo.

vii. **La firma:** Los interesados deberán firmar la solicitud, o en su defecto, hacerlo a ruego. Este requisito, al igual que la escritura, constituye otra de las trabas que deben ser resueltas para lograr la instauración del procedimiento administrativo electrónico.

En cuanto a los requisitos accidentales, destacan los anexos y el pago de tributos. Es común que la Administración exija, junto a la solicitud principal y a título de anexo, la consignación de documentos originados en papel, normalmente, emanados de otros entes u órganos administrativos.

Así mismo, no es poco frecuente que la Administración, conforme al principio de legalidad tributaria, exija el pago de tasas, el cual deberá ser consignado directamente ante la sede del órgano competente, bien sea en

efectivo, tarjeta de débito o de crédito, mediante depósito realizado en una entidad bancaria, o bien, mediante el pago de timbres fiscales, según lo indique el órgano competente. En este último caso, las referidas especies fiscales móviles deberán ser inutilizadas en el documento original donde se haga constar el acto, salvo las excepciones previstas en la Ley, todo ello, conforme al artículo 35 de la Ley de Timbres Fiscales (LTF) (2010).

Por estas razones, los anexos y los tributos son elementos accidentales de importancia fundamental que deben ser considerados al momento de incorporar las TIC en el ejercicio de la actividad administrativa.

Una vez elaborada la petición con la totalidad de los requisitos, dicho acto de instancia particular deberá ser presentado en el Registro de Presentación de Documentos de conformidad con el artículo 44 LOPA (1981) o en la Ventanilla Única prevista en el artículo 46 DLSTA (2008) y la Administración no podrá negarse a recibirla incluso si el órgano que la recibe no es competente, ya que al formar parte de la Administración deberá aceptarla, precisar quién es el competente y hacérsela llegar a éste (Urosa, 19, 2007). En contra de esta posición, Meier (2004, 42-43 y 62) afirma que el órgano ante el cual se presente una solicitud cuya materia no forme parte de sus competencias no deberá admitir la solicitud sino que deberá indicarle al particular la autoridad administrativa competente. De los criterios expuestos, se concluye que la actuación administrativa más eficiente o más cónsona con el artículo 141 de la Constitución conforme al cual la Administración está al servicio de los intereses de los ciudadanos (Hernández, 2007, 41), sería que el funcionario que recibe la solicitud le advirtiera al particular de la incompetencia del órgano para conocer tal petición por lo que el solicitante tendrá dos opciones, no entregarla allí y llevarla él mismo ante el órgano competente, o consignarla y dejar que sea dicho órgano el encargado de

presentarla ante el competente, de modo que sea el particular quien decida, de acuerdo con las circunstancias, la opción que más le convenga.

Con la presentación del escrito se inicia el procedimiento, y esto es importante precisarlo por las consecuencias que se derivan de ello como lo son el cumplimiento de los lapsos para decidir que tiene la Administración y el respeto al orden de presentación de las peticiones (Meier, 2004, 70).

De esta manera, una vez consignado el escrito pueden ocurrir diversos supuestos. En primer lugar el escrito puede adolecer de falta en los requisitos, en este caso, la autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones lo notificará al presentante, comunicándole las omisiones o faltas observadas a fin de que en el plazo de quince días proceda a subsanarlos.

Si el administrado no corrige el error indicado o lo hace fuera del lapso, Araujo-Juárez (2007, 282) considera que debería operar la perención breve; sin embargo la LOPA (1981) no hace referencia a ella, sólo se refiere a la perención por paralización del procedimiento por causa imputable al particular por un lapso de dos meses contados a partir de la notificación que se le haga al respecto, de modo que no puede alegarse una perención que no existe en el ordenamiento jurídico, por el contrario, como afirma Meier (2004, 64) el interesado podrá plantear una nueva solicitud pero ya corregida. Sin embargo, si el interesado corrige el error y luego de entregado nuevamente le devuelven una segunda vez el escrito, podrá corregirlo y volver a presentarlo, o intentar el recurso jerárquico conforme a las previsiones del artículo 50 LOPA (1981).

Del escrito y sus anexos se puede pedir recibo o copia fechada y firmada por quien lo recibió, que en principio debería ser el funcionario del Registro

de Presentación de Documentos, y en su defecto, la unidad de correspondencia, en la oficina del funcionario competente o inclusive mediante IPOSTEL de acuerdo con los artículo Art. 43 y 44 LOPA (1981).

Con el inicio del procedimiento se abrirá el expediente que lo contendrá a tenor de lo previsto en el artículo 31 LOPA (1981).

b'. De oficio: Este es el otro modo de iniciar el procedimiento administrativo, y puede ser de cuatro formas, por iniciativa del órgano decisor, por orden del superior jerárquico del decisor, por denuncia de los particulares (Urosa, 2007, 9) o por denuncia de otras autoridades administrativas, así como también por moción razonada de los subordinados (Meier, 2004, 22). En todos los casos, como ocurre por ejemplo con la denuncia el procedimiento no inicia mediante la aportación de datos por un particular o por la otro órgano administrativo, sino cuando el órgano competente decide iniciar el procedimiento a partir de la información recibida, en cuyo caso, deberá notificar a los interesados (Araujo-Juárez, 2007, 274-276 y Urosa, 2007, 14). Ejemplo: La denuncia de tierra ociosa prevista en el artículo 37 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en virtud de la cual, la Administración decidirá si inicia o no el procedimiento correspondiente.

Posteriormente, tanto la Administración como los particulares pudieran seguir emitiendo tantos actos como fueren necesarios para darle continuidad al procedimiento, esto ocurre en la segunda fase, la sustanciación.

b. La etapa de sustanciación:

En esta etapa se producen alegaciones, aportaciones e informes (Araujo-Juárez, 2007, 284), todo ello guiado por el principio inquisitivo que impone a la Administración realizar todo lo necesario para la búsqueda de la verdad

(Araujo-Juárez, 2007, 284 y Meier, 2004, 79 y 173), es decir, para determinar los datos necesarios para que la Administración se pronuncie oportunamente (Meier, 2004, 172).

En cuanto a las alegaciones, que constituyen la actividad instructora cuyo objeto es incorporar al procedimiento administrativo hechos y normas que sirvan para sustentar el acto administrativo definitivo (Meier, 2004, 188), los particulares podrán presentar todos los escritos que deseen durante el procedimiento según lo estimen necesario para que la Administración decida considerando todas ellas, como lo prevén los artículos 23, 32 y 62 LOPA (1981), respectivamente. Así mismo, los particulares no sólo pueden coadyuvar al impulso procedimental sino también pueden solicitar ponerle fin, como ocurre con el desistimiento del artículo 63 *eiusdem*.

Respecto de la actividad probatoria, se aplicarán las disposiciones del Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Código Orgánico Procesal Penal y demás leyes de la República, ex artículo 58 LOPA (1981), o como explica (Meier 2004, 236), serán válidos todos los medios de prueba establecidos en el ordenamiento jurídico y cualquier otro que no esté expresamente prohibido por las leyes. Por esta razón, rige el principio de libertad probatoria, de modo que los hechos se pueden demostrar con cualquier medio de prueba lícito, así como el principio de no preclusividad de la prueba de modo que se puede probar en cualquier momento del procedimiento, obviamente, antes del acto definitivo, ya que la LOPA (1981) no establece un lapso probatorio determinado (Urosa, 2007, 31), pero una vez dictado el acto, ya no podrán admitirse nuevas pruebas.

Por otra parte, dado el carácter inquisitivo del procedimiento administrativo, a tenor del artículo 53 LOPA (1981) rige el principio de carga

de la prueba en manos de la Administración, sin embargo, de conformidad con la normativa legal referida, el particular también debe probar sus alegatos (Meier, 2004, 67) de acuerdo con el principio que establece el deber que tiene cada quien de probar sus alegaciones, salvo en los procedimientos sancionatorios donde el particular se considera inocente hasta que la Administración demuestre lo contrario (Urosa, 2007, 27, 28 y 30).

Luego de que la Administración haya realizado la actividad probatoria que estime pertinente para decidir, incorporando pruebas obtenidas por sí misma o emanadas de otros órganos de la Administración Pública como es el caso de los informes, que constituyen declaraciones de juicio imparciales y objetivas (Meier, 2004, 196 y 199), y además de haber escuchado a los interesados, así como también, haberles permitido aportar las pruebas que consideren pertinentes a los fines de demostrar sus afirmaciones, dictará el acto administrativo con el que termina el procedimiento, es decir, el acto administrativo propiamente dicho (Araujo-Juárez, 2007, 253).

c. La etapa de terminación:

Puede ser normal o anormal, pero siempre expresa. Si no hay decisión, se presume que sí la hubo en forma negativa a la petición bajo la figura del silencio administrativo previsto en el artículo 4 LOPA (1981).

a'. Terminación normal: Se produce cuando se dicta el acto administrativo definitivo, el cual, será válido, siempre que contenga los requisitos previstos en el artículo 18 LOPA (1981) como lo son:

1. El nombre del Ministerio u organismo al que pertenece el órgano que emite el acto.
2. El nombre del órgano que emite el acto.

3. El lugar y fecha donde el acto es dictado.
4. El nombre de la persona u órgano a quien va dirigido.
5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.
6. La decisión respectiva, si fuere el caso.
7. El nombre del funcionario o funcionarios que los suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen, e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia; y,
8. El sello de la oficina.

Si el acto no cumple con alguno de estos requisitos, es decir, si no se dicta con subordinación a la ley, sería inválido, pero seguiría teniendo vigencia hasta que, eventualmente, fuera declarado nulo por la propia Administración o por un tribunal (Hernández, 2007, 42). No obstante, tal nulidad sólo podría ser relativa (Brewer-Carías, 2005, 184) a menos que el vicio incidiera en la formación de la voluntad administrativa o causare indefensión (Hernández, 2007, 44).

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 51 constitucional, el deber administrativo de decidir no es arbitrario sino que adecuado y oportuno. Así, la Administración tiene el deber de decidir, siguiendo la terminología empleada por Araujo-Juárez (2007, 300-302), de forma congruente, es decir, de forma exhaustiva y no sólo exclusiva según lo alegado, de acuerdo con los artículos 62 y 89 LOPA (1981), bien sea estimando o desestimando la pretensión del interesado. Lo que se resume en el deber de responder de forma adecuada a la petición del particular.

Además, esa respuesta sólo puede darse en forma escrita de modo que sólo puede haber excepciones por disposición expresa de las leyes, sin

embargo, también pueden ser oral (órdenes a subalternos), realizarse mediante signos (señas del vigilante de tránsito) o incluso se habla de las luces del semáforo (Araujo-Juárez, 2007, 302-303).

Pero además, la decisión de la Administración debe ser oportuna, es decir, dentro del lapso previsto por la LOPA (1981), que en el caso del procedimiento administrativo ordinario es de 4 meses contados a partir de la presentación de la solicitud, cuando se trata de un procedimiento a instancia de parte, o a partir del día siguiente a la notificación de la Administración al interesado, si se tratare de un procedimiento de oficio. En ambos casos, el procedimiento podría durar hasta seis meses ya que puede haber lugar a más de una prórroga que juntas no podrán superar los 2 meses adicionales según lo prevé el artículo 60 LOPA (1981).

Por su parte, en el caso del procedimiento sumario o de corta sustanciación será de hasta 30 días, de acuerdo con el artículo 67 LOPA (1981); sin embargo, para Araujo-Juárez (2007, 303- 304) ninguno de los plazos anteriores vicia de nulidad la decisión final, sino que sólo podría generar alguna sanción administrativa o responsabilidad patrimonial, que es la consecuencia legal que podría surgir de la infracción de normas de procedimiento que no tengan trascendencia alguna (Hernández, 2007, 69).

b'. Terminación anormal: Pero el procedimiento también puede culminar de modo anormal, bien sea por actividad del interesado (Meier, 2004,298), es decir, por desistimiento de conformidad con los artículos 63 y 66 LOPA (1981), por inactividad (Meier, 2004, 298) perención administrativa, la cual sólo es imputable al interesado y en los procedimientos que se inician a instancia de éste (Araujo-Juárez, 2007, 306), así como también en caso de muerte del interesado, siempre que el derecho no pueda ser trasladado a sus

herederos (Meier, 2004, 299), en caso de transformación de la condición jurídica del interesado (Meier, 2004, 300) o de reformas legislativas que extingan el procedimiento o lo modifiquen sustancialmente (Meier, 2004, 300).

d. La etapa de eficacia o de ejecución:

Para que el acto administrativo sea obligatorio no basta que sea dictado, sino que debe ser conocido por el interesado. Así, se deberá notificar, si es de efectos individuales, o publicar, si es de efectos generales e inclusive de efectos particulares en los casos que las leyes lo prevean de este modo (Araujo-Juárez, 2007, 316; y, Brewer-Carías, 2005, 195 y 197).

La notificación se hará en la dirección indicada al efecto por los interesados cuyos derechos e intereses se vean afectados, aunque no se entregue personalmente (Artículo 75 LOPA) (1981), y en su defecto, en un diario de los de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado quince (15) días después de la publicación (Artículo 76 LOPA) (1981). Además, hay casos en que deben hacerse ambas cuando así lo exijan las leyes (Artículo 72 LOPA) (1981). La notificación también puede ocurrir de hecho mediante cualquier actividad del interesado demostrativa de que tuvo conocimiento de lo que debió notificarse (Araujo-Juárez, 2007, 321).

Pero no basta notificar, también debe quedar constancia en el expediente de la recepción de la notificación del acto por parte del interesado. Lo importante es que la Administración pruebe que la notificación llegó al destinatario, con todos los requisitos que imponen las leyes, aunque éste no

haya llegado a conocerla (Araujo-Juárez, 2007, 322). Los referidos requisitos son los que se indican de seguidas:

a'. El texto íntegro del acto (Artículos 9, 18 -numeral 5- y 73 LOPA) (1981), de modo que con la notificación el interesado no deba trasladarse a la sede de la Administración, sino que conozca la totalidad del acto (Brewer-Carías, 2005, 199).

b'. Indicación de los recursos, los lapsos y los órganos competentes ante los que habrán de ser ejercidos (Artículo 73 LOPA) (1981).

c'. Debe extenderse por escrito, personalmente al interesado o a su apoderado en su domicilio o residencia, con recibo firmado donde conste fecha y contenido de la notificación, nombre y cédula de quien recibe (Artículo 75 LOPA) (1981) o en la dirección indicada por el interesado (numeral 3 del artículo 49 LOPA) (1981).

d'. En caso de que la notificación resultare impracticable se realizará mediante publicación del acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad competente tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado quince días después de la publicación. Pero si no hubiere prensa diaria en la referida entidad territorial, la publicación se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República.

Por otra parte, entre las formas que deben cumplirse para la validez de los actos administrativos, y que constituye otro aspecto importante a efectos de analizar la aplicación de las TIC para el cumplimiento de las formas del derecho administrativo, se cuentan las condiciones de lugar y tiempo de la actuación de la Administración.

2. Condiciones de lugar y tiempo de la actuación administrativa.

a. El lugar:

Es el espacio donde debe dictarse y ejecutarse el acto de acuerdo con la competencia del órgano que lo emite, y al respecto Araujo-Juárez (2007, 260-261) distingue los lugares siguientes: la *circunscripción administrativa*, es el territorio en el que tiene competencia el órgano del que emana el acto; la localidad, es lugar donde tiene su sede el órgano; sede, es el recinto donde se encuentra el órgano; y la dependencia u oficina, es el lugar donde se ubica concretamente el órgano que interviene en el procedimiento.

En este sentido, para que el acto administrativo sea válido no puede emitirse ni comunicarse en cualquier lugar, por el contrario, dado que la LOPA (1981) exige que todo acto administrativo emane del órgano competente, y puesto que dicho órgano desempeña sus funciones desde una sede determinada, será en dicha sede dónde debe emitirse el acto administrativo y dejarse constancia de ello en el expediente administrativo.

Así mismo, cada vez que un particular requiera comunicarse con la Administración Pública o informarse del estado de un procedimiento en el que tenga interés, tendrá la certeza de que deberá acudir hasta la sede del órgano competente donde está archivado el expediente administrativo, sin perjuicio del derecho que tiene a consignar peticiones ante cualquier otro órgano ubicado en otra sede y que éste se lo remitirá al órgano competente.

Del mismo modo, siempre que la Administración debe comunicarse con un particular, bien para informarlo, citarlo, etc., tal comunicación será válida si

se realizarse en el domicilio del particular o en la dirección indicada por el interesado al efecto.

b. Tiempo:

Aparte de existir requisitos espaciales, también existen formalidades relativas al tiempo de producción y comunicación de los actos administrativos.

Del artículo 41 LOPA (1981) surge el deber, tanto de la Administración como de los particulares (Brewer-Carías, 2005, 292), de cumplir tales lapsos y el correspondiente derecho de exigir su cumplimiento, de modo que ante la infracción de los plazos se sufrirán las consecuencias legales correspondientes (Araujo-Juárez, 2007, 262).

A tenor de lo previsto en el artículo 42 LOPA (1981), dichos plazos se computarán por días hábiles administrativos, es decir, aquellos en los cuales trabaje oficialmente la Administración conforme a su calendario, lo cual excluye los sábados, domingos y los días de fiesta (Araujo-Juárez, 2007, 263-264), salvo que la Ley indique expresamente que se computarán por días continuos (Brewer-Carías, 2005, 293).

Conforme enseña Araujo-Juárez (2007, 264- 265) dentro de los días hábiles también debe tenerse en cuenta la existencia de horas hábiles, éstas son las horas en las cuales deben realizarse los actos del procedimiento administrativo y que se conocen como horario de oficina; no obstante las cuales, los interesados también podrán realizar actos mediante las oficinas de correos del Instituto Postal Telegráfico (IPOSTEL), siempre que se haga constar la fecha de remisión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 LOPA (1981) y en la Resolución Reglamentaria sobre Recepción y Remisión

de Documentos por Correspondencia N° 1304 del entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Brewer-Carías, 2005, 56).

Para saber cuáles son los días dentro de los cuales deben actuar, tanto la Administración como los particulares, continúa el referido autor, deben conocer el día en que inicia y finaliza el plazo previsto al efecto, o el día en que deba realizarse el acto de acuerdo con el término legal. Este cálculo, conforme al artículo 42 LOPA (1981), se iniciará a computar *“a partir del día siguiente de aquel en que tenga lugar la notificación o publicación”*. Si el término o el plazo se hubiere fijado por meses o años, se computará desde el día que se produjo el acto hasta la misma fecha del mes o año correspondiente según el número de meses o años previstos, el último día del mes (si el mes en que finaliza el cómputo no posee el día correspondiente) o el día hábil siguiente.

1. Resumen: La concepción del procedimiento administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El procedimiento es la forma de la actividad administrativa y esa forma, tradicionalmente, ha sido escrita en medios físicos tangibles, vale decir, en papel. Toda la regulación de la LOPA (1981) está pensada en el procedimiento que se lleva a cabo mediante documentos en papel, con un expediente administrativo en el mismo formato. Esa regulación no se basa, pues, en medios electrónicos.

Cuando se redactó la LOPA (1981) se optó por la escritura como sistema contrapuesto a la oralidad, mas no se escogió la escritura teniendo presente sus modalidades en papel y electrónica, ni la posibilidad de que se formara un expediente en papel y otro virtual, ni de citaciones o notificaciones en la

residencia o en la prensa en lugar de notificaciones mediante correo electrónico o cualquier otro sistema de uso frecuente como las redes sociales. Para la LOPA (1981), el procedimiento administrativo es escrito en papel y todas las formalidades, tanto esenciales y accidentales, están diseñadas para ser cumplidas en este formato.

No obstante, la incursión cada vez mayor de la tecnología en todas las actividades humanas ha cambiado la manera como se relacionan los particulares entre sí, e incluso, como lo hacen con el Estado; de allí que a los fines de que tales vínculos cuenten con las debidas garantías jurídicas y puedan mejorar progresivamente, es necesario analizar, ya precisadas las fases y formalidades del procedimiento administrativo, si se pueden cumplir estos requisitos mediante el uso de TIC a la luz de la legislación vigente.

CAPÍTULO II
EL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN
VENEZUELA: El procedimiento administrativo electrónico conforme a la
normativa jurídica vigente.

Para determinar la posibilidad de contar en Venezuela con un procedimiento administrativo electrónico, a pesar de que no existe hasta el momento una ley especial sobre la materia, es necesario precisar si cada una de las etapas que componen el procedimiento administrativo ordinario previsto en la LOPA (1981) pueden producirse mediante el uso de TIC. En otras palabras, debe analizarse si es legalmente posible que las formalidades que la LOPA (1981) exige en formato papel puedan ser cumplidas por medios electrónicos, para pasar de un procedimiento en presencia física a uno en presencia virtual.

Sobre este tema ya se pronunció en sentido negativo la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia N° 1.011 de 8 de julio de 2009, fallo cuyo criterio fue ratificado en la decisión N° 100 de 3 de febrero de 2010.

En ambos casos la Sala declaró sin lugar la acción de nulidad ejercida contra el mensaje de datos recibido por una compañía en el sistema informático de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI, órgano encargado de autorizar la compra-venta de divisas extranjeras en Venezuela

dentro del régimen de control de cambio nacional), mediante el cual, el referido órgano administrativo le negó a la empresa accionante la autorización para adquirir dólares de los Estados Unidos de América.

La motivación de la Sala para negar la nulidad pretendida fue la siguiente:

“...el hecho de que la norma le atribuya a los mensajes de datos la misma eficacia probatoria que la ley le otorga a los documentos escritos, no significa la sustitución de las formalidades que deban reunir ciertos documentos para producir sus efectos jurídicos... entre los que deben incluirse aquellos que emanan de la Administración”

Para la Sala el valor probatorio de los mensajes de datos no sustituye las formalidades del acto administrativo, es decir, en su criterio, hay requisitos de validez de los actos administrativos que no pueden cumplirse en formato electrónico; sin embargo, la Sala no precisó cuáles eran esas formalidades y por qué no podían cumplirse en éste formato.

“Por esta razón, en el caso de autos, en que la recurrente pretende otorgarle a un mensaje recibido por correo electrónico la misma naturaleza de un acto administrativo formal y cuestiona su validez por no reunir los requisitos de forma y de fondo previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, considera la Sala que, en principio, no puede atribuírsele a toda información recibida a través de un mensaje de datos o derivado de la consulta efectuada en el sistema tecnológico empleado por las autoridades administrativas, los vicios de ilegalidad relativos a no reunir las formalidades necesarias de todo acto administrativo, salvo aquellos casos en que la ley requiera que el acto se transcriba y transmita íntegramente en su forma original...”

A lo sumo, la Sala estima que el acto administrativo “formal”, lo que pareciera que en criterio de la Sala se traduce por acto administrativo “en papel”, pero notificado por medios electrónicos, podría impugnarse cuando la Ley exigiere que fuera transcrito y transmitido íntegramente mediante un mensaje de datos.

Pero como en los casos a los que se refieren las sentencias *in comento* no existe previsión legal “...*alguna para que en el mensaje de datos que se obtenga por correo electrónico, se transcriba y transmita íntegramente en su forma original el acto administrativo formal dictado por la Administración...*”, la Sala consideró “...*que la legalidad de dicho mensaje de datos no puede impugnarse bajo el argumento de no reunir los requisitos de forma y de fondo de todo acto administrativo, como se pretende en este caso...*”.

A juicio de la Sala el mensaje de datos por el cual CADIVI responde a la solicitud de los particulares no es un acto administrativo electrónico, sino es un medio de comunicación del acto administrativo formal, como ya se dijo, que para la Sala, aunque sin manifestarlo expresamente, sólo puede ser dictado en papel, criterio que reitera la sentenciadora cuando decide que si los particulares, luego de conocer por medios electrónicos el estado de su solicitud, desean conocer el acto administrativo, “...*tienen el derecho de acudir ante la Administración para solicitar la entrega del acto dictado...*”.

Como puede advertirse, la Sala Político Administrativa considera que el acto administrativo formal sólo puede ser el que se encuentra insertado en el expediente archivado en la sede del órgano administrativo competente, porque estima, como ya se dijo, que la única forma de dictar actos administrativos es en papel y la manera de conocer su contenido íntegro, no será mediante la notificación, sino acudiendo hasta la sede del órgano una

vez que se entere de que el acto fue dictado o de cualquier otro modo por el que consiga tales resultados.

No obstante el criterio de la Sala, y a pesar de que la LOPA (1981) no consagra la posibilidad de ejecutar procedimientos administrativos electrónicos ni de dictar actos administrativos en este mismo formato, existe un conjunto de instrumentos normativos, de cuya aplicación sistemática, ello resulta posible.

El principal de tales textos jurídicos es el Decreto con Fuerza de Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas (DLMDFE) (2001), cuyo artículo 1° otorga y reconoce validez y eficacia a los instrumentos tecnológicos previstos en él, que puedan ser atribuidos “...a *personas naturales o jurídicas, públicas o privadas...*”.

El DLMDFE (2001) permite el empleo de TIC en los ámbitos privado y público, de allí que toda la normativa que contiene es aplicable a los órganos públicos para el cumplimiento de los fines del Estado.

Así mismo, el DLMDFE (2001) prevé en el artículo 6° que la observancia de las solemnidades o formalidades exigidas por las leyes para la formación de determinados actos o negocios jurídicos podrán realizarse utilizando los mecanismos descritos en él, mientras que el artículo 3° establece que el Estado adoptará las medidas que fueren necesarias para que los organismos públicos puedan desarrollar sus funciones, utilizando los mecanismos descritos en el Decreto con fuerza de Ley.

De acuerdo con estas normas, el referido instrumento legal contempla una serie de instrumentos electrónicos para cumplir con ciertas formalidades

que tendrán la misma validez jurídica que sus homólogos en formato papel, de modo que los órganos públicos podrán cumplir sus atribuciones por los medios previstos en el DLMDFE (2001), y será, sólo aquello que no esté contemplado, lo que deberá ser regulado por el Estado a través de las medidas necesarias para el cumplimiento de sus fines.

A. Las seis formalidades que deben modificarse para instaurar un procedimiento administrativo electrónico.

Ahora bien, como ya se dijo, el procedimiento administrativo debe realizarse mediante una serie de formalidades para que tenga validez, seis de las cuales deben modificarse para que aquel pueda ser desarrollado mediante el uso de TIC. Estas son: el sistema de comunicación por el cual han de manifestarse la Administración y los particulares, el medio que ha de servir de soporte para ese sistema de comunicación, el método para atribuir esa manifestación, el modo, el tiempo y el lugar para intercomunicarse. Cada una de estas formalidades será analizada en los seis epígrafes siguientes a los fines de comprobar, si efectivamente el procedimiento y el acto administrativos no pueden generarse de manera electrónica como lo manifestó la Sala en las decisiones comentadas *supra*.

1. El sistema de comunicación por el cual han de manifestarse la Administración y los particulares:

El sistema de comunicación establecido en la LOPA (1981) para que la Administración y los particulares se interrelacionen, es el escrito (Hernández, 2007, 46), sin perjuicio de que en ciertos casos se presentan alegaciones en forma oral mediante la comparecencia del interesado ante el órgano administrativo (Meier, 2004, 193).

El uso de la escritura está previsto para determinados actos procedimentales, tanto de los particulares como de la Administración, en los artículos 3, 5, 28, 32, 37, 44, 48, 49, 50, 63 y 86 LOPA (1981), de donde se deduce que todo el procedimiento es escrito y los actos que se realicen de otro modo deberán hacerse constar de esta forma.

Esa escritura no puede ser en cualquier idioma, puesto que de conformidad con el artículo 9 constitucional, el procedimiento administrativo debe ser en castellano, aunque también está permitido el uso de los idiomas indígenas en todo el territorio de la República. Los idiomas indígenas son de uso oficial para los pueblos indígenas según el artículo 94 de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) (2005), no obstante, fuera de ellos, el Estado garantizará su uso, con la presencia de intérpretes, en los procedimientos administrativos en los cuales sean parte ciudadanos indígenas (Artículo 95.2 LOPCI) (2005).

Volviendo al tópico de la escritura, las razones por las que la LOPA (1981) ha optado por este sistema es porque, como el acto administrativo goza de ejecutividad y ejecutoriedad, especialmente cuando crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, es necesario que se conozcan con precisión sus alcances y sus motivos; o cuando se trata de actos de procedimiento donde han intervenido diversos órganos y particulares, se requiere tener certeza de su producción conforme a la normativa jurídica correspondiente y con independencia de la persona natural que intervenga en el acto (García y Fernández, 2004, 568), razón por la que deberá formarse un expediente donde se deje constancia de lo actuado ex artículo 31 LOPA y así, cuando ingrese un nuevo funcionario a ocupar un cargo, pueda cumplirse con el principio de unidad y continuidad administrativa ya que todo estará documentado.

Otra de las razones expuestas por los García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2004, 567), es que en el caso de los actos recepticios, estos deben notificarse o publicarse, o incluso ambas, lo cual, sólo es posible de forma escrita; sin embargo, con el estado actual de la tecnología no puede sostenerse tal afirmación, sino decir que es más sencillo, por tradicional, mediante la forma escrita, ya que es posible darle publicidad al acto, al registrarlo, bien sea en un archivo electrónico de video o de voz, y mantenerlo en Internet para ser reproducido por quien lo desee.

De los argumentos presentados se evidencia por qué el acto de trámite y el administrativo definitivo, deben ser escritos, que en resumen es porque con ello se garantiza el acceso al conocimiento de su integridad (especialmente la motivación, el autor y el destinatario) y sus circunstancias (lugar y tiempo de producción y recepción) con posterioridad a su realización por parte de quien tenga interés en el asunto.

En este sentido, cuando la LOPA (1981) prevé que los actos administrativos, procedimentales y definitivos, sean escritos, es porque talos actos deben ser representados “...*con letras u otros signos trazados en papel u otra superficie*” (Real Academia Española, 2001), concepto que responde a la idea de que todo escrito debía realizarse en un soporte permanente y durable, y dado que el soporte que cumplía mejor con estas características era el papel, se entendía que todo documento iría indisolublemente unido a él (Ortega, 2007, 80).

No obstante, ante el desarrollo de las nuevas tecnologías, se hizo evidente que las letras u otros signos pueden ser trazados de forma virtual por un sistema informático y serán tan inteligibles como las trazadas en

papel, siempre que se disponga del equipo y el programa informático adecuado para ello, por esta razón se está de acuerdo con Ortega (2007, 81) cuando sostiene la idea de que no sólo el papel sirve de soporte a un documento, sino cualquier elemento que sea útil para manifestar una idea o pensamiento podrá servir para tal fin. En consecuencia, si la Administración escribiera actos administrativos mediante sistemas informáticos cumpliría con el requisito de que tales actos fueran escritos.

La conclusión anterior cuenta con fundamento legal desde 2001, con la entrada en vigencia del DLMDFE, el cual otorga y reconoce eficacia y valor jurídico “...al Mensaje de Datos y a toda información inteligible en formato electrónico, independientemente de su soporte material...” (Artículo 1° DLMDFE).

El DLMDFE (2001) define el Mensaje de Datos en el artículo 2 como “*Toda información inteligible en formato electrónico o similar que pueda ser almacenada o intercambiada por cualquier medio*”; es decir, el Mensaje de Datos es un tipo de información inteligible en formato electrónico con la característica adicional de que puede ser almacenada o intercambiada, de modo que pareciera que basta con que un acto sea representado con letras inteligibles en formato electrónico para que la escritura electrónica fuera válida desde la óptica jurídica; sin embargo el mencionado Decreto con fuerza de Ley prevé otros dos requisitos al efecto.

En primer lugar, el encabezamiento del artículo 8° del DLMDFE (2001) establece que en todos los casos que la ley requiera hacer constar una información por escrito, “...ese requisito quedará satisfecho con relación a un Mensaje de Datos, si la información que éste contiene es accesible para su ulterior consulta”.

Por su parte, el artículo 7° prevé que la información contenida en el escrito electrónico se considerará presentada o conservada en su forma original, si el Mensaje de Datos se mantiene inalterable desde que se generó, salvo algún cambio de forma propio del proceso de comunicación, archivo o presentación y cuando la información contenida en dicho Mensaje de Datos esté disponible.

Para cumplir con el requisito de la inalterabilidad, es preciso considerar que, en términos de certeza y seguridad no es igual grabar un mensaje de datos en un disco compacto, que sólo puede grabarse una vez o que pudiera ser grabado innumerables veces pero dejando siempre rastros, fecha y hora de las versiones registradas con anterioridad, que grabarlo en un disquete, soporte cuyo contenido es modificable prácticamente sin dejar evidencias de esa alteración, de allí que para satisfacer el requisito de inalterabilidad los documentos deben ser grabados en archivos protegidos, como pudiera ser la memoria ROM (read only memory) del disco duro de la computadora o un disco compacto de sólo lectura (CD-ROM) (Barbieri y Andrade, 2010, 75).

Como puede advertirse, no basta simplemente que la información sea inteligible en formato electrónico, ni que pueda ser almacenada e intercambiada (Mensaje de Datos), sino que la escritura electrónica tendrá el mismo valor jurídico que cualquier escrito original en papel, siempre que pueda ser consultada íntegramente con posterioridad al momento en el que se produjo; vale decir, cada vez que el interesado desee acceder a ella pueda hacerlo sin que su contenido varíe a pesar de que su presentación sí lo hiciera, siempre que ello no fuere esencial. Ej. La tipografía, el interlineado, la alineación y los márgenes de los documentos escritos, en contraposición a la presentación de planos en los que las medidas a escala, sí son esenciales, puesto que al variar, alterarían la obra final.

Lo importante a efectos de cumplir con el requisito esencial de la escritura, es que tanto los actos administrativos de trámite como el final sean representados por letras u otros signos inalterables e inteligibles por el interesado que puedan ser consultados de modo ilimitado con posterioridad a su generación, aunque para ello sea necesario emplear equipos electrónicos, de modo que la regla general es que debe hacerse por escrito, bien sea en formato papel o electrónico, sin que sea suficiente que se haga de forma verbal o mediante algún otro sistema de comunicación (por ejemplo, de señas), sin perjuicio de que puede haber actos administrativos verbales plenamente válidos como explican García y Fernández (2004, 568) que ocurre en las relaciones orgánicas y funcionariales de jerarquía así como en las relaciones de policía donde la orden verbal es admitida y permite cualquier medio de prueba.

Al admitirse jurídicamente la escritura electrónica en el procedimiento administrativo así como también de los actos administrativos de trámite y definitivos, lo que la Ley hace es aceptar que los documentos que actualmente se redactan en una computadora o algún otro dispositivo electrónico apto para el procesamiento de datos no requieren ser impresos, como ocurre normalmente y lo exige tácitamente la Sala Político Administrativa, sino que basta que se mantengan en ese formato para valer en el campo del derecho por ser equivalentes; inclusive, sólo valdrán como documento original si se conservan en ese estado ya que su impresión sólo tendrá el valor de una copia (Artículo 4° DLMDFE) (2001). Este aspecto se refiere al medio que ha de servir de soporte a la escritura electrónica, en tanto que sistema de comunicación adoptado por la LOPA (1981) y evolucionado en el DLMDFE (2001).

La escritura requiere un soporte mediante el cual hacerse visible de allí que el segundo elemento que debe ser modificado para lograr un procedimiento administrativo virtual es el medio que ha de servir de soporte a esa serie de trazos o píxeles inteligibles que constituyen la escritura.

2. El medio que ha de servir de soporte para el sistema de comunicación entre la Administración y los particulares:

La escritura, como sistema de comunicación indicado por la LOPA (1981), requiere un soporte, un espacio sobre el cual exteriorizar o hacer visible la escritura, para ello, normalmente se emplea el papel, aunque el acto que se quiera producir o hacer constar sea elaborado en formato digital. Sin embargo, lo común es que ese documento electrónico se imprima y se firme, pasando a constituirse este último en el documento original, de manera que los posteriores sólo serán reproducciones o copias fotostáticas.

Con la entrada en vigencia del DLMDFE (2001) se apostó por la “despapelización” de los actos jurídicos con miras a su “electronificación”, como lo proponían desde hace casi 30 años, para el comercio electrónico y en sentido similar, el Consejo Europeo mediante la Recomendación N° (81) 20 de 11 de diciembre de 1981 y la Organización de las Naciones Unidas mediante la Resolución de la Comisión para el Derecho del Comercio Electrónico de 11 de noviembre de 1985 (Thieffry, 2002, 141); es decir, se buscó darle validez a ese documento electrónico en lugar de tener que imprimirlo para que valiera en el ámbito jurídico, precisamente teniendo su soporte de manera electrónica (Peñaranda, 2008, 9).

Cuando se emplea el término despapelización en lugar de “desmaterialización” como se conoce, es porque compartimos la explicación

de Carlos Medina (2002, 81), para quien el documento electrónico, al igual que el tradicional, es físico, no una simple idea, lo que ocurre es que *“tienen una materialidad diferente a la tradicional... no es que los nuevos documentos telemáticos se desvanezcan en el aire... se conservan en novedosos medios materiales, ópticos o telemáticos...”* como ocurre con la música y las imágenes, además de otros datos (Thieffry, 2002, 7; e igualmente Moles, 2006, 28) en un entorno virtual, por ejemplo, con los títulos valores cuya electronificación representa otra etapa en la historia de su evolución, (Ortega, 2007, 101. En este mismo sentido: Rico, 2005, 94 y; Rico, 2004, 828).

En este sentido, el artículo 1° del DLMDFE (2001), al igual que el aparte 16 CIGE (2007), reconoce la eficacia y el valor jurídico de toda información inteligible en formato electrónico *“independientemente de su soporte material”*.

Cuando esa información inteligible en formato electrónico puede ser almacenada o intercambiada por cualquier medio, pasa a ser calificada bajo el título de Mensaje de Datos, ex artículo 2° DLMDFE (2001), el cual goza de igual eficacia probatoria que la otorgada por el ordenamiento jurídico a los documentos escritos. Mientras esa información se mantenga en dicho formato, valdrá como documento original y podrá haber más de un ejemplar, de manera que sus reproducciones impresas sólo serán copias, porque al imprimirse, el documento deja de ser original y pasa a tener *“...la misma eficacia probatoria atribuida en la ley a las copias o reproducciones fotostáticas”* (Art. 4° DLMDFE) (2001).

Pero el procedimiento administrativo no sólo exige que los actos de trámite y el acto definitivo puedan realizarse mediante TIC sino que esos

actos puedan “*concretarse en un cuerpo documental ordenado y coherente*” (Meier, 2004, 124), es decir, en un expediente administrativo conformado en este mismo formato, que permita su acumulación con otros expediente para evitar decisiones contradictorias ante situaciones conexas (Meier, 2004, 127).

Al respecto, el artículo 8° DLMDFE (2001) establece que para aquellos casos en los cuales “...*la ley requiera que ciertos actos o negocios jurídicos consten por escrito y su soporte deba permanecer accesible, conservado o archivado por un período determinado o en forma permanente...*”, como ocurre con el deber de crear un expediente administrativo donde constará el procedimiento, “...*estos requisitos quedarán satisfechos mediante la conservación de los Mensajes de Datos...*”, siempre que se cumplan tres condiciones:

a. Permitir su consulta a futuro: El expediente se forma para que las partes puedan conocer la integridad de los actos que van incidiendo en el procedimiento, independientemente de que la persona natural que ocupe el cargo sea distinta a quien presenció o emitió el acto de que se trate, de allí que el numeral 1 del artículo 8° DLMDFE (2001) exige “*que la información que contengan pueda ser consultada posteriormente*”.

b. Integridad e inalterabilidad de los datos: El numeral 2 del artículo 8° DLMDFE (2001) prevé la validez del mensaje de datos si se conserva el formato en el que se generó, archivó o recibió o en algún otro formato que permita demostrar que reproduce exactamente la información generada o recibida.

La importancia de esta condición radica en la función de probar la ocurrencia del acto procedimental. El procedimiento administrativo es la garantía de los particulares de que antes de toda actuación administrativa serán escuchados y tendrán la oportunidad de probar sus alegatos. Así mismo, es la garantía de la Administración de que actuó conforme a derecho. La necesidad de dejar constancia de ello es que los actos de la Administración son enjuiciables por los órganos judiciales, de allí que se requiera demostrar qué hechos ocurrieron y cómo ocurrieron, preconstituyendo las pruebas al efecto.

c. Mantener el orden: Tanto entre procedimientos administrativos diversos, ya que debe respetarse la cronología de su génesis, resolviendo los procedimientos en el orden en que fueron iniciados, como dentro de un mismo procedimiento, puesto que deben incluirse los actos en el orden que se fueron produciendo. Para lograr este fin el numeral 3 del artículo 8° DLMDFE (2001) establece como tercer requisito que deben conservarse todos los datos que permitan determinar la fecha y la hora en que fue enviado o recibido el mensaje de datos que contiene el acto administrativo.

De acuerdo con lo expuesto, la normativa jurídica reconoce tanto la validez de los actos administrativos de trámite y definitivo en formato electrónico, como la conformación del expediente electrónico siempre que los mensajes de datos que lo conforman puedan ser consultados con posterioridad a su producción, que estos sean inalterables y que se pueda determinar la fecha de ingreso para efectos de enumerarlos y atenderlos cronológicamente a tenor de lo previsto en el artículo 34 LOPA (1981). Con ello, se cumple otra de las formalidades necesarias para llevar a una dimensión electrónica al procedimiento y al acto administrativo.

Hasta el momento lo que se tiene es el equivalente electrónico a una hoja escrita: se puede leer, se puede transmitir, pero nadie se ha atribuido su autoría, de allí que sea necesario transformar un tercer elemento para que el procedimiento administrativo tradicional deje de ser la única opción, este es, el método para atribuir la autoría de una persona respecto de un documento.

3. El método para atribuir la autoría de una persona al acto administrativo. La firma electrónica y el sello:

a. La firma electrónica:

El único aparte del artículo 18 LOPA (1981) prevé que todo acto administrativo “...contendrá la firma autógrafa del o de los funcionarios que lo suscriban...”. Esta previsión se justifica por cuanto es la manera tradicional de probar que un documento ha emanado de una persona en concreto.

Este artículo se refiere al acto administrativo en general, bien sea de decisión o de trámite, como puede ser el acto por el que se inicia de oficio un procedimiento administrativo, o por el cual se notifica, conforme al artículo 73 LOPA (1981), de allí que la Administración no pueda emitir actos que no estén firmados ya que este es un requisito indispensable para su validez.

Este mismo criterio aplica para los actos de los particulares, a los cuales se exige como requisito esencial que estén firmados, tanto si se trata de los actos que dan inicio al procedimiento como lo prevé el artículo 49 LOPA (1981), como si se tratare de los demás actos que tenga a bien realizar el particular para impulsar el procedimiento, presentar argumentos o incorporar pruebas.

La firma autógrafa se emplea en el procedimiento administrativo realizado en formato papel, y para verificar su autenticidad existen una serie de técnicas grafológicas; pero cuando el procedimiento pasa a realizarse en formato electrónico, se requiere otro método para atribuir la autoría de un mensaje de datos tanto a la Administración como a los particulares; ese método es la firma electrónica, cuyo empleo está autorizado por el artículo 6º DLMDFE (2001) para la realización de cualquier acto o negocio jurídico para el cual la ley exija la firma autógrafa, y puede utilizarse tanto por personas naturales como jurídicas, privadas y públicas, de conformidad con el artículo 1º *eiusdem*; en consecuencia, es ajustado a derecho firmar electrónicamente un documento electrónico, o en el caso *sub examine*, un acto administrativo electrónico.

La firma electrónica es definida en el artículo 2º DLMDFE (2001) como cualquier *“Información creada o utilizada por el signatario, asociada al mensaje de datos, que permita atribuirle su autoría bajo el contexto en el cual ha sido empleado”*.

La amplitud de esta definición, según se especifica en la exposición de motivos del propio instrumento normativo, está guiada por el principio de “tecnología neutra”, por cuanto fue concebida con el propósito de que pudiera amoldarse a las innovaciones que vayan surgiendo con la violenta evolución tecnológica.

Por esta razón, el último aparte del artículo 2º establece la posibilidad de futuras adaptaciones por vía reglamentaria de los conceptos señalados allí, entre ellos, la definición de firma electrónica, sin necesidad de pasar por el complejo proceso de formación de la Ley.

Pero la ley no se queda con este único concepto, por el contrario, del DLMDFE (2001) se deduce la existencia de cuatro tipos de firma electrónica con diferentes consecuencias desde la óptica probatoria, respecto de las cuales, antes de pasar a comentarlas, es importante destacar como nota común que deben permitir la posibilidad de ser atribuidas a una persona determinada y no a otra, ya que precisamente esa es la función de la firma, hacer constar de forma escrita que cierta persona realiza una manifestación de voluntad, de juicio o de conocimiento.

a'. En primer lugar, el artículo 2° del citado decreto con fuerza de ley prevé la **firma electrónica simple**. Esta clase de firma se define de forma negativa como aquella firma electrónica que no cumple con los requisitos previstos en el propio DLMDFE (2001) para gozar de la misma validez y eficacia probatoria que la firma autógrafa.

No obstante, de conformidad con el artículo 17 DLMDFE (2001), esta categoría será apreciada por el juez como elemento de convicción valorable conforme a las reglas de la sana crítica, de modo que si éste no llegare a ser convencido de su validez, el acto administrativo estaría viciado de nulidad absoluta por falta de uno de los requisitos esenciales como es la firma del funcionario competente.

En segundo lugar, el artículo 16 DLMDFE (2001) regula las firmas electrónicas concordada y calificada, las cuales podrán formar parte integrante del Mensaje de Datos, o estar inequívocamente asociada a éste; así como también, enviarse o no en un mismo acto.

b'. La **firma electrónica concordada** es el tipo de firma electrónica que permite vincular al signatario con el mensaje de datos y atribuir la autoría de

éste, mediante un sistema previamente acordado por las partes, razón por la cual goza de la misma validez y eficacia probatoria que la Ley otorga a la firma autógrafa.

El DLMDFE (2001) permite a las partes acordar un sistema de firma electrónica para los actos que realicen entre sí, o inclusive, el sistema puede ser establecido por una de las partes y la otra sólo tendrá esta opción. Un ejemplo de ello es la transmisión de mensajes de datos entre CADIVI y los particulares, los cuales se entiende que fueron enviados por el ciudadano que ingresa con su clave privada al sistema electrónico establecido por dicho órgano, y las respuestas que se reciban en ese mismo ámbito serán considerados como enviadas por CADIVI.

c'. En tercer lugar, el DLMDFE (2001) prevé la **firma electrónica calificada o avanzada**, que es otra modalidad de firma electrónica que también goza de la misma validez y eficacia probatoria que la Ley otorga a la firma autógrafa, puesto que permite vincular al signatario con el mensaje de datos y atribuir la autoría de éste, pero que además, quién la emplee debe demostrar que cumple con los requisitos siguientes:

i. Garantizar que los datos utilizados para su generación puedan producirse sólo una vez, y asegurar, razonablemente, su confidencialidad.

Al firmar manualmente, se dan una serie de elementos que distinguen la rúbrica de cada sujeto, por lo tanto, las características de esa firma son irrepetibles y su imitación es perceptible bajo un estricto examen grafotécnico, de modo que aun cuando un tercero conociera cómo realizar dicha firma porque inclusive el mismo autor se la hubiera enseñado, se

puede determinar cuándo ha sido efectuada por un sujeto distinto al signatario al que corresponde.

En cambio, la firma electrónica es un instrumento creado por medios electrónicos y por lo tanto, cualquiera que conozca cómo emplearla, podría reproducirla de forma idéntica, o inclusive, cuando esa firma emplea un código o clave, no es necesario reproducirla sino que la propia firma original puede ser usada por un tercero no autorizado, en cuyo caso, el objeto de la prueba no es demostrar la falsedad de la firma sino que un tercero la emplee sin autorización.

Por ello el orden jurídico exige la garantía de que la firma electrónica de una persona no pueda ser generada por otra y que el proceso de creación sea razonablemente confidencial de modo que no sea descubierto fácilmente por terceros. Es decir, se requiere que la firma haya sido creada por medios que el signatario pueda mantener bajo su control exclusivo, como lo prevé el artículo 19 DLMDFE (2001), en virtud del cual, el titular de la firma electrónica tiene la obligación de actuar con diligencia para evitar su uso no autorizado.

ii. Ofrecer seguridad suficiente de que no pueda ser falsificada con la tecnología existente en cada momento.

Una de las cualidades esenciales para que tenga validez jurídica la firma electrónica es que sea muy difícil falsificación por un tercero. El DLMDFE (2001) prevé de forma realista que la firma electrónica debe “ofrecer seguridad suficiente” de que la firma electrónica no será falsificada, más no exige que la firma sea imposible de falsificar. La razón de esta exigencia es que, una persona con conocimiento profundo en informática que tenga la intención y las destrezas para hacer daños, como el caso de los crackers,

ayudados en el peor de los casos por computadoras poderosas, mediante ataques, que bien pudieran ser “de fuerza bruta”, hacen que cualquier sistema sea vulnerable, por lo que se emplea el término, “difícil”, y no el que sería ideal, “imposible” de descifrar.

Sin embargo, el nivel de seguridad de la firma variará según el uso que se prevea darle, así no se requiere el mismo nivel de seguridad para realizar una transacción bancaria que el nivel de seguridad requerido para emitir un comentario en un blog de ocio.

iii. No alterar la integridad del Mensaje de Datos.

La firma electrónica debe permitir que el mensaje de datos se conserve intacto y se genere con exactitud al ejemplar producido por primera vez, cada vez que se desee acceder a su contenido, independientemente de que varíe su forma en el proceso de firmado, siempre que éste vuelva a su estado original con la totalidad de los píxeles que lo componen. El mensaje de datos no debe sufrir ningún tipo de modificación permanente ni temporal por haber sido firmado electrónicamente, puesto que la integridad es imprescindible para otorgarle validez jurídica a la información.

Así mismo, el mensaje no sólo debe mantenerse de forma íntegra después de firmado sino también luego de que sea almacenado o enviado al destinatario, de modo que el autor del mensaje no pueda negar su contenido. El no rechazo del contenido se refiere a que el signatario no puede negar el hecho de haber redactado o enviado el documento así como también, que el destinatario tampoco pueda negar la recepción de un mensaje con un contenido determinado (Cammarata, 1999).

d'. Y por último, el artículo 18 DLMDFE (2001) prevé la **firma electrónica certificada**, también conocida como **firma digital**.

Es el tipo de firma electrónica basada en un sistema de criptografía asimétrica o de clave pública que por estar certificada por un Proveedor de Servicios de Certificación se presume, *iuris tantum*, que garantiza su confidencialidad, que los datos para su generación no pueden reproducirse, que no puede ser falsificada y que no altera la integridad del Mensaje de Datos, por lo que goza de la misma validez jurídica que la firma autógrafa.

De esta definición se desprenden cuatro elementos: 1. El sistema empleado para brindarle autenticidad a la firma, la "criptografía asimétrica o de clave pública"; 2. El instrumento necesario para el funcionamiento de ese sistema, el "certificado electrónico"; 3. La persona jurídica que garantiza la autenticidad de la firma, el "Proveedor de Servicios de Certificación"; y 4. El valor de la firma electrónica certificada.

Como el cuarto aspecto ya fue analizado al estudiar la firma calificada, y la firma electrónica se presume que cumple con los requisitos de aquella y en consecuencia, vale igual que la firma autógrafa, el análisis se referirá a los primeros tres aspectos de la definición. Pero antes es necesario añadir, en cuanto al requisito número 2 (Ofrecer seguridad suficiente de que no pueda ser falsificada con la tecnología existente en cada momento), que el signatario de una firma electrónica certificada tiene el deber, además de resguardar los datos de generación de su firma, de notificar a su Proveedor de Servicios de Certificación en el supuesto de que su Firma Electrónica fuere controlada por terceros no autorizados o utilizada de algún otro modo indebido, en cuanto supiere que ello hubiere ocurrido. En caso de incumplir

con dichas obligaciones, será responsable de las consecuencias derivadas de su uso no autorizado.

Hecha esta aclaratoria complementaria se pasará a analizar los elementos de la definición de la firma digital expresados *supra*:

i. “Es el tipo de firma electrónica basada en un sistema de criptografía asimétrica o de clave pública”

En esta primera parte de la definición se hace referencia al sistema empleado para brindarle autenticidad a la firma, la “criptografía asimétrica o de clave pública”.

Para comprender más fácilmente este sistema debe conocerse qué es la criptología, género al que pertenece la especie criptografía y en consecuencia, la subespecie criptografía asimétrica, que es el objeto de estudio de este epígrafe.

“La criptología se define como aquella ciencia que estudia la ocultación, disimulación o cifrado de la información, así como el diseño de sistemas que realicen dichas funciones. Abarca por tanto la Criptografía (datos, texto, e imágenes), Criptofonía (voz) y el Criptoanálisis (ciencia que estudia los pasos y operaciones orientadas a transformar un criptograma en el texto claro original pero sin conocer inicialmente el sistema de cifrado utilizado y / o la clave.)

Entonces, cifrar consiste en transformar una información (texto claro) en otra ininteligible (texto cifrado) según un procedimiento y usando una clave determinada, pretendiendo que sólo quién conozca dicho procedimiento y clave, pueda acceder a la información original. La operación inversa se llamara lógicamente descifrar” (Ramos, 2000).

Para firmar digitalmente un mensaje de datos, se utiliza la criptografía asimétrica, inventada en 1976 en la Universidad de Standford, Estados Unidos (COUTINHO, 3, 1999; y YAN, 289, 2009), que consiste en cifrar un mensaje utilizando una clave, que sólo puede ser descifrado por otra distinta, imposible de descubrir a partir de la primera. Para ello, cada usuario debe poseer dos claves, una pública, que como su nombre lo indica se encuentra a disposición de todo aquel que desee acceder a ella, y otra privada, que sólo deberá conocer la persona titular de la firma electrónica (De Voto, 1997).

El sistema de encriptación asimétrica más popular, continúa Ramos Suárez (2000), es el algoritmo *RSA*, cuyas iniciales son las de sus creadores Rivest, Shamir y Adelman. A partir de este sistema desarrollado en 1978, se inicia el empleo de la criptografía en un amplio ámbito de actividades como las transmisiones militares, transacciones financieras, comunicaciones vía satélite, en redes de computadoras, en líneas telefónicas, en transmisiones de televisión (García, 74, 2006), así como también, en la actividad administrativa.

Este sistema ha sido adoptado por algunas legislaciones, por ejemplo, la mundialmente pionera "*Ley de Firma Digital del Estado de Utah*", EE.UU. de 1995, sección 46-3-103, numeral 10, que define la firma digital como una secuencia de bits, que una persona con el propósito de firmar, crea en relación a un mensaje claramente delimitado, ejecutando el mensaje a través de una función unidireccional, y luego cifrando el mensaje resultante mediante un sistema de criptografía asimétrica y la clave personal del usuario.

Así mismo, la Ley peruana N° 27.269 de Firmas y Certificados Digitales promulgada en mayo de 2000, cuyo artículo 3 prevé lo siguiente:

“Firma digital es aquella firma electrónica que utiliza una técnica de criptografía asimétrica, basada en el uso de un par de claves único; una clave privada y una clave pública relacionadas matemáticamente entre sí, de tal forma que las personas que conocen la clave pública no puedan derivar de ella la clave privada”.

El proceso de firma electrónica certificada o firma digital comienza con la elaboración de los datos que se quieren transmitir. Por ejemplo, en un procedimiento administrativo puede tratarse de un escrito del particular o de un acto de trámite de la Administración. Luego se crea una imagen digital o resumen del documento mediante la aplicación de un programa de computación o software denominado función *hash*, que se encarga de seleccionar al azar algunas partes del documento y cifrarlas. Al resultado de tal operación se le denomina resultado *hash*, y consiste en un código único para el mensaje, siempre de la misma longitud (medida en bits), sin importar la extensión del documento de que se trate. De esta forma cualquier alteración del mensaje, inclusive de una letra, se conocerá por cuanto el resultado *hash* será diferente. Por último el *software* cifra o transforma el resultado *hash* mediante la aplicación de la clave privada del firmante. La firma obtenida así es única.

La verificación de la firma digital es realizada por quien recibe el documento firmado digitalmente computando un nuevo resultado *hash* del mensaje original utilizando la misma función *hash* usada en la creación de la firma digital. Finalmente, con la clave pública que aparece en el certificado digital del signatario y a la cual se puede acceder por Internet porque está disponible para todos aquellos que deseen acceder a ella, el receptor comprueba si la firma digital proviene de la clave privada del firmante, lo cual

sólo podrá efectuar con dicha clave publicada a efectos de que el nuevo resultado *hash* sea igual al que proviene de la firma digital. El receptor realiza esta operación comunicándose con el Proveedor de Servicios de Certificación (PSC) donde se encuentra el certificado electrónico con la información correspondiente.

Este proceso variará de acuerdo con la tecnología que empleen los PSC y lo más conveniente a efectos de democratizar su uso es que sea un proceso automático para los signatarios electrónicos tan sencillo como una transferencia bancaria por internet o el envío de correo electrónico.

ii. El instrumento necesario para el funcionamiento de ese sistema, el “certificado electrónico”.

Para garantizar la autenticidad de una firma se requiere que una persona autorizada al efecto por el órgano competente, coloque al alcance público un certificado electrónico, instrumento que está definido en el artículo 2° DLMDFE (2001) como un mensaje de datos proporcionado por un PSC que le atribuye certeza y validez a la firma electrónica.

De acuerdo con el artículo 43 DLMDFE (2001), el certificado electrónico *“garantiza la autoría de la Firma Electrónica que certifica, así como la integridad del Mensaje de Datos”*, mas no le proporciona la fe pública que en virtud de la Ley, los notarios y registradores le otorgan a los actos, documentos y certificaciones que suscriban con tal carácter.

En dicho artículo se prevé que los certificados electrónicos deben contener la información siguiente: 1) Identificación del PSC y del titular de la firma (incluyendo domicilio y dirección electrónica), para cumplir cabalmente

esta función, apunta Manuel Ortells (2002, 650), es necesario que el particular se presente físicamente con sus documentos de identificación ante el PSC para hacer constar de quién se trata, o realizar este proceso de identificación en presencia de notario público, lo cual es lógico ya que de lo contrario cualquier persona pudiera alegar que es otra en virtud de no haber forma de identificarlo a distancia con total seguridad; 2) Código de identificación asignado por la *Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica*, 3) firma electrónica del signatario, 4) vigencia del certificado electrónico, entre otros; cumpliendo con seis de los siete requerimientos estipulados por las normas ISO (International Standardization Organization), así como también siguiendo la orientación de los textos legales que en el ámbito internacional regulan lo relativo a la Firma y certificados Digitales.

iii. La persona jurídica que garantiza la autenticidad de la firma, el "Proveedor de Servicios de Certificación".

La emisión de certificados y la creación de las claves normalmente dependen de una pluralidad de entidades que están jerarquizadas de una manera que las de nivel inferior obtienen su competencia para certificación de otras entidades de nivel superior, que pueden ser parte del Estado; en el caso de USA (Utah), se trata del Departamento de Comercio, a través de la "División Corporativa y de Programación Comercial"; en Colombia, se debe solicitar ante la Superintendencia de Industria y Comercio, en el caso Venezolano, para ser Proveedores de Servicios de Certificación (PSC) se debe solicitar tal acreditación ante la *Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica* (Servicio Autónomo dependiente del Ministerio de Ciencia y tecnología).

Un PSC es una persona natural o jurídica, pública o privada, dedicada a proporcionar, revocar o suspender Certificados Electrónicos y para ejercer las demás actividades previstas en el DLMDFE (Artículos 2 y 31) (2001), como la creación de firmas electrónicas, y el archivo y conservación de mensajes de datos, entre otros (Artículo 34 DLMDFE) (2001).

Los certificados electrónicos emitidos por los PSC autorizados por Suscerte se consideran válidos en la cadena de confianza nacional y por tanto, tienen pleno valor jurídico para los usuarios de los sectores público y privado (www.suscerte.gob.ve).

El PSC actúa como lo que se conoce en el contexto internacional bajo la denominación de tercera parte de confianza, *Trusted Third Party* (Balachandra y Prema, 159, 2011), o Proveedor de confianza, *Trust provider* (Galindo, 2002, 142), es decir, un tercero en una relación bilateral o multilateral en el que confían todas las partes involucradas, quien asegura que las firmas asociadas a un documento electrónico son realmente de sus titulares. La importancia del PSC radica en su función de garantizar la validez de las firmas electrónicas, así como su vinculación con una determinada persona, proporcionando seguridad en las transacciones o actos jurídicos realizados a distancia.

La persona jurídica interesada en operar como PSC debe cumplir ciertos requisitos establecidos en el artículo 31 DLMDFE (2001), como son, disponer de capacidad económica, técnica y financiera, y garantizar el uso de estándares internacionales. Adicionalmente, debe cancelar una tasa exigida en el Decreto con fuerza de Ley para la acreditación de los PSC, que

asciende a 1.000 UT, y 500 UT¹ para la renovación, al igual que para la cancelación de la prestación del servicio y para el otorgamiento de garantías de los certificados electrónicos proporcionados por un PSC extranjero, denominado comúnmente en el ámbito internacional, Autoridades de Certificación, o CA (Certification Authority) por sus siglas en Inglés.

El PSC garantiza que una firma es de la titularidad de un sujeto en concreto mediante el otorgamiento de certificados electrónicos, explicados en el epígrafe anterior.

En Venezuela, el 18 de julio de 2008, fueron acreditados los dos PSC que operan actualmente en el país: la Fundación Instituto de Ingeniería (FII) y la sociedad mercantil Proveedores de Certificados PROCERT C.A. (www.suscerte.gob.ve, 2011).

Adicionalmente a la firma, la LOPA (1981) exige que todo acto emanado de la Administración Pública posea el sello de la institución.

b. El sello:

La exigencia del sello en el procedimiento administrativo en formato papel se entiende, porque con él se aumenta la seguridad del documento. A pesar de que a simple vista este instrumento es falsificable al igual que la firma autógrafa, su veracidad es comprobable mediante una pericia técnica.

El documento electrónico, a diferencia del documento soportado en papel, no requiere la inclusión de un sello para asegurar la procedencia del documento ya que la tecnología de la firma electrónica es suficiente para

¹ Para obtener el valor actualizado de la unidad tributaria consultar: [http://www.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDOSSENIAT/07BUSQUEDA?searchterm=unidad tributaria](http://www.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDOSSENIAT/07BUSQUEDA?searchterm=unidad%20tributaria)

atribuir a la Administración su autoría, situación que se hace más patente en caso de que la firma empleada fuera una firma digital puesto que existe un tercero de buena fe autorizado por el Estado para manifestar al particular o a cualquier otro interesado, como pudiera ser otro ente u órgano público, quién es el autor de un documento determinado, firmado electrónicamente.

Pero además de este breve razonamiento basado en las características materiales del objeto de análisis, ya la jurisprudencia se ha pronunciado sobre los efectos de la falta del sello húmedo.

Al respecto las sentencias dictadas por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia bajo los números 799 de 11 de junio de 2002 y 1275 de 23 de octubre de 2002, decidieron que “...*la sola ausencia del sello, requisito contemplado en el numeral 8 del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, configura un vicio totalmente inocuo, de los llamados vicios intrascendentes*”. Por tal razón, continuó la Sala, esta falta no implica la nulidad del acto administrativo, y para sustentar estos pronunciamientos, ratificados en la sentencias números 4.925 de 14 de julio de 2005, 581 de 7 de marzo de 2006 y 2.043 de 10 de agosto de 2006, citó la sentencia N° 1.844 emanada de la misma Sala, el 10 de agosto de 2000, en la cual expresó lo siguiente:

“Se sostiene, finalmente, que la Administración omitió determinadas formalidades y menciona la recurrente, en particular, que no consta en el acto “el lugar en el que se dictó”; ni el sello de la oficina respectiva; como tampoco los recursos que procedían contra el mismo. (...) Observa la Sala que si bien tales omisiones resultan evidentes de la revisión del acto, éstas no causaron indefensión grave a la demandante, quien, haciendo uso de los recursos legalmente establecidos, ejerció oportunamente su derecho a la defensa. Se reitera que actos como el presente sólo se anulan cuando han incumplido formas sustanciales que inciden en la decisión final o producen

indefensión, afectando de manera real y cierta algún derecho del administrado.”

En este sentido, es clara la jurisprudencia del máximo tribunal cuando declara que la falta de sello en los procedimientos administrativos constituye un vicio no invalidante, o en palabras de Brewer-Carías (2005, 1840), una omisión, que a lo sumo, podría estimarse como un vicio de nulidad relativa.

Sobre este aspecto José Ignacio Hernández (2007, 68) ratifica el criterio jurisprudencial señalado al afirmar que la falta de sello no causa indefensión ni incide en la formación de la voluntad administrativa, es decir, por una parte, la ausencia del sello no viola el derecho a la defensa, el cual puede resumirse en la participación activa del interesado en un procedimiento donde sea oído, pueda probar y se le responda su petición de manera fundada, y por la otra, el hecho de que un acto administrativo no esté sellado no hace que la Administración hubiera decidido de manera diferente a cómo lo hubiera hecho si le hubiera colocado un sello al acto. Tales criterios, según Hernández (2007, 46 y 66) son los que se emplean para determinar si una formalidad es esencial por lo que, como manifiesta el autor referido, si una formalidad no es esencial debería eliminarse conforme al principio de simplificación que rige la actividad administrativa conforme se desprende de los artículos 2 y 141 constitucionales.

Además, el hecho de que un acto administrativo electrónico no contenga el sello de la institución no hace que se presuma inválido ni le quita la apariencia de acto administrativo, como ocurriría con un acto que incumpliera ostensiblemente con los requisitos del artículo 18 LOPA (1981) (Hernández, 2007, 61), por esta razón se presumirá válido mientras no se declare su nulidad, consecuencia que parece altamente improbable que ocurra por la

simple falta del sello de la Administración; no obstante, debe aclararse que si bien es un vicio no invalidante, sigue siendo un vicio del acto administrativo.

Si a pesar de lo expuesto, se insiste en que se trata de un requisito esencial a tenor de una interpretación literal de la Ley, o si se desea emitir un acto libre de todo vicio, aun intrascendente, entonces deberá reformarse la Ley de Sellos para incorporar el sello electrónico, o habrá que reformar la LOPA (1981) para eliminar esta formalidad innecesaria para el documento electrónico administrativo o incluso, habría que esperar a que se dictare una Ley sobre gobierno electrónico.

Hasta el momento, se ha determinado la posibilidad de escribir y firmar actos administrativos en formato electrónico; sin embargo, es necesario que tales actos puedan ser comunicados en ese mismo formato para que pueda materializarse el procedimiento administrativo virtual. En este sentido, el próximo acápite se dedicará a analizar el cuarto elemento que debe ser modificado para ofrecer una opción informática al procedimiento administrativo tradicional.

4. El modo de comunicación entre la Administración y los particulares.

Durante todo el procedimiento administrativo la Administración y los particulares, así como la Administración, de modo interno o en relación con otras Administraciones, requieren comunicarse entre sí, o siguiendo a Meier (2004, 138) requieren dictar diversos actos de comunicación. Así deberán comunicarse tanto para iniciar el proceso, bien sea a instancia de parte o de oficio; durante su continuación, para que las partes puedan alegar todo cuanto consideren pertinente y presenten pruebas además de cualquier otro

acto, tanto de los particulares, como lo es la renuncia, como de la Administración, mediante el dictamen de medidas cautelares; para la terminación del procedimiento y su posterior ejecución, previa notificación y/o publicación según corresponda, así como también para la presentación de recursos.

Todos estos actos nacen a iniciativa de una de las partes o por denuncia de un tercero hecha ante la Administración, y deben ser llevados al conocimiento de la otra. Al principio, en la sede de la Administración y en el domicilio del particular; durante el desarrollo del procedimiento, en el expediente administrativo; y luego de dictado el acto definitivo o acto administrativo propiamente dicho, deberá notificarse a los interesados en su domicilio, por prensa, o mediante ambas formas según corresponda.

En cuanto a los actos de inicio del procedimiento, tradicionalmente los particulares deben entregar en papel previamente impreso y firmado por el interesado la petición, instancia, escrito, representación o solicitud (conforme a la terminología empleada por la LOPA (1981) en los artículos 2, 5, 26, 44, 49, 50, 61, 63 y 64) en la sede del órgano administrativo competente, no obstante, la creación de un procedimiento administrativo electrónico lo que busca no es que los particulares se dirijan a la Administración con un disco compacto, una memoria USB o algún otro dispositivo de almacenamiento electrónico, lo que se pretende es que el administrado no tenga que ir personalmente sino que pueda enviar su escrito desde cualquier lugar con acceso a Internet (9.a, c y d CIGE) (2007) como ocurre en el seno de la sociedad de la información (Rico, 2005, 3), sociedad en la red o sociedad omnipresente (Galindo, 2010, 199) donde la Administración electrónica constituye una de sus manifestaciones.

Así mismo, cuando la Administración debe citar o notificar a uno o más particulares, deberá enviar a su domicilio o residencia dicha comunicación previamente impresa en papel, firmada y sellada, en caso de que el destinatario fuera determinado, y en caso contrario, deberá hacerlo en un diario de los de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede, salvo que no existiere prensa diaria en la referida entidad territorial, caso en el que la publicación se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República.

Igual que en el supuesto anterior, el procedimiento administrativo no persigue que la Administración le envíe al domicilio o residencia del particular un dispositivo de almacenamiento electrónico para que este lo lea en su computadora o cualquier otro equipo electrónico apto para conocer dicha información. Tampoco tiene por objeto enviar tal comunicación electrónica a un periódico para que la publique en formato papel, ya que al momento de hacer constar tal notificación lo máximo que pudiera hacer es digitalizar el periódico para incorporarlo al expediente electrónico con lo cual su validez sería la de una copia fotostática y se requeriría su presentación en original para demostrar su validez. El objeto del procedimiento electrónico sigue siendo el mismo, que la Administración se comunique con los particulares a distancia, especialmente mas no únicamente, mediante Internet en tanto que *“motor de la Sociedad de la Información”* (Chacón, 2010, 222).

Una vez iniciado el procedimiento, continúan desarrollándose actos de trámite. En esta oportunidad ambas partes deben presentar alegatos y aportar pruebas. Los alegatos, al igual que la solicitud de los particulares y la notificación y citación de la Administración a los particulares, parecen tener fácil solución, pero la aportación de pruebas, cuando esta no reviste la forma

documental o cuando aún teniéndola ha sido emitida únicamente en formato papel, corre la misma suerte de la citación por prensa.

En último lugar, el dictamen del acto administrativo y su notificación se puede realizar del mismo modo que la notificación de la apertura del acto administrativo, así como los recursos que desee ejercer el particular contra tal pronunciamiento.

Durante las cuatro fases que componen el procedimiento administrativo surgen entonces dos situaciones diversas, la primera se refiere a aquel tipo de actos que pueden ser completamente producidos y notificados en formato electrónico y el segundo, es la clase de actos que son producidos en formato físico y que por esta razón no pueden comunicarse ni incorporarse en original al expediente electrónico.

Sin embargo, en ambas situaciones es posible el procedimiento electrónico.

a. Actos generados en formato electrónico: En este primer grupo se incluyen la solicitud de los particulares, la notificación y citación de la Administración, así como las alegaciones de ambas partes, el dictamen del acto administrativo definitivo, su notificación y la presentación de los recursos administrativos.

Todos estos actos tienen en común que pueden ser generados, firmados, transmitidos y almacenados de modo electrónico.

Su generación, firma y almacenamiento ya fueron estudiados *supra* al analizar el sistema de comunicación por el cual han de manifestarse la

Administración y los particulares, el medio que ha de servir de soporte para ese sistema, y el método para atribuir esa manifestación; corresponde analizar ahora lo relativo a la transmisión de tales datos.

El Capítulo III del DLMDFE (2001) regula la emisión y recepción de los mensajes de datos de forma subsidiaria a la voluntad de las partes quienes disponen del derecho a pactar cómo será tal intercambio de datos, y sólo en caso de silencio, el referido Decreto con fuerza de Ley incorpora una serie de previsiones, que pueden resumirse en el sistema de comunicación de uso frecuente de las partes, como será analizado posteriormente.

Cuando las partes deciden pactar, y como ocurre en este caso, una de las partes es la Administración Pública, esa voluntad se convierte en discrecionalidad la cual se encuentra limitada por dos textos legales, además de la Constitución.

El primero de ellos es el DLOAP (2008), cuyo numeral 1 del artículo 6 prevé que la Administración Pública desarrollará su actividad y se organizará de manera que las personas puedan resolver sus asuntos y recibir información de su interés por cualquier medio escrito, oral, telefónico, electrónico e informático.

En igual sentido, y en un nivel más detallado, el artículo 11 prevé que no sólo la Administración sino cada uno de los órganos y entes de la Administración Pública deberán utilizar las tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos o informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas, imponiendo la creación y mantenimiento de una página en internet, que contendrá entre otras, la información que se considere relevante, los datos correspondientes

a su misión, organización, procedimiento, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, ubicación de sus dependencias e información de contactos.

Así mismo, el DLSTA (2008) prevé en el artículo 44 que cada órgano o ente de la Administración Pública deberá habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos con el objeto que las personas interesadas envíen o reciban la información requerida en sus actuaciones, y para que dichos datos puedan ser compartidos con otros órganos y entes de la Administración Pública, con quienes intercambiarán información haciendo uso de los medios automatizados disponibles al efecto (8 y 9.h CIGE) (2007).

Tal deber, aparte de haber sido impuesto a la Administración en general y a los órganos y entes de la Administración, se estatuye en cabeza de un elemento incluso más específico, como lo es el funcionario público. Conforme al artículo 9 DLOAP (2008) los funcionarios públicos deberán recibir y atender, sin excepción, las peticiones o solicitudes que les formulen las personas, por cualquier medio escrito, oral, telefónico, electrónico o informático; así como de responder oportuna y adecuadamente tales solicitudes y sanciona a quienes se nieguen a recibir tales peticiones o no brinden una respuesta adecuada y oportuna.

De este modo la Ley responsabiliza tanto a la Administración en general como a los propios funcionarios de la adecuada y oportuna atención de los particulares por medios electrónicos.

Con fundamento en estas normas, aunado a los principios de celeridad, eficacia y eficiencia en los que se fundamenta la Administración pública conforme al artículo 141 CRBV en concordancia con el artículo 30 LOPA

(1981) y 10 del DLOAP (2008), la Administración deberá establecer unilateralmente sistemas de comunicación electrónicos que faciliten el intercambio de información con los particulares, ya que a efectos de cumplir de forma eficaz y célere con sus fines resultaría inútil por excesivo pactar con cada persona el modo de intercomunicarse.

Un ejemplo de ello lo realiza CADIVI, órgano ante el que se pueden presentar notificaciones de dudas o problemas relacionados con solicitudes de autorización para la adquisición de divisas extranjeras, en forma totalmente electrónica (las notificaciones de dudas o problemas son electrónicas pero las solicitudes de autorización de divisas deben completarse con la realización de parte del trámite mediante la consignación de documentos en papel, como se verá en el Capítulo III), las cuales se van almacenando cronológicamente con el inconveniente de que sólo permite presentar nuevos alegatos luego de que dicho órgano responda a la comunicación previa, limitando el derecho previsto en el artículo 32 LOPA (1981) que permite a los particulares adjuntar al expediente, los escritos que estime necesarios para aclarar el asunto, lo cual luce excesivo a pesar de que el único aparte de artículo citado autoriza a la Administración a racionalizar sus sistemas y métodos de trabajo a cuyos fines adoptará las medidas y procedimientos más idóneos.

En este sentido, el sistema electrónico que instaure la Administración para el intercambio de mensajes de datos con los particulares, que debería ser en la página web que debe mantener por mandato legal, no sólo debe permitir que el interesado se dirija a ella todas la veces que lo considere pertinente sin esperar a que la Administración responda para poder volver a escribirle, inclusive a los únicos fines de pedir respuesta adecuada y oportuna, sino también debe permitir mediante el mismo sistema que el

interesado se valga de los recursos administrativos que autoriza el ordenamiento jurídico, específicamente cuando tal recurso debe presentarse ante una autoridad jerárquica superior.

Pero si la Administración no establece un sistema electrónico para relacionarse con los particulares como se lo impone expresamente el artículo 11 DLOAP (2008), y se deduce del resto de la normativa invocada, el DLMDFE (2001) prevé el sistema siguiente:

A efectos de determinar el origen de un mensaje de datos se entiende que proviene del emisor cuando éste lo haya enviado por sí mismo, mediante un tercero autorizado o mediante un sistema automático programado por el propio emisor o por un tercero autorizado.

Cuando un particular envíe un mensaje de datos a la Administración por sí mismo, por un tercero autorizado o por un sistema automático, se presumirá que fue él quien lo envió y en caso contrario, deberá demostrarlo o en caso de estar firmado de forma avanzada o certificada, deberá probar que su firma electrónica fue empleada sin autorización por un tercero. Es decir, tendrá la carga de probar que no fue él quien envió tal petición.

Desde el punto de vista de la Administración, cuando ésta recibe el mensaje o con mayor razón aún, cuando acusa recibo de la solicitud, bien sea mediante un funcionario o por un sistema automático, comienzan a correr los lapsos para dar respuesta al particular y en caso de que no hubiera sido ella quien respondió, o que dicha respuesta no perteneciere a ella sino que fuere producto de un *cracker*, entonces deberá demostrarlo sin perjuicio de la responsabilidad administrativa en que pudiere incurrir por falta o sin ella, según las particularidades del caso.

Esto es así porque una vez que el sistema de información remita el Mensaje de Datos al Destinatario, se considerará emitido, y corresponderá al interesado, bien sea un particular o la Administración, demostrar que ello no es cierto.

Así mismo, el mensaje de datos se considerará recibido al ingresar en un sistema de información utilizado regularmente por el destinatario, como pudiera ser el correo electrónico o una red social. De esta forma, basta con que un particular envíe a la dirección electrónica de la Administración un correo electrónico firmado, o un correo previamente registrado ante la Administración, o que la Administración tenga certeza de quién le envió el mensaje, para considerar que ésta recibió tal notificación. Igualmente sucede en caso contrario, cuando la Administración envíe un mensaje de datos al correo electrónico establecido por el particular para comunicarse con la Administración o que de alguna forma fidedigna la Administración sepa que ese correo es empleado regularmente por el particular, bastará que envíe el mensaje a dicha dirección para que se considere recibido por el destinatario. De la misma manera, dicho mensaje de datos puede ser notificado mediante un mensaje de texto vía telefonía celular (Galván y García, 2007, 30; y V. C. da Cunha, 2004, 240), o mediante la televisión digital, *ex principio* de convergencia tecnológica cuya promoción está prevista en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (Rico, 2005, 23), siempre que se pueda dejar constancia de la notificación.

Por último el emisor de un mensaje de datos podrá condicionar los efectos de dicho mensaje a la recepción de un acuse de recibo emitido por el Destinatario.

Las partes podrán determinar un plazo para la recepción del acuse de recibo. Cuando las partes no establezcan un plazo para la recepción del acuse de recibo, el mensaje de datos se tendrá por no emitido si el Destinatario no envía su acuse de recibo en un plazo de veinticuatro (24) horas a partir de su emisión.

Cuando el emisor reciba el acuse de recibo del Destinatario el Mensaje de Datos surtirá todos sus efectos cuando las partes no hayan acordado que para el acuse de recibo se utilice un método determinado, mediante cualquier comunicación del Destinatario, automatizada o no, que señale la recepción del Mensaje de Datos, o mediante un acto del Destinatario que resulte suficiente a los efectos de evidenciar al Emisor que ha recibido su Mensaje de Datos.

Sin embargo, tal condición es potestativa del emisor, pero en caso de que el destinatario sea la Administración, dado el deber de establecer unilateralmente un sistema de comunicación electrónico que facilite la relación con los particulares, el emisor no podrá imponer tal condición, aunque podrá pedirlo con base en su derecho constitucional a dirigir solicitudes a la Administración y a obtener adecuada y oportuna respuesta ex artículo 51 de la Norma Fundamental.

De lo expuesto hasta ahora se puede concluir que tanto la solicitud de los particulares a la Administración como la notificación y citación de la Administración a los particulares pueden realizarse por los sistemas electrónicos establecidos por la propia Administración en su página web, y en su defecto mediante el simple envío de mensajes de datos vía correo electrónico o mediante redes sociales, el cual, en este caso es recomendable

que sea verificado por las partes a los efectos de comprobar la identidad del sujeto con el que están relacionándose si éste no cuenta con una firma electrónica certificada o digital.

Así mismo, tanto la Administración como los particulares podrán aportar las alegaciones que estimen pertinentes o dictar medidas cautelares, el acto administrativo definitivo, su notificación y la presentación de los recursos administrativos, mediante los mismos métodos descritos anteriormente, según corresponda.

B. Actos generados en formato físico: Al igual que los actos originados de modo electrónico, los actos originados en soportes tangibles deberán comunicarse en el sistema informático disponible en la página web de la Administración o mediante el sistema de comunicación de uso frecuente de las partes, como podría ser, el correo electrónico o en alguna red social.

Este grupo de actos está conformado por la presentación de pruebas físicas junto a la citación y la notificación en prensa así como la publicación del acto administrativo que lo requiera, en la gaceta oficial que corresponda al organismo que tome la decisión.

En este caso se trata de actos cuyo original no se encuentra en formato electrónico por lo que su incorporación al procedimiento podrá hacerse sólo mediante reproducción o copia digital, simple o autenticada ante un Notario Público, o mediante su presentación para la vista, certificación y devolución por parte de la propia Administración.

Al respecto, el artículo 28 DLSTA (2008) prevé que los órganos y entes de la Administración Pública aceptarán la presentación de instrumentos

privados en sustitución de instrumentos públicos y de copias simples o fotostáticas en lugar del original o copias certificadas de documentos que hayan sido protocolizados, autenticados o reconocidos judicialmente, salvo los casos expresamente previstos en las leyes.

En este sentido, basta con que el particular digitalice el documento que desee o deba enviar a la Administración quien lo incorporará al expediente electrónico; pero si conforme a las leyes, la Administración exige el documento original para comprobar la veracidad de dicha copia electrónica, entonces el particular deberá trasladarse hasta la sede administrativa a presentar el documento físico para que lo archive en un cuaderno separado del expediente administrativo electrónico.

Otra opción resultaría de autenticar dicha copia o reproducción digitalizada ante un notario público ex artículos 2, 4 y 5 DLRPN, y luego remitir dicho mensaje de datos autenticado ante la Administración, lo cual sólo tendría sentido en caso de que el particular considere menos engorroso dirigirse ante un notario público a los fines de autenticar dicho documento que dirigirse a la Administración a los efectos de que ésta tenga a su vista y devolución, previa certificación de su veracidad, el original del documento digitalizado y así incorporar dicha prueba o la prensa donde aparece la notificación o citación en formato electrónico pero validado por la propia Administración quien tuvo la oportunidad de observar directamente el original en formato físico. Lo importante es que el ciudadano tenga varias opciones para que él escoja la que más le convenga conforme a sus necesidades e intereses.

En los dos últimos casos el procedimiento se mantiene en formato electrónico pero no se vale por sí mismo sino que requiere de un apéndice

físico para completarse, que deberá ser llevado por el interesado o por un tercero autorizado hasta la sede de la Administración para relacionarse con ella. Con este modo de actuar no se cumple con una de las promesas de la incorporación de las TIC al procedimiento administrativo como lo es evitar que los particulares deban desplazarse hasta cierto lugar, aspecto que constituye el quinto elemento que requiere transformarse para poder gozar de las ventajas de un procedimiento administrativo producido mediante el uso de TIC.

5. El lugar donde deben intercomunicarse la Administración y los particulares:

El lugar donde debe realizarse la comunicación varía de acuerdo con la etapa del procedimiento administrativo. En la fase de inicio y eficacia del procedimiento administrativo, la LOPA prevé que las comunicaciones de la Administración a los particulares deberán efectuarse en su domicilio o residencia, lo que en el ámbito electrónico se traduce como el sistema de comunicación de uso frecuente del particular. Este supuesto sólo presenta problemas cuando la Administración no conoce la dirección electrónica de uso regular del interesado a efectos de realizar el acto inicial de notificación o citación, y dado que la notificación electrónica no supone, como se expuso *supra*, que la Administración se presente en el domicilio o residencia del particular con un dispositivo de almacenamiento electrónico, sino que la envíe mediante internet o cualquier otro sistema de telecomunicaciones, como un mensaje de texto vía celular, siempre que pudiese dejarse constancia de ello, la Administración-emisora deberá tener certeza de que el sistema de comunicación utilizado para notificar es empleado regularmente por el particular-destinatario, de lo contrario, dicha notificación sería inválida, por lo que necesariamente habría que realizarla de forma tradicional e

incorporar el recibo de notificación firmado a un cuaderno separado del expediente administrativo para continuar el desarrollo del procedimiento por medios electrónicos pero teniendo la seguridad de cuál es el medio empleado por el particular para comunicarse de forma electrónica.

Lo mismo ocurre cuando los interesados son indeterminados y en consecuencia debe notificarse por prensa. En este supuesto habrá que realizar la notificación en un diario impreso de los de mayor circulación de la localidad o en su defecto de la capital de la República, digitalizar la notificación para incorporarla al expediente electrónico y archivar en un cuaderno separado el original de la publicación.

Esta situación pudiera cambiar a futuro cuando la lectura de los diarios se equipare en términos cuantitativos en el ámbito físico y electrónico, de modo que la notificación pueda hacerse en un periódico digital bastando la incorporación de un hipervínculo al expediente electrónico siempre que tal publicación se mantuviera disponible en Internet por el lapso necesario para el procedimiento administrativo y su impugnación en sede judicial, o incorporando un ejemplar electrónico, emitido por la editorial del referido medio de comunicación impreso.

En cuanto al lugar donde se emite el mensaje de datos y al lugar donde se recibe, dado que Internet derriba las fronteras espaciales, no importa desde que lugar se envíe el mensaje, éste se considerará emitido en el lugar donde el emisor tenga su domicilio y por recibido en el lugar donde el destinatario tenga el suyo, conforme al artículo 12 DLMDFE (2001).

Esta es una de las ventajas de las nuevas tecnologías, el hecho de que no imponen a las partes el deber de comunicarse en un lugar físico

determinado, sino que pueden hacerlo en cualquier lugar y siempre se presumirá que fueron realizadas en el domicilio o sede del emisor y recibidos en el domicilio o sede del destinatario, de modo que especialmente para el particular, las ventajas saltan a la vista desde el momento en el que no tiene la necesidad de acercarse por sí o por un tercero autorizado, a la sede de la Administración para interactuar con ella sino que tendrá la opción de hacerlo desde donde lo desee siempre que cuente con acceso a Internet y un equipo apto para comunicarse.

Ahora bien, durante la fase de sustanciación, las comunicaciones que la Administración emita al interesado se realizarán en el expediente administrativo electrónico disponible en el sistema automatizado de aquélla, de allí que la determinación del lugar no genere ningún inconveniente. En ese mismo lugar virtual se realizarán todas las comunicaciones de los particulares a la Administración, desde el inicio, en cuyo caso deberán consignarse en el Registro de presentación de documentos o Ventanilla Única, que todo ente u órgano administrativo debe llevar, de acuerdo con el artículo 44 LOPA (1981) y 46 DLSTA (2008), y que en el ámbito electrónico deben estar disponibles en la página de Internet de la Administración, hasta la fase recursiva, pasando por la fase de sustanciación en las cuales el particular se dirigirá a la Administración en el expediente electrónico accesible por el sistema automatizado establecido al efecto.

Pero las TIC no sólo derriban las barreras espaciales sino que también lo hacen en el ámbito temporal, lo cual constituye el 6° y último elemento que debe ser modificado para pasar de un procedimiento administrativo en papel a un procedimiento administrativo electrónico.

6. El tiempo durante el cual pueden comunicarse la Administración y los particulares:

Otro de los cambios que implica la realización del procedimiento administrativo electrónico es la flexibilización de las limitaciones temporales para la intercomunicación. La presentación de actos de los particulares así como la emisión de actos de la Administración debe realizarse dentro del horario establecido por ésta para el desempeño de sus actividades, lo cual implica que los particulares deban ajustarse a dicho horario para solicitar, alegar, presentar pruebas y en general, para comunicarse con la Administración o apersonarse cuando ella lo cite. El inconveniente que se presenta es que dicho horario generalmente coincide con el horario laboral de los particulares, a pesar de que el artículo 42 DLSTA (2008) impone a los órganos y entes de la Administración Pública, implementar horarios especiales de atención al público, a fin de que las personas puedan cumplir con mayor facilidad sus obligaciones y adelantar los trámites ante los mismos.

Con el establecimiento de un procedimiento administrativo electrónico es posible cumplir el mandato de la norma jurídica referida, ya que los particulares podrán enviar vía Internet cualquier comunicación que deseen, sin estar limitados por el horario de trabajo de la Administración, salvo que por razones técnicas la Administración deba restringir el flujo de entrada de mensajes de datos de los particulares como lo hizo CADIVI para poder garantizar la atención electrónica a todos los usuarios.

Pero flexibilizar los horarios no implica que el procedimiento administrativo electrónico extienda los lapsos legales, y por tanto, obligatorios para la Administración y los particulares conforme al artículo 41

LOPA (1981), lo único que hace es compatibilizar los horarios de trabajo de la Administración y los particulares, ya que los actos se considerarán válidos si se realizan durante el día que vence el plazo conforme al artículo 42 LOPA (1981), es decir, hasta las 12:00 de la noche del día en que vence el plazo para realizar determinado acto y no hasta la culminación del horario de trabajo de la oficina administrativa correspondiente, del día en el que vence el lapso, como ocurre en el procedimiento administrativo tradicional por efectos operativos de la Administración.

En el procedimiento administrativo tradicional el particular sólo podrá cumplir los lapsos de Ley actuando dentro del horario previsto por ella para trabajar, u horario hábil, como lo denomina Araujo-Juárez (2007, 264), de manera que si se presentare fuera de ese horario, estaría actuando fuera de lapso, con la única excepción de la remisión de un documento por correo al órgano administrativo con anterioridad al vencimiento de los términos y plazos y siempre que haya constancia de la fecha en que se hizo la remisión. En el ámbito del procedimiento administrativo en formato papel esto queda satisfecho mediante el ente de correos del Estado (IPOSTEL). Pero en el ámbito del procedimiento electrónico, tal remisión podrá realizarse por correo electrónico y si el sistema indica que dicho envío tuvo lugar dentro del lapso, la actuación del particular deberá estimarse oportuna y por tanto, válida.

Como quedó demostrado, a diferencia del criterio sostenido por la Sala Político Administrativa en las sentencias números 1.011 de 8 de julio de 2009 y 100 de 3 de febrero de 2010, el procedimiento y el acto administrativo pueden realizarse íntegramente mediante el uso de TIC. Cada una de las seis formalidades indispensables para contar con un procedimiento administrativo virtual que cumpla con las exigencias de la LOPA (1981) puede ejecutarse plenamente con base en la legislación existente, a pesar

de la inexistencia de una normativa que regule expresamente un sistema de Administración electrónica, por esta razón, en el epígrafe siguiente se presentará, a título de síntesis, cómo sería un procedimiento administrativo electrónico.

B. Síntesis de la propuesta: La estructura del procedimiento administrativo electrónico.

Como se manifestó al inicio del capítulo, dado que en Venezuela no existe hasta el momento, una normativa jurídica especial que regule la Administración electrónica, se propone armonizar, principalmente, las disposiciones de la LOPA (1981) con el DLMDFE (2001), el DLSTA (2008) y el DLOAP (2008) para contar en el país con un procedimiento administrativo electrónico que le permita a la Administración cumplir con sus actividades en un entorno virtual, con apego a los postulados del ordenamiento jurídico, y especialmente, con respeto a los derechos fundamentales.

En concreto, el procedimiento administrativo electrónico se desarrollaría en los términos siguientes:

a. El inicio:

Conforme al artículo 48 LOPA (1981), el procedimiento Administrativo puede iniciar a instancia de parte interesada o de oficio, bien sea por iniciativa de la Administración o por denuncia de un particular; es decir mediante la aportación de datos por un particular vía correo electrónico en un espacio dispuesto en la página web del ente u órgano competente, pero será la Administración quien decidirá iniciar el procedimiento, en cuyo caso, deberá notificar a los interesados bien sea vía correo electrónico o mensaje de texto por telefonía celular, siempre que tales medios sean utilizados

regularmente por el particular y puedan almacenarse, ya que tales comunicaciones deberán ser demostradas por la Administración.

No obstante, hay procedimientos que sólo pueden comenzar por iniciativa particular, como ocurre con los procedimientos autorizatorios (Araujo, 2007, 276 y 277).

En este caso el acto de instancia debe cumplir requisitos subjetivos y objetivos esenciales. Entre estos últimos destaca la firma. (Araujo, 2007, 278 y 279). Pero también pueden estar presentes requisitos accidentales como los anexos y el pago de tributos (Araujo-Juárez, 2007, 279), por ejemplo, las tasas que deben cancelarse para la expedición de la licencia de conducir, o los timbres fiscales y papel sellado para la emisión de documentos notariales o registrales.

Para cumplir con los requisitos esenciales el particular podrá dirigirse a la Administración mediante el sistema electrónico establecido al efecto, o ante su ausencia, mediante un correo electrónico previamente registrado en calidad de firma electrónica concordada o dotado de una firma electrónica avanzada o certificada.

En cuanto a los anexos, si son documentos electrónicos, bastará adjuntarlos al mensaje de datos, pero si son documentos originales en papel, deberán ser digitalizados y si la Administración, conforme a las leyes los exige en original, el particular podrá escoger entre llevarlos a la Administración para que los agregue al expediente virtual mediante cuaderno separado o para su vista y devolución previa certificación de la exactitud entre el original y la imagen digitalizada que consta en el expediente electrónico, o inclusive, si el particular lo deseara, por cualquier motivo que

tenga, podrá autenticar ante notario público la fidelidad de la imagen digitalizada con el documento físico original, por lo que ya no estaría enviando una reproducción digital simple sino un documento autenticado.

Por su parte, el pago de obligaciones tributarias a los órganos y entes de la Administración Pública por la realización de los trámites que así lo requieran, tampoco plantea mayores inconvenientes, independientemente de se trate del pago de tasas en efectivo o mediante timbres fiscales.

En el primer caso, el asunto se resuelve más fácilmente ya que se trata de la entrega de una suma de dinero, para cuyo cumplimiento bastaría una transferencia electrónica en la cuenta dispuesta por la Administración al efecto, de conformidad con los artículos 21 y 22 del DLSTA (2008), de plena concordancia con lo sugerido en el aparte 9.b CIGE (2007).

Pero en el segundo caso, se complica su ejecución en formato electrónico, puesto que se trata de timbres fiscales, para lo cual, hay que tomar en cuenta lo siguiente:

El artículo 35 LTF (2010) prevé que los timbres fiscales deberán ser inutilizados en el original del acto en documento gravado, salvo en los casos que dicha Ley, o una resolución del Ministerio competente en materia de planificación y finanzas, pauten otro procedimiento.

Conforme a lo expuesto, cuando un acto administrativo requiere la consignación de timbres fiscales, estos tributos deben ser inutilizados, vale decir adheridos, cumplimentados y sellados por la Administración, en el documento original, pero, si en el ámbito del DLMDFE (2001) el documento original es el que se encuentra en una dimensión electrónica y sus

impresiones serán copias simples, no se puede, con la normativa jurídica vigente, inutilizar dichos timbres fiscales en el original puesto que no se encuentra en un soporte tangible, ni en una impresión del acto administrativo electrónico, puesto que no se trataría del original sino de una copia simple.

No obstante, la propia LTF (2010) en el párrafo único del artículo 1 soluciona este problema al facultar a la Administración para que elabore las planillas necesarias para lograr la recaudación de tasas y contribuciones de su competencia y mandar a efectuar el enteramiento mediante el pago en las oficinas receptoras de fondos nacionales “...cuando no sean utilizables los timbres móviles.”

Según esta norma, ante la imposibilidad de inutilizar timbres fiscales en la emisión de un acto administrativo electrónico, el órgano o ente competente deberá elaborar las planillas necesarias para dicho pago, el cual, podría materializarse mediante una transferencia bancaria electrónica.

a'. Momento en que inicia el procedimiento: Este varía según se trate de un procedimiento a instancia de parte o de oficio.

i. Inicio a instancia de parte:

El procedimiento administrativo se inicia cuando la solicitud del particular se consigna en el Registro de Presentación de Documentos (Araujo, 2007, 279 y 280) o en la Ventanilla Única, ambos disponibles en la página web de la Administración.

En este caso, de todo mensaje de datos ingresado se dejará un registro enumerado indicando la fecha y la hora de su presentación. A efectos de

brindarle seguridad al particular, deberá enviarse un ejemplar electrónico certificado de los documentos que consten en el archivo digital cada vez que el interesado lo solicite o incluso, un ejemplar electrónico podría ser emitido automáticamente al correo electrónico del solicitante por el sistema automatizado de la Administración cada vez que se incorpore un documento al expediente, lo cual, podría ser notificado al interesado, adicionalmente, por mensaje de texto vía telefonía celular.

Pero si el escrito presentado adolece de falta de requisitos, la Administración deberá devolverlo para que sea subsanado en un plazo de 15 días, de lo contrario, podría haber responsabilidad por falta de la Administración (Araujo-Juárez, 2007, 281). Si el administrado no corrige la falta o lo hace fuera del lapso, operará la perención breve; si corrige y entrega, y se lo devuelven nuevamente, puede escoger entre corregirlo y entregarlo nuevamente o intentar el recurso jerárquico (Araujo-Juárez, 2007, 282).

En caso de no existir dicho registro electrónico, el mensaje de datos se podrá enviar a la dirección de correo electrónico de la oficina de atención al público que se indique en la página web del órgano administrativo competente, o a la dirección electrónica oficial del funcionario competente, ya que tanto los órganos como los propios funcionarios tienen el deber de atender a los interesados por medios informáticos conforme al DLOAP (2008).

Con la presentación del mensaje de datos se abrirá el expediente electrónico a tenor de lo previsto en el artículo 51 LOPA (1981).

ii. Inicio de oficio:

En este caso el procedimiento administrativo inicia cuando la Administración lo decide mediante un acuerdo o auto de apertura, bien por iniciativa propia, por orden del superior jerárquico o por denuncia, incluso en este último caso, el denunciante no inicia el procedimiento, ya que él sólo actúa como colaborador de la Administración quien será quien decida si inicia o no el procedimiento y se lo notificará a los interesados, como lo sentenció la Sala Político-Administrativa en el fallo N° 1899 de 26 de octubre de 2004 (UROSA, 2007, 10).

En el caso de la denuncia, está podrá comunicarse a la administración de la misma igual que las solicitudes, es decir, mediante el sistema informático disponible al efecto en la página web del ente u órgano administrativo competente o mediante el correo electrónico oficial.

Por otra parte, adaptando los comentarios de Daniela Urosa (2007, 14) al procedimiento electrónico que se propone, en los tres casos de inicio de oficio, el procedimiento iniciará con la notificación que haga la administración al sistema electrónico de uso frecuente de los interesados o mediante la Gaceta Oficial correspondiente al órgano decisor, en caso de actos de carácter general o que interesen a personas indeterminadas. En este último caso, se digitalizará un ejemplar de la Gaceta Oficial y se incorporará en este formato al expediente electrónico.

b. La sustanciación:

En esta etapa se producen todos los alegatos (Art. 32 LOPA) (1981), aportación de pruebas e informes administrativos, emitidos vía Internet que los particulares u otros órganos administrativos según el caso, estimen

pertinentes para que la Administración decida, todo ello guiado por el principio inquisitivo que impone a la Administración realizar todo lo necesario para la búsqueda de la verdad (Araujo-Juárez, 2007, 284).

En materia de pruebas existe la libertad probatoria y la carga de la prueba en la Administración, aunque el particular también debe probar (Araujo-Juárez, 2007, 293) actividad que puede hacerse durante todo el procedimiento con la flexibilidad temporal y espacial que permite Internet.

En cuanto a la solicitud de informes a otros entes u órganos administrativos, el artículo 54 prevé que la autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente, les solicitará los documentos, informes o antecedentes que estime convenientes para la mejor resolución del asunto, lo cual podrá pedirse vía Internet y contestarse por la misma vía en un plazo máximo de evacuación de quince (15) días si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo y de veinte (20) días en los otros casos, salvo que el funcionario requerido necesite más tiempo, lo cual deberá comunicar inmediatamente al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, sin que pueda exceder en ningún caso del doble del indicado.

Para cumplir con la solicitud y remisión de información podrán emplearse sistemas de comunicación *intra* o interadministrativos creados especialmente al efecto o por correo electrónico.

c. La terminación:

Puede ser normal o anormal, pero siempre expresa (Araujo-Juárez, 2007, 299). Inclusive, si no hubiere tal decisión dentro de los lapsos correspondientes, se presume que sí la hubo bajo la figura del silencio administrativo prevista en el artículo 4 LOPA (1981), en consecuencia, el

interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario.

En este caso, el sistema creado por la Administración para relacionarse con los particulares debe permitir la interposición de los recursos administrativos pertinentes ante el funcionario de mayor jerarquía dentro del órgano e inclusive el de mayor jerarquía del órgano de adscripción. De allí la importancia de la homogenización e integración de los sistemas informáticos de la Administración Pública (Como también resulta importante para lograr la acumulación de expedientes prevista en el artículo 52 LOPA (1981), en este caso, de expedientes electrónicos), no sólo para poder intercomunicarse sino también para poder presentar los recursos a que hubiere lugar como se desprende del artículo 11 DLSTA (2008) conforme al cual, los órganos y entes de la Administración Pública, en virtud del principio de cooperación que debe imperar en sus relaciones interorgánicas y con las demás ramas del Poder Público, deberán implementar bases de datos automatizadas de fácil acceso para que los interesados puedan ejercer sus derechos, siempre con las debidas garantías constitucionales que requiere el manejo de datos personales (6.b CIGE) (2007).

Sin embargo, en caso de que no existiere tal sistema, se podrá realizar mediante el correo electrónico oficial del órgano o funcionario correspondiente.

La terminación normal se produce mediante el dictamen del acto administrativo dentro del plazo de 20 días, si es un procedimiento administrativo de corta sustanciación, o dentro del plazo de 4 meses más las prórrogas, que no podrán ser superiores a los 2 meses, en caso del procedimiento de sustanciación normal.

A tal efecto se podría colocar un contador de días en el sistema electrónico creado por la Administración para que los particulares sepan cuánto tiempo tiene la Administración para decidir y conocer con certeza y en el momento exacto cuándo opera el silencio administrativo, si fuera el caso, con el fin de presentar los recursos administrativos correspondientes, las acciones judiciales a que hubiere lugar o simplemente seguir esperando la decisión, y en consecuencia se implementaría una garantía adicional para cumplir con el principio de celeridad.

Pero como se indicó anteriormente, el procedimiento puede terminar de modo anormal bien sea por desistimiento del interesado expresado en el sistema electrónico de la Administración o por correo electrónico, o por perención administrativa.

En el caso del desistimiento, dicha renuncia debe ser homologada por la Administración salvo que hubiere otros interesados o existieren razones de interés público que lo impidieren, conforme a los artículos 63 y 66 LOPA (1981). (Araujo (2007-Juárez, 304). Igualmente, el interesado podrá volver a plantear su solicitud salvo que opere la prescripción o caducidad (Araujo-Juárez. 2007, 305).

En el caso de perención administrativa, ésta sólo es imputable al interesado, y en los procedimientos que se inician a instancia suya. Sus presupuestos son: que se paralice el procedimiento, que esto sea imputable al interesado, que la Administración le haya advertido que si no reactiva el procedimiento se produciría la perención, y que la perención sea declarada de forma expresa (Araujo-Juárez, 2007, 306-308).

A efectos de la perención administrativa, el sistema electrónico que establezca la Administración para relacionarse con los particulares podría incorporar junto al contador de días para indicar el vencimiento del lapso para dictar el acto administrativo un sistema que indique a su vez cuándo se ha paralizado el procedimiento por causa imputable al administrado y que notifique al particular que en caso de no reactivar el procedimiento, luego de dos meses de paralización desde que fue notificado, quedará perimido con las consecuencias que ello implica, notificación que podrá realizarse tanto en el sistema de la Administración, como en el correo electrónico o red social de uso frecuente del particular y adicionalmente mediante un mensaje de texto vía teléfono celular, todo lo cual brinda mayores garantías al interesado en cumplimiento del procedimiento administrativo. Así mismo, finalizado el lapso de la perención, el mismo sistema de notificación avisará al interesado que el procedimiento ha perimido con lo cual se cumple en formato electrónico el último presupuesto de la perención administrativa.

d. La eficacia:

Cuando el procedimiento administrativo termina de modo normal, sólo podrá ser eficaz, en concordancia con el principio de publicidad, previa notificación en el sistema establecido por la Administración o en el sistema usado regularmente por el interesado, si el acto es de efectos individuales, o previa publicación, si es de efectos generales.

Así mismo, conforme al principio de receptividad, en el expediente debe constar la recepción de la notificación del acto por parte del interesado. Según explica Araujo (2007, 322), lo importante es que la Administración pruebe que la notificación llegó al destinatario aunque éste no haya llegado a conocerla. Es decir, basta que se haya enviado al sistema de comunicación

empleado regularmente por el interesado de lo cual se dejará constancia, bien sea de forma automática o manual, en el expediente virtual.

La notificación debe contener el texto íntegro del acto (Artículos 9, 18. 5 y 73 LOPA) (1981), la indicación de los recursos (Artículo 73 LOPA) (1981), debe ser por escrito con recibo firmado donde conste fecha y contenido de la notificación, nombre y cédula de quien recibe (Artículo 75 LOPA) (1981), dentro del plazo legal, mediante cualquier medio que permita hacer constar los datos señalados. No hay formalismos, lo importante es que se logre el fin (Araujo-Juárez, 2007, 323-324).

A efectos de la ejecución, el acto administrativo en formato electrónico bastará para tal fin pero podrá imprimirse a título de copia simple para lo que el interesado considere pertinente, sin que se le deba exigir una copia certificada por la Administración, en formato papel, en desconocimiento de la validez del acto administrativo electrónico.

En cuanto a la eficacia del acto administrativo electrónico, la Sala Político Administrativa, si bien niega la existencia de actos administrativos en este formato, sí considera válida la notificación de actos administrativos tradicionales mediante el uso de TIC. Así, se pronunció en las sentencias números 1011 de julio de 2009 y 100 de febrero de 2010, ya comentadas, donde manifestó que la notificación electrónica, en los procedimientos seguidos ante CADIVI, no requerían contener el texto íntegro del acto administrativo, lo cual contradice una requisito de gran importancia, cuya omisión lleva de regreso a la era pre-LOPA (1981) cuando *“...no siempre la Administración, en la notificación, le indicaba al particular el texto íntegro de la decisión, sino que se limitaba a darle una información escueta...”* (Brewer-Carías, 2002, 199).

De acuerdo con estas sentencias los mensajes de datos que envía la Administración no requieren contener el texto íntegro del acto por que ellos sólo *“...sirven de apoyo para mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, simplificando los trámites y formalidades de la actividad administrativa, y para que los interesados tengan acceso a la información sobre la gestión pública”*.

Para la Sala, si los particulares, luego de conocer por medios electrónicos el estado de su solicitud, desean conocer el acto administrativo, pueden acudir hasta la sede del órgano para solicitar copia del acto.

Respecto de este criterio caben las consideraciones que se indican de seguidas:

1° Conforme al principio de legalidad, la Administración debe actuar con base en una habilitación legal previa. La LOPA (1981) prevé como cuarta fase del procedimiento administrativo la eficacia del acto administrativo, que se materializa cuando la Administración notifica el acto administrativo al interesado. La notificación, es una sola, y debe contener la integridad del acto.

La Administración no puede hacer notificaciones parciales bajo el alegato de que está facilitando el conocimiento del acto al interesado pero que si este quiere conocerlo en su totalidad deberá solicitarlo otra vez. Ello implicaría transformar el deber de notificar el acto administrativo que le corresponde a la Administración en el deber del interesado de acudir nuevamente hasta la sede administrativa competente para solicitar por segunda vez que le

entregue copia del acto administrativo pedido inicialmente cuando la Administración le avise que lo dictó.

Esta interpretación contraría la normativa jurídica vigente al tiempo que viola el principio de legalidad y el principio de la Administración al servicio de los particulares, ya que no sólo está actuando de un modo que no está previsto, ni puede interpretarse, en las leyes, sino que también, este modo de actuar, lo que hace es facilitar la actividad de la Administración al tiempo que dificulta a los particulares el modo de interrelacionarse con ella.

2° Si el mensaje de datos no contiene el texto íntegro del acto, entonces la eficacia del acto queda en suspenso hasta que se corrijan los vicios de la notificación, salvo que la Ley prevea expresamente lo contrario o que el administrado tenga la posibilidad real y demostrable de conocer el contenido del acto (Meier, 2004, 144, 145 y 151), por consiguiente, no debería considerarse esa notificación electrónica el momento a partir del cual inicia el lapso para intentar los recursos administrativos o la acción judicial correspondiente, sino que habría que esperar a que la Administración emitiera el acto en físico y se lo notificara al particular para empezar a computar los lapsos, especialmente cuando el particular, luego de acudir a la sede administrativa a pedir copia del acto, no se lo entregaren.

De todos modos, con esta manera de actuar pierde sentido la afirmación de que los medios tecnológicos *“sirven de apoyo para mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, simplificando los trámites y formalidades”* puesto que en los términos expuestos por la sentencia, según la cual, los mensajes de datos de la Administración no requieren contener el acto administrativo íntegro, no se construye una forma de mejorar la actividad administrativa sino de facilitarle el trabajo a la Administración, quien ya no tendrá que notificar al

interesado en su domicilio o residencia sino que bastará que emita un mensaje de texto con cualquier contenido, como pudiera ser: “el acto administrativo fue dictado”, para que el particular tenga que ir a la sede de la Administración a obtenerlo para evitar la inseguridad jurídica que implica que el tribunal competente declare vencido el lapso para accionar por considerar que el interesado sabía de la existencia de un acto administrativo y fue negligente en informarse al respecto.

En la tesis de la sentencia referida, la notificación electrónica sería entonces una simple advertencia para que el particular vaya a la sede del órgano, dentro de un período indeterminado en el ordenamiento jurídico, a pedir que le entreguen por escrito una copia del acto con todos los requisitos de Ley. A lo que habría que preguntarse, qué pasaría si el acto no está redactado con todos sus requisitos al momento en que el particular lo solicite, ¿comenzarían a correr los lapsos o habría que esperar a que le notificaran en su domicilio o residencia del acto para poder recurrir?, en consecuencia, según esta sentencia, pareciera que sólo el procedimiento administrativo pudiera ser electrónico pero que el acto definitivo no.

En este mismo caso, la Sala Político Administrativa manifiesta que si el particular se entera por cualquier medio de la motivación podrá recurrir, ¿pero cómo demuestra el particular que realmente los motivos alegados en su recurso o acción fueron los argumentados por la Administración si no constan por escrito?, en este caso la administración podría emanar un acto con otros motivos y así derrumbar los alegatos del particular de forma que la actividad recursiva o judicial del particular quedaría supeditada plenamente al control de la Administración. Esta forma de actuar viola las exigencia de los artículos 9 y 18 (numeral 5) de la LOPA (1981) (Hernández, 2007, 55).

3° Según la propuesta interpretativa desarrollada en esta investigación, el acto Administrativo se puede escribir y hacer constar íntegramente en formato electrónico, así como también el requisito de la firma queda cumplido por cuanto el mensaje se notifica en el sistema electrónico establecido por la Administración para comunicarse con los particulares, con lo cual también se consume el requisito de la notificación del acto.

De allí que, si todos los requisitos del acto administrativo pueden llevarse a cabo por estos medios, se considera que los tribunales no puedan negar la posibilidad de dictar actos administrativos en formato electrónico alegando la imposibilidad de cumplir tales formalidades en este formato.

CAPÍTULO III

EXPERIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL ÁMBITO NACIONAL.

Como quedó demostrado en el capítulo anterior, el ordenamiento jurídico, si bien fue concebido para ser desarrollado en el soporte físico tradicional por excelencia, como lo es el papel, permite en cierta medida que la Administración y los particulares se relacionen mediante el uso de TIC; no obstante, la ausencia de una legislación especial en la materia, impide universalizar que las distintas formas de la actividad administrativa puedan llevarse a cabo, en todos los casos y completamente, mediante Internet o cualquier otra herramienta tecnológica.

Ante este panorama, es pertinente precisar algunas experiencias nacionales en materia de Administración electrónica para definir el grado de desarrollo de esta modalidad de actuación pública y así proponer cómo podría incrementarse.

En otras palabras, si se conoce cuáles de las formalidades esenciales, que componen las cuatro fases del procedimiento administrativo, se realizan actualmente valiéndose de las TIC, y cuáles no, se podrá partir de tales experiencias positivas como antecedente para que otros órganos y entes públicos empleen sistemas similares y proponer, con base en las conclusiones obtenidas en los capítulos anteriores, que aquellas

formalidades que no se están produciendo en la actualidad por medios electrónico puedan realizarse *ab initio* en esta dimensión, o al menos puedan ser incorporadas posteriormente en dicho formato.

En concreto, el objeto de esta última parte se centra en determinar cómo emplea hoy día la Administración Pública venezolana las TIC para realizar sus actividades, y cómo podría emplearlas para incrementar el nivel desarrollo en materia de Administración electrónica, conforme a las leyes y a los principios que las rigen.

A. El grado de desarrollo de la Administración electrónica en Venezuela al cabo del primer decenio del Siglo XXI.

Con el objeto de contar con datos actuales sobre la situación de la Administración electrónica en el país, específicamente para determinar la existencia de procedimientos administrativos electrónicos y en su caso, cuáles de las cuatro fases que componen el procedimiento administrativo ordinario se cumplen en este formato, se elaboró y aplicó una encuesta cerrada tanto a la página de internet www.gobiernoenlinea.com, dispuesta por el Estado como medio para conocer los diversos trámites que pueden realizarse ante él, así como también a las páginas oficiales de Internet correspondientes a una muestra tomada de la Administración Pública nacional.

La muestra encuestada, la descripción del instrumento de recolección de datos, los resultados obtenidos y su correspondiente análisis, constituyen el contenido de los epígrafes siguientes.

1. Universo, población y muestra: La Administración central.

Dentro del universo integrado por todos los órganos y entes que forman la Administración Pública en los tres niveles político-territoriales, la encuesta referida se centró en la población compuesta por los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública nacional, tasados en el artículo 44 LOAP como son el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, el Consejo de Ministros, los ministros, viceministros, y las autoridades regionales. Dicha población estuvo integrada, adicionalmente por los órganos desconcentrados y entes descentralizados funcionalmente, adscritos a los referidos órganos superiores, conforme a lo previsto en los Capítulos I y II del Título IV LOAP (Para conocer en detalle los órganos y entes que componen la población, y específicamente la muestra encuestada, ver Anexo A).

De esta población se tomó como muestra la Presidencia de la República, la Vicepresidencia Ejecutiva y los 26 ministerios con sus 78 viceministerios, con exclusión del Consejo de Ministros, y las autoridades regionales que puede designar el Presidente de la República ex artículo 70 LOAP. Así mismo, integraron la muestra, 17 órganos desconcentrados y entes descentralizados funcionalmente (9,77 %) de los 174 órganos y entes públicos adscritos a los referidos órganos superiores de dirección, según se indicaba en sus páginas oficiales de Internet. Éstos últimos fueron seleccionados cuando en dichos portales virtuales no se indicara trámite alguno bajo la competencia del Ministerio en cuestión, y en tres casos (CADIVI, SENIAT e INTT), porque se conocía con anterioridad que ejecutaban políticas de gobierno electrónico.

En total, se evaluó el 100 % de los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional, excluyendo al Consejo de Ministros y a las autoridades regionales, y el 22,27 % de dichos órganos superiores y sus órganos y entes adscritos, de acuerdo con la información señalada en las páginas oficiales de Internet.

2. Instrumento de recolección de datos: La encuesta para medir el nivel de progreso de la Administración electrónica.

La encuesta aplicada fue de tipo cerrado, ya que estuvo compuesta por una serie de opciones predeterminadas que debían ser seleccionadas por el encuestador (Para conocer el contenido de la encuesta ver Anexo B). Con ella se determinó, en primer lugar, cuántos de los trámites analizados, podrían cumplirse total o parcialmente en un entorno electrónico, considerando para el primer grupo (los que pueden cumplirse totalmente mediante el uso de TIC) o grupo A, que todo el procedimiento, desde la solicitud hasta que se obtiene efectivamente el objeto de la petición sólo amerita el empleo de documentos; mientras que se incluyó en el segundo grupo (los que sólo se pueden cumplir de modo parcial mediante el uso de TIC), o grupo B aquellos trámites en cuyo procedimiento existe alguna fase que exige, por ejemplo, la presencia personal del interesado en una inspección para garantizar su derecho a la defensa, o la entrega de alguna muestra biológica para examinarla, así como también, aquellos trámites que tengan por objeto obtener un bien no documental o la prestación de un servicio.

Luego de calificar a cada uno de los trámites analizados dentro de alguna de las dos categorías expresadas, A o B (Para conocer los resultados generales ver Anexo C), se partió de los 4 niveles de desarrollo del gobierno

electrónico establecidos en la escala de Gartner para diseñar una encuesta que permitió calificar, en 5 escalafones, el grado de desarrollo de la Administración electrónica en Venezuela.

La referida Escala de Gartner es un instrumento de medición diseñado por *Gartner Inc.* en el año 2000 para evaluar el progreso del gobierno electrónico de acuerdo con diferentes etapas que van desde la simple publicación en Internet de datos de interés general, hasta la integración, unificación y personalización, en medios electrónicos de los diferentes procedimientos administrativos (Karokola e Yngström, 2009).

Partiendo de tales premisas, en la encuesta aplicada se empleó la gradación siguiente: el nivel cero (0) significa la ausencia absoluta de información en las páginas web oficiales; el nivel uno (1) implica la existencia en Internet de información sobre los trámites a realizar ante determinado órgano público; el nivel dos (2) supone que los particulares, además de contar con información sobre el trámite que le interesa, pueden dirigir peticiones virtuales a la Administración; el nivel tres (3) se logra cuando la Administración responde al particular y dicta el acto administrativo definitivo mediante Internet; y por último, el nivel cuatro (4) es el que permite obtener actos administrativos electrónicos que requieren la intervención de varios órganos y/o entes públicos, mediante un sola transacción mediante Internet. Adicionalmente, cuando un trámite califica dentro de un nivel en la escala pero requiere algún trámite en físico para completar el procedimiento, se le agregó la letra "f" al nivel correspondiente, así cada nivel se subdividió del modo siguiente: 1 y 1f, 2 y 2f, 3 y 3f, y, 4 y 4f.

En síntesis, con la encuesta se precisó, en primer lugar, si el trámite analizado estaría integrado únicamente por documentos o si requería que se

efectuara algún acto que involucrara la actuación real o no virtual de una persona, lo que permitía calificarlo de tipo A o B, respectivamente, para luego evaluar, cuáles de los trámites de cada una de tales categorías se encontraba en el nivel 0 (ausencia absoluta de información al respecto en Internet), o en cada uno de los otros niveles hasta alcanzar el nivel 4 (Obtención del acto administrativo que requiere la intervención de varios entes y/u órganos públicos mediante una sola solicitud por Internet), es decir, cuáles de los trámites de la categoría A se encontraban en el nivel 0, 1 (incluyendo 1f), 2 (incluyendo 2f), 3 (incluyendo 3f) y 4 (incluyendo 4f) y cuáles de la categoría B, se encontraban en los mismos niveles, ya que una cosa es la posibilidad de cumplir el trámite íntegramente mediante el uso de TIC y otra, si la Administración efectivamente emplea TIC para ese propósito y hasta cuál fase del procedimiento administrativo es posible efectuar por medios electrónicos.

Por último se consideraron otros factores tales como si el beneficiario del trámite es una persona jurídica, natural, o ambas; la velocidad de conexión; y el nivel de dificultad de acceso a la información, entre otras observaciones que estimara importante el encuestador. De dichos datos sólo se tomó en cuenta para el presente análisis la información relativa a la forma de pago por concepto de tasas, especialmente el pago de timbres fiscales, y la necesidad de realizar algún acto real o no virtual.

3. Resultados y análisis de los datos: La situación de la Administración electrónica venezolana en los albores de 2011.

De acuerdo con los resultados de las encuestas, 311 de los trámites analizados son de tipo A, ya que al no requerir más que documentos podrían realizarse en su totalidad por Internet, mientras que los 31 trámites restantes

sólo podrían realizarse parcialmente en formato electrónico puesto que requieren la materialización de al menos un acto real.

Esto quiere decir que en el 91 % de los casos el procedimiento administrativo electrónico puede iniciar, desarrollarse y finalizar en formato electrónico, aun cuando la Sala Político Administrativa ha negado esta posibilidad (ver comentarios a las sentencias de la Sala en el inicio del capítulo II), pues se trata de la redacción, almacenamiento y transmisión de documentos electrónicos, mientras que a penas, el restante 9 %, únicamente puede realizarse de forma parcial mediante Internet, bien sea por la naturaleza del objeto de la petición (solicitud de la placa identificadoras de vehículos, práctica de actividades deportivas, culturales o recreacionales, uso de bibliotecas, etc.) o porque, se tienen que realizar actos reales tales como inspecciones o pruebas periciales, entre otros, para poder dictar el acto administrativo.

En cuanto al grado de desarrollo del gobierno electrónico en los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional y sus órganos desconcentrados y entes descentralizados funcionalmente, se comprobó que sólo el 2 % de los trámites analizados se encuentra en el nivel 0, puesto que ni siquiera se encuentran mencionados en la página de Internet del órgano o en la página de Internet www.gobiernoenlinea.com.

En este caso se trata de 7 trámites cuyo conocimiento compete al Instituto Nacional de Tierras (INTI) como lo son el procedimiento de carta agraria, de declaratoria de tierras ociosas o incultas, de declaratoria de permanencia, de rescate de tierras, de autorización para el traspaso de bienhechurías, de expropiación, y de revocatoria de título de adjudicación. Tales trámites se

indican en la Ley mas no hay referencia a ellos en las páginas oficiales de Internet señaladas *supra*, razón por la cual, son trámites de cuya existencia no puede enterarse el interesado mediante la Administración electrónica sino únicamente mediante la Administración Pública tradicional, vale decir, acudiendo a la sede de la Administración o consultando la Ley.

Por su parte, el nivel 1 representa el 59 % de los trámites analizados, dado que sólo se mantiene publicada en Internet la información necesaria para realizar el trámite; mientras el nivel 1f representa otro 5 % de los resultados, puesto que sólo se indican los posible trámites pero no se señalan los recaudos ni el procedimiento para tal fin. Al sumar ambas cifras se advierte que en total, el nivel 1 alcanza el 64 % de los trámites a realizar ante la Administración Pública nacional (para conocer en detalle los resultados de las encuestas en este nivel y los cuatro siguientes, ver Anexo D).

En el nivel 2 se mantiene el 2 % de los trámites, puesto que permite informarse y dirigir peticiones a la Administración, bien sea para acudir posteriormente a buscar respuesta o para solicitar una cita a los efectos de iniciar el procedimiento administrativo en físico. Por su parte, el 7 % de los trámites calificaron de 2f ya que la petición realizada por Internet debe ser confirmada con una planilla y/o la presentación de recaudos en físico en la sede respectiva. En total, el nivel 2 alcanza el 9 % de los trámites administrativos en el ámbito de la Administración Pública nacional.

El nivel 3 representa otro 7 % de los trámites, porque es posible informarse, dirigir peticiones y obtener respuestas mediante Internet, incluso cuando dicha respuesta sea simplemente, verificar la inscripción en una página de Internet para poder acceder a los trámites que deben realizarse

ante determinado órgano. Por último, el 18 % de los trámites restantes no se ubicó exactamente en el nivel 3 porque requieren alguna actuación en formato físico por lo cual se calificó de 3f. Luego de sumar ambos datos, resulta que el 26 % de los trámites ante la Administración pública nacional se ubica en el nivel 3 dentro de la escala de gobierno electrónico.

En el nivel 4 no calificó ninguno de los trámites analizados.

De acuerdo con estas cifras, el 2% de los trámites a realizar ante la Administración Pública Nacional se ubica en el nivel 0, el 64 % alcanza el nivel 1, el 9 % se desarrolla dentro del nivel 2, el 26 % es de nivel 3 y el 0 % se posiciona en el nivel 4.

De los resultados obtenidos se concluye que la Administración Pública nacional se encuentra casi totalmente desarrollada bajo un modelo de gobierno electrónico, aunque sea en el nivel más bajo o nivel 1, que consiste, simplemente, en ofrecer información, estática y unidireccional (República de Colombia, 2008, 12), por Internet sobre los recaudos, procedimientos, sede y horarios de los diversos trámites que deben realizar dentro de este ámbito de la función ejecutiva del Estado.

Esta situación, a pesar de ser la menos idónea, también es Administración electrónica puesto que significa el uso de TIC por parte del Estado para aportar un beneficio a los particulares, específicamente, ofrecer información sobre los trámites de su competencia sin que el interesado deba acudir hasta la sede de la Administración o esperar a ser atendido vía telefónica.

De esta manera, se da un primer paso hacia la modernización de la Administración Pública cuyos trámites encuentran, al menos, una referencia en las páginas oficiales de Internet.

No obstante, hay que seguir avanzando hasta alcanzar el máximo nivel de gobierno electrónico, que se corresponde con los niveles 3 y 4, según el caso, ya que puede haber trámites que por requerir la participación de un solo órgano o ente, su máximo grado de desarrollo será el nivel 3, mientras que para otros, dónde si sea necesaria la participación de varios órganos o entes públicos, el máximo escalafón sí será el 4°.

Ese avance puede venir de la mano con la legislación vigente, si se interpreta en los términos propuestos, aún a pesar de que la Sala Político Administrativa haya negado expresamente la posibilidad de dictar actos administrativos electrónicos y con ello impida hablar en puridad de los niveles 3 y 4, puesto que, con la interpretación normativa que se propone, resulta ajustado a derecho cumplir con las seis formalidades necesarias para ejecutar totalmente el procedimiento administrativo mediante el uso de TIC, salvo en aquellos casos cuyas características imponen la realización de alguna parte del procedimiento de modo real o no virtual como se desarrollará en profundidad en el próximo epígrafe, lo cual, no obsta, a que el resto del procedimiento sea electrónico.

No obstante la conclusión anterior, a los fines de evitar improvisaciones que puedan resultar en arbitrariedades y con el propósito de unificar la actuación administrativa, es fundamental para el sano desarrollo de la actividad administrativa contar con una Ley especial sobre Administración electrónica que tome en cuenta las distintas formalidades que deben

cumplirse para realizar el procedimiento administrativo, desde el inicio hasta la eficacia del acto definitivo.

Pero una cosa es aceptar que lo idóneo sería contar con una Ley especial para cubrir lagunas y uniformar la actividad de la Administración mediante el uso de TIC y otra muy distinta es desconocer que existe una legislación que, interpretada de forma sistemática, permite dotar de eficacia al procedimiento y al acto administrativo electrónicos, en virtud de la cual, no puede desconocerse simplemente por el formato en el que está presentado.

B. Posibilidades de desarrollo de la Administración electrónica en Venezuela.

Para lograr un auténtico procedimiento electrónico, todos los trámites administrativos requieren que las peticiones, notificaciones, citaciones y respuestas, puedan elaborarse, mantenerse y transmitirse en formato electrónico, bajo las condiciones de modo, tiempo y lugar que exigen las leyes y atribuyendo su autoría a una persona determinada, lo cual, como se ha repetido insistentemente, es posible bajo la interpretación en conjunto de la normativa jurídica patria aunque la Sala Político Administrativa se haya pronunciado dos veces en sentido adverso.

Bajo esta premisa, en el 91 % de los trámites analizados se podría lograr un procedimiento administrativo electrónico, pues se trata de trámites de categoría A, como se ha venido sosteniendo, para cuya conclusión sólo se requieren documentos, y sólo en el 9 % restante, además de recaudos documentales, se requiere practicar algún acto real; Sin embargo, en ambas situaciones es posible incorporar el uso de TIC para alcanzar los niveles 3 y 4, según el caso, en el desarrollo del procedimiento administrativo, como se pondrá en evidencia en los dos apartados siguientes donde se analizarán los

trámites que pueden realizarse completamente mediante Internet y los que no pueden ejecutarse en su totalidad en dicho formato.

3. Trámites que pueden ser realizados totalmente mediante Internet y experiencias prácticas nacionales.

La mayoría de los trámites (el 91 %) que requieren ejecutarse ante la Administración Pública nacional podrían llevarse a cabo mediante un procedimiento administrativo electrónico, porque están basados en un sistema de documentos escritos, que deben ser generados en un determinado lugar para ser enviados a otro, donde se almacenarán en la conformación de un archivo, en el cual se irán incorporando nuevos documentos, emanados tanto de los interesados como de otros órganos públicos, hasta que el órgano correspondiente tome la decisión a que haya lugar, la cual deberá incorporar en el referido expediente y notificar a los interesados, bien fueran determinados o no.

Todo este procedimiento que fue concebido para el papel, es perfectamente ejecutable en formato electrónico cumpliendo con la normativa vigente sobre la materia y al respecto ya Venezuela cuenta con numerosos ejemplos donde se evidencian distintas fórmulas empleadas por la Administración para llegar a los niveles 2 y 3 de la escala de gobierno electrónico, aunque debe insistirse, el estado de la decisiones actuales de la Sala Político Administrativa impiden que se logre alcanzar, efectivamente, el nivel 3, ya que considera que el acto notificado mediante TIC no es un acto administrativo y por tanto no requiere cumplir con los requisitos de validez y eficacia de tales actos.

No obstante, en este sentido destacan las iniciativas siguientes:

a. Uso del correo electrónico como medio de comunicación:

a'. Instituto Autónomo Centro Nacional de Libro (CENAL): Este ente descentralizado permite el uso del correo electrónico (comunicaciones.cenal@yahoo.es) a los fines de participar en el concurso de Becas "Rubén Darío" para la Creación Literaria, como una opción alternativa a su entrega personal o envío mediante correo tradicional tanto en papel como en formato digital, bien sea en disquete o disco compacto. Con este método, el CENAL sube un nivel en la escala de gobierno electrónico, el cual, pudiera incluso calificar en el nivel 3 si la respuesta sobre la obtención o no de la beca se canaliza por el mismo medio.

Al implementar el uso del correo electrónico para que los particulares se comuniquen con la Administración se consigue agilizar la entrega de solicitudes ante la Administración, pero no es un medio idóneo, por sí solo, para garantizar la autoría del remitente; no obstante, si se complementa con una firma electrónica concordada, calificada o certificada, se cubre este requerimiento.

b'. Ministerio del Poder Popular para las Industria Básicas y Minería:

A los fines de permitir el envío y la recepción de datos relacionados con el Registro Nacional de Industrias Forestales (Regifor), este órgano superior puso al servicio de los interesados una dirección electrónica (industriasmadereras@mibam.gob.ve). Sin embargo, esta idea no tiene como objeto permitir inmediatamente la comunicación por tal medio, ya que toda la información que se envíe deberá ser consignada en físico ante la institución, lo que se busca es conformar la base de datos inicial, a partir de la cual, se deduce, que se permitirá a futuro la comunicación electrónica.

b. Establecimiento de un sistema informático en Internet como medio de comunicación:

a'. Biblioteca Nacional de Venezuela: A los fines de elaborar bibliografías la Biblioteca Nacional ha puesto a disposición de los usuarios el sistema de "Solicitudes en Línea", mediante el cual se le puede pedir esta información para acudir, posteriormente, hasta su sede, con el objeto de acceder a la documentación requerida. A los fines de comprobar este servicio se solicitó (el 11/01/11) una lista bibliográfica para la realización de este trabajo de investigación sin que para la fecha de análisis de los datos (08/02/11) se hubiera obtenido respuesta.

b'. Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas: El Ministerio mantiene en su página de Internet un formulario electrónico para solicitar pasantías, sin embargo los recaudos deberán llevarse posteriormente en físico por lo que se pierde lo que se había ganado en cuanto al incremento en el nivel de gobierno electrónico.

c'. Comisión Nacional de Administración de Divisas (CADIVI): El sistema informático que mantiene CADIVI en su página de Internet es, posiblemente, el más utilizado por la población venezolana. Permite obtener información para iniciar cualquiera de los procedimientos que son de su competencia, pero en el 95 % de los casos requiere la consignación de recaudos ante un operador cambiario (entidad bancaria) y sólo en el 5 % restante el trámite se realiza íntegramente por Internet. Pero la SPA reduce el alcance al existir que el acto sea escrito y cumpla con 18 de la LOPA (1981).

d'. Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT): El sistema informático del SENIAT es otro de los que permite el mayor nivel en la escala de gobierno electrónico en el país. En este portal web el 35 % de los trámites se mantienen en el nivel 1 mientras, el 19 % permite comunicarse y recibir respuesta por Internet pero requiere la consignación de una planilla junto con otros requisitos en la sede respectiva. Por último, el 46 % de los procedimientos pueden ejecutarse plenamente por Internet, lo que lleva a la mayoría de los trámites a ubicarse en el nivel 3 de gobierno electrónico.

e'. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS): El presente instituto permite la inscripción electrónica, vía Internet, de los trabajadores, el cambio de dirección, el registro de los asegurados, la corrección de los datos y el sistema de autoliquidación de sociedades mercantiles (este sistema permite cargar en la base de datos del IVSS el ingreso individual o masivo, egreso, cargas familiares y cambio de salario de los trabajadores; así como también consultar tales datos, los trabajadores activos, los movimientos, cuya constancia se puede imprimir o guardar en formato electrónico, y actualizarlos. Además se creará la administración de la cuenta de acceso y las potestades de los usuarios). Conforme a la información que se indica en la página web del instituto, todos estos trámites pueden realizarse completamente por Internet mediante el sistema TIUNA o en físico ante la sede de la Administración.

Pero también existe un trámite principal y que debe hacerse para poder realizar los anteriores. Se trata de la inscripción de empresas mediante la página de Internet del IVSS; sin embargo, este trámite no podrá completarse hasta tanto se imprima la planilla y se consigne ante las oficinas administrativas el día que corresponda según el último número del Registro

de Información Fiscal. Por esta razón, a pesar de permitir la inscripción de forma electrónica, pero ante la imposibilidad de comprobar a distancia la identidad de quien inscribe a la sociedad de comercio, se exige que la inscripción sea confirmada en físico.

f'. Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL): Al acceder al portal web de INPSASEL se observa que hay tres trámites que permiten la comunicación de los particulares con la Administración mediante Internet, y en uno de los casos, adicionalmente, permite al interesado, en este caso a la empresa, obtener respuesta electrónica del ente.

El trámite más avanzado en la escala de gobierno electrónico lo constituye el Registro de usuarios para la declaración en línea de accidentes de trabajo, puesto que es posible registrarse y consultar si se materializó dicha inscripción mediante Internet, no obstante, tal avance no es del todo cierto ya que luego de la inscripción por Internet debe imprimirse la planilla y consignarse en la sede junto con otros recaudos, lo cual se entiende porque es la manera de comprobar la verdadera identidad de quien registra a la empresa.

Los otros dos trámites, como ya se adelantó, se ubican en el nivel 2. El primero de ellos es la Información inmediata de accidentes, sin embargo, esté trámite tampoco alcanza en puridad este nivel en la escala del gobierno electrónico porque se debe imprimir la referida notificación y archivarla para futuras inspecciones.

El tercer trámite y el único que puede completarse en formato electrónico es la notificación de accidente en línea, el cual, según la página de Internet del instituto, no requiere trámite físico alguno.

Otros trámites que cabe destacar son la declaración formal de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales. Según la información publicada en la página de Internet de INPSASEL éstos se efectuarán temporalmente y de forma manual, sólo por parte de aquellas empresas no registradas en la referida página.

g'. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación: Cinco de los seis trámites analizados, además de ser ejecutados mediante la página de Internet del Ministerio, requieren la consignación en papel de la planilla electrónica previamente enviada de forma virtual, junto con otros recaudos, en la sede del Ministerio.

h'. Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias: Incorpora tres trámites que alcanzan el nivel 3 en la escala de gobierno electrónico, pero sólo uno de ellos es totalmente electrónico, mientras que los otros dos requieren la consignación de la planilla electrónica enviada por Internet, previamente impresa, junto a otros requisitos físicos.

i'. Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT): Incorpora un trámite que califica en el nivel 3 de la tantas veces citada escala de gobierno electrónico. El Sistema para Declaración y Control del Aporte-Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación (SIDCAI) permite a las sociedades mercantiles cumplir con este trámite de modo totalmente electrónico mediante la página de Internet dicho ente.

j'. Misión Sucre: La pre-inscripción de preparadores para la Misión Sucre y la consulta de notas de los estudiantes son trámites que pueden hacerse mediante un programa informático en la página web de la Misión, y que no requiere la ejecución de trámites físicos adicionales. Además, la consulta de notas puede realizarse desde la página web del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior.

k'. Ministerio del Poder Popular para el Comercio: El Ministerio ofrece un sistema informático, en su página de Internet, para efectuar el registro en el “Sistema de venta en línea de repuestos e insumos para el sector transporte público terrestre” así como presentar solicitudes, todo ello, en formato electrónico.

l'. Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios: La presentación de denuncias y la posterior consulta del estatus del procedimiento, pueden efectuarse, íntegramente, mediante la página web del instituto.

m'. Instituto Nacional de Transporte Terrestre: 13 de los trámites a realizar ante este ente público requieren pedir una cita por Internet para acudir a la sede correspondiente a realizar el trámite en formato papel, y todo ello se logra desde la página web oficial del instituto.

n'. Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica: La inscripción en el Registro Nacional de Energías Renovables es totalmente electrónica y se lleva a cabo mediante la página de Internet del Ministerio.

c. Digitalización y envío electrónico de documentos:

a'. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación: Adicionalmente a los cinco trámites aludidos en el epígrafe anterior, hay uno, que innova en materia de gobierno electrónico: el Certificado de Demanda Interna Satisfecha. La solicitud de este certificado debe hacerse en la página web del Ministerio, pero lo que lo diferencia de los demás trámites es que no requiere ser impreso y consignado con otros recaudos en la sede de la administración ya que el recaudo que exige es, o son, órdenes de compra, las cuales deberán ser digitalizadas y anexadas a la solicitud electrónica mediante el sistema informático puesto a disposición de los particulares por parte del Ministerio en su página web.

b'. Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT): El aporte al FONACIT es otro trámite que incorpora la posibilidad de digitalizar documentos para enviarlos vía Internet, en esta oportunidad se trata del depósito bancario que debe realizarse, únicamente, mediante cheque de gerencia, y luego, en vez de acudir ante la sede del órgano a consignarlo en formato papel, se puede escanear y remitir por correo electrónico (locti_finanzas@fonacit.gob.ve) junto con la declaración de aporte LOCTI.

d. Pago electrónico:

a'. Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT): De todos los entes y órganos encuestados este es el único que incluye tres trámites cuyo pago puede hacerse mediante transferencia bancaria electrónica, estos son, el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la declaración y pago de Impuesto a las Transacciones

Financieras (ITF) y la declaración y pago del Impuesto a las Actividades de Envite y Azar (IAEA). Tal modalidad de pago, aunque es corrientemente aceptada en las transacciones privadas, en el ámbito de la Administración Pública, incluso, ha llegado a estar prohibida de forma expresa, como ocurre para la solicitud de los datos filiatorios ante el SAIME, para los distintos trámites a realizar ante el INTT y para el pago del aporte obligatorio ante el FONACIT.

En resumen, estas cuatro formas que han sido implementadas por los distintos órganos y entes encuestados permite poner en evidencia, con ejemplos tomados de la práctica nacional, que es posible, desde la óptica normativa, desarrollar al máximo nivel en la escala del gobierno electrónico a la Administración Pública, quien ha venido valiéndose de las TIC para redactar, mantener y transmitir en formato electrónico los actos necesarios para cumplir con los diversos procedimientos de su competencia, a pesar de que hubieran sido generados en papel y de que no valgan como actos administrativos de acuerdo con las decisiones de la Sala Político Administrativa a las que tanto se ha hecho referencia, así como también, para permitir el pago de sumas de dinero, cumpliendo con las condiciones de modo, lugar y tiempo que exige la normativa jurídica que regula la materia.

Pero así como hay trámites que pueden ser plenamente ejecutados mediante el uso de TIC, hay otros que no es posible llevar a cabo íntegramente valiéndose de la tecnología y son los que se analizarán a continuación.

4. Trámites que sólo pueden ser realizados parcialmente mediante Internet.

Sólo el 9 % de los trámites estudiados requiere una acción no virtual para poder ser completados con total validez, de modo que el resto del

procedimiento, según el caso, podrá ejecutarse de forma electrónica. Estos trámites se realizan ante los organismos siguientes:

a. Instituto Nacional de Tierras y Desarrollo Agrario: Hay procedimientos que no pueden ser ejecutados totalmente por Internet, como lo son la declaratoria de tierras ociosas o incultas, la certificación de finca productiva, la revocatoria de título de adjudicación, el rescate de tierras y la expropiación. En los tres primeros casos se requiere practicar inspecciones *in situ*, actividad que debe realizarse en presencia de los interesados como garantía al derecho a la defensa de los particulares, quienes tendrán la oportunidad de hacer cualquier mención que consideren en el acta que se levante al efecto y desconocer, en su caso, las afirmaciones del inspector; mientras que en los dos últimos casos es necesario realizar publicaciones en la Gaceta Oficial Agraria y en la prensa de mayor circulación, nacional y regional, para la expropiación, y sólo regional, para el rescate. Actualmente ninguna de tales publicaciones, con las condiciones de “mayor circulación”, está disponible en formato electrónico.

b. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente: Existe un trámite que requiere actividades que sólo se pueden ejecutar de modo físico. Se trata de los permisos de exportación de especies maderables incluidas en los apéndices CITES, que requieren una inspección en el vivero correspondiente y remitir la factura original.

En lo que respecta a la inspección en el vivero, esta actividad requiere la presencia del interesado para poder garantizar, así como en el caso anterior, su derecho a la defensa. Así mismo, la remisión de las facturas originales requiere su entrega en físico ante la Administración, salvo que la factura

original fuera emitida en formato electrónico, en este caso, el original sí pudiera enviarse mediante Internet.

c. Ministerio del Poder Popular para la Educación: Uno solo de los trámites no puede ejecutarse plenamente por Internet, este es, el otorgamiento de becas. La misma naturaleza de la beca, referida a la entrega de una suma de dinero, implica, al menos, tener que acudir a una entidad bancaria para retirar el efectivo o para cobrar el cheque entregado por la Administración. Sólo en el caso de que la beca fuera depositada en una cuenta bancaria y su manejo se realizara mediante una tarjeta de debito, la operación se mantendría en un entorno completamente electrónico.

d. Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social: Ante este órgano superior de dirección hay tres trámites que no pueden ejecutarse en su totalidad, de modo virtual. Así ocurre con la conformación y remisión del acta de la asamblea informativa, con la elección de la comisión electoral permanente y con el acta de asamblea de ciudadanos y ciudadanas para la conformación del equipo promotor, ya que estas requieren la presencia de los ciudadanos para su conformación además de un número elevado de firmas. En este mismo sentido, la mayoría de los procedimientos sobre los que ejerce vigilancia este Ministerio requieren una cantidad sustancial de firmas, de al menos 10 en el mejor de los casos, de allí la dificultad de ejecutar tales trámites mediante el uso de TIC, puesto que ello requeriría un uso bastante universalizado de los medios informáticos o el desarrollo de un sistema de firma concordada para facilitar la difusión de firmas electrónicas.

e. Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT): De los 26 trámites analizados, sólo 1 no es posible

efectuarlo totalmente mediante el uso de TIC, el registro nacional de exportadores, para cuya ejecución es indispensable que la Administración inspeccione el domicilio del solicitante, a cuyos efectos se presentará el interesado para expresar la información que considere relevante, y defenderse, en caso de que fuera necesario.

f. Ministerio del Poder Popular para la Salud: Hay sólo tres trámites que no pueden completarse mediante un procedimiento administrativo electrónico. Se trata de la instalación o traslado de farmacias comerciales, del certificado de salud y del curso de manipuladores de alimentos.

El primero requiere que la Administración inspeccione el local donde funcionará la farmacia, en este caso, aplican los comentarios expuestos para las inspecciones de los trámites anteriores.

En lo tocante al certificado de salud, es necesaria la presencia del interesado porque se requiere tomar muestras para practicar exámenes de laboratorio; y en lo que respecta al curso de manipulación de alimentos, como su nombre lo indica, requiere interacción del interesado con alimentos bajo la supervisión de la Administración, razón por la cual se necesita la presencia del particular.

g. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS): Hay un cúmulo de trámites que pueden resumirse en uno solo y que por su propia naturaleza necesita la presencia del interesado, se trata del servicio médico o servicios institucionales de bioanálisis, laboratorio clínico, odontología, medicamentos de alto costo, radiología e imagenología, nefrología, diálisis y trasplante renal, trabajo social y rehabilitación y salud en el trabajo.

h. Instituto para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET): Todos los trámites a realizar requieren la presencia física del interesado, ya que se trata de actividades para ser disfrutadas por los particulares, las cuales comprenden 4 categorías: cultura, turismo, deporte y recreación, ninguna de las cuales puede completarse en un entorno virtual.

i. Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME): Hay dos trámites que no pueden realizarse en su totalidad por Internet, estos son, la obtención de la cédula de identidad y del pasaporte, hasta tanto exista un método que garantice totalmente la identidad del usuario. En ambos casos el interesado debe acudir a la sede de la Administración o al lugar dónde ésta indique con el objeto de fotografiar al particular, captar su huella digital y su firma autógrafa, por tales razones es imposible, por ahora, realizar este trámite a distancia.

j. Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria: Uno de los trámites a realizar ante este Ministerio requiere la consignación y el posterior retiro de un documento en físico, se trata de la autenticación del fondo negro del título universitario. El fondo negro del título universitario es un documento en papel de modo que su autenticación debe ser en el mismo formato, ya que de ser electrónico, se autenticaría la imagen digitalizada del mismo título sin necesidad de llevarlo a fondo negro.

k. Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES): De los 10 trámites a realizar ante el INCES, existe uno que no puede llevarse a cabo plenamente mediante el uso de TIC, este es el Certificado de Cumplimiento del Programa Nacional de Aprendizaje (PNA). Conforme a la página de Internet del INCES, éste “...emitirá la certificación de cumplimiento, una vez verificado el acatamiento de la obligación civil de

emplear y enseñar o hacer enseñar metódicamente un oficio calificado a los adolescentes aprendices”.

Dicha verificación podría realizarse mediante una inspección o entrevistas a los estudiantes, realizada por parte de funcionarios del INCES. En cuanto a la inspección, los comentarios son los mismos que los expresados en los párrafos superiores, mientras que las entrevistas sí pudieran realizarse por medios virtuales siempre que existan garantías suficientes acerca de la identidad y libertad del entrevistado para responder.

I. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia: Los únicos dos trámites indicados en la página de Internet de éste órgano superior, por sus propias características, requieren ejecutarse parcialmente, en presencia física de los interesados. El primero de ellos es la búsqueda de información en el Archivo Histórico de Miraflores, servicio que pudiera estar disponible en Internet, previa digitalización del material que lo compone. El segundo de tales trámites se refiere al Convenio de Salud Cuba-Venezuela, el cual, por tratarse de atención médica, lógicamente requiere la presencia del interesado para ser atendido.

m. Instituto Nacional de Transporte Terrestre (INTT): La obtención de las placas identificadoras de vehículos y de la licencia para conducir son trámites que requieren acciones físicas. En el caso de las placas porque esta debe ser colocada en el vehículo y no puede ser elaborada por el particular, de modo que aún cuando todo el procedimiento fuera electrónico, al final se requiere un elemento físico, como es la placa. Por su parte, la obtención de licencias de conducir está supeditada a la presentación de una prueba de manejo además de que se requiere la presencia del interesado a los fines de

tener certeza de que la imagen que se colocará en el documento es de la persona que se presentó al examen.

En síntesis, los trámites que no pueden completarse mediante Internet son los que requieren la participación personal del interesado bien sea para garantizar su derecho a la defensa ante inspecciones administrativas; para practicarse exámenes médicos o de laboratorio; para realizar alguna actividad (de participación ciudadana o recreativa); o, porque es necesaria la presencia de algún objeto físico (publicación en la prensa y en la Gaceta Oficial Agraria, recepción del fondo negro del título universitario, de dinero o de las placas identificadoras de vehículos); sin embargo, ninguna de tales situaciones obsta para que los demás actos que integran el procedimiento administrativo sean efectuados en una dimensión electrónica, a pesar de que la Sala Político Administrativa haya negado, en dos oportunidades, su validez.

CONCLUSIONES

Los principios orientadores de la Administración imponen su optimización mediante cualquier técnica respetuosa de la legalidad y especialmente de los derechos fundamentales, que permita lograr una “buena Administración”.

Ante esta realidad surge el uso de las TIC en el ejercicio de la actividad administrativa o lo que es igual, la implementación de la Administración electrónica, dado que con ella se logran relaciones entre los particulares y la Administración, más eficaces, cercanas, simples, participativas y transparentes.

Con base en estas consideraciones, lo primero que se concluye es que los principios que rigen la Administración promueven el uso de las TIC para mejorarla. Pero estas mejoras no pueden estar justificadas si quien se beneficia es la Administración en detrimento de los particulares, por el contrario, el principio de la Administración al servicio de los particulares le prescribe el deber de procurar atender de la mejor manera posible a los particulares, y en este caso, la Administración electrónica cumple ese propósito mediante el procedimiento administrativo electrónico.

Este procedimiento, a pesar de que no existe hasta el momento una ley especial sobre la materia, es posible construirlo mediante la interpretación sistemática de la legislación vigente, así la elaboración, mantenimiento, redacción y transmisión de un acto administrativo electrónico puede verificarse y de hecho así ocurre en la práctica, con la salvedad de que la Sala Político Administrativa ha decidido en dos oportunidades, que ellos no son válidos.

Como ejemplos de esta realidad, la Administración aplica todos los días procedimientos administrativos electrónicos, en unos casos, haciendo mayor uso de las TIC que en otros, pero siempre, tales procedimientos son válidos.

En este sentido, hay órganos cuyos procedimientos emplean en gran medida las TIC, aunque normalmente dicha formalidad deba ser completada con su ratificación en papel; mientras que otros, sólo indican las actividades que realizan, pero se debe llamar por teléfono o acudir hasta la sede para conocer la información con mayor detalle.

Independientemente de cómo, la Administración pública, emplee las TIC, prácticamente la Administración nacional está desarrollada bajo un modelo de gobierno electrónico, aunque sea en el nivel más bajo o nivel 1, que consiste, simplemente, en ofrecer información por Internet sobre los recaudos, procedimientos, sede y horarios de los diversos trámites que deben realizar dentro de este ámbito de la función ejecutiva del Estado.

Esta manera de actuar también entra en la categoría de Administración electrónica ya que se basa en el empleo de TIC por parte del Estado ofrecer mejoras en la vinculación con los particulares, mejora que se traduce al ofrecer información sobre los trámites de su competencia sin que el interesado deba desplazarse o esperar a que se le conteste el teléfono para obtener datos de su interés.

Por tal motivo, la segunda conclusión a la que se llegó fue que en Venezuela existen múltiples referencias de Administración electrónica, las cuales no pueden quedar desamparadas de la protección judicial, puesto que ello implicaría dejar zonas de la actuación administrativa sin control, lucha que fue ganada durante los años de la Revolución.

Por ello, a los efectos de dotar a los particulares de las garantías del debido procedimiento administrativo se plantea la aplicación de la legislación vigente mientras se dicta la normativa jurídica que se requiere para regular, en detalle y bajo una concepción tecnológicamente avanzada, a la Administración electrónica y todas las consecuencias que se derivan de ella como se pudo advertir de las experiencias nacionales analizadas.

Adicionalmente, de esas experiencias surge un referente empírico fundamental, que plantea, mediante casos concretos, la forma de aplicación de las normas jurídicas en la materialización de ciertos procedimientos administrativos, iniciativas que pueden servir por una parte, de fuente de inspiración para su incorporación en la actividad de otros órganos y entes de la Administración, y por otra, para conocer el nivel de progreso de la Administración electrónica y así determinar, posteriormente, cómo incrementar dicho nivel.

No obstante la propuesta mediante la cual se plantea la posibilidad jurídica de desarrollar un procedimiento administrativo electrónico, se considera necesario una regulación especial con el objeto de evitar que cada funcionario interprete el ordenamiento jurídico cómo mejor le parezca en desconocimiento del principio de igualdad y con consecuencias negativas a corto, mediano y largo plazo.

De allí que la tercera conclusión y la más importante es que se necesita una normativa jurídica sobre Administración electrónica para efectos de evitar la divergencia de interpretaciones normativas que pudieran llevar a la arbitrariedad, y que de hecho llevan a unos órganos a aplicar profusamente el uso de TIC y a otros a negarlo, en detrimento de los particulares, no

obstante, lo que se propone es que la falta de tal regulación jurídica no le resta valor ni imposibilita el procedimiento y el acto administrativos electrónicos.

Con esto lo que se quiere poner en evidencia es que, conforme a la legislación venezolana vigente, el procedimiento y el acto administrativos deberían ser válidos y no podrían ser discriminados por su formato ni puede servir para tal trato negativo, la falta de una regulación especial.

En síntesis, las diversas formas de la actividad administrativa, que en Venezuela se encuentran en el nivel más bajo posible de Administración electrónica, pueden desarrollarse más con apoyo del ordenamiento jurídico vigente, aunque su evolución plena y armónica, dependerá de una regulación normativa especial.

BIBLIOGRAFÍA

Amoroso, Y. y Brito, I. Gobierno electrónico: claves del éxito. (2010). **Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e informática** (Vol. 1), Monterrey: FIADI

Araujo-Juárez, J. (2008) **Derecho Administrativo: Parte general**. (1ª reimpresión), Caracas: Paredes.

Araujo-Juárez, J. (2010). **Procedimiento y recurso administrativo**, Caracas: Paredes.

Balachandra, A. Y Prema, K. Certificate Path Verification in Peer-to-Peer Public Key Infrastructures by Constructing DFS Spanning Tree (2011). **Advances in Computer Science and Information Technology**. (Vol. 1), Alemania: Springer.

Brewer-Carías, A. (2004). **La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano**. (4ª ed., Vol. 1.). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A. (2005). **El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, principios del procedimiento administrativo**. (7ª ed., 1ª Reimpresión). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Chacón, N. Los derechos humanos de la sociedad de la información (2010). **Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e informática** (Vol. 1), Monterrey: FIADI.

Comisión Europea, (2003) **Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa**. Bruselas, septiembre, 26 de 2003.

Comisión Europea (2010). **Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones N° 743 final, Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015: Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora**. Bruselas, diciembre 15 de 2010.

Comité Económico y Social Europeo (2006) **Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos.** Diario Oficial N° C 325 de diciembre 30 de 2006.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 5.453 (Extraordinario), Marzo 24 de 2000.

Coutinho, S. (1999) **The mathematics for ciphers**, Natick: A. K. Peters.

Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, XVII. (2007). **Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico**, Resolución N° 18 de la Declaración de Santiago [Documento en línea]. Consultado el 18 de febrero de 2011 en: <http://www.gobiernoenlinea.ve/documentos/CartaIberoamericana.deGobiernoElectronico.pdf>

De Voto, M. (1997) **La economía digital, el dinero electrónico y el lavado de dinero**, disponible en: <http://www.cibereconomia.freesevers.com/ciberespacio/laeconomiaadigital.html#21>

Decreto con Fuerza de Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas (2001). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 37.148, febrero 28 de 2001.

Decreto N° 825 sobre Internet como prioridad (2000), **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 36.955, mayo 22 de 2000.

Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 5.890 (Extraordinario), julio, 31 de 2008.

Decreto N° 6.265, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos. (2008). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 5.891 (Extraordinaria), julio 31 de 2008.

Delpiazzo, C. Gobierno electrónico y ciudades digitales. (2010). **Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e informática** (Vol. 1), Monterrey: FIADI.

Galindo, F. e-government trust provider (2002), **Electronic Government: Design, Applications & Management**, Londres: Idea Group Publishing.

Galindo, F. Investigación en Informática y Derecho: Una evolución (2010), **Jurismática: El Derecho y las nuevas tecnologías**, Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Galván, J. y García, P. (2007). **La Administración electrónica en España**. Madrid: Ariel

Gallego, A. (2001). Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización. Barcelona: Marcial Pons.

García, H. (2006) **Avances en Informática y sistemas computacionales** (Vol. I), Tabasco: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Graziani, N. (2010). **Revista Artefacto**, 3, Caracas: Vao creatividad Global.

Hernández, J. Algunas notas sobre los requisitos de validez de los actos administrativos (2007). **Actualización en procedimiento administrativo**, Caracas: Funeda.

Hutchinson, (1996) La Actividad Administrativa de Policía y las garantías de los derechos Constitucionales. **II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carias": Las formas de la actividad administrativa**, Caracas: Funeda.

Jijena, R. Gobierno electrónico y "TGOV": Sobre la ilegalidad del proyecto chileno Plataforma integrada de servicios electrónicos del estado (PISEE). (2010). **Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e informática** (Vol. 1), Monterrey: FIADI.

Karakola, G. e Yngström, L. **Discussing e-government maturity models for developing world-security view**. Disponible en: http://icsa.cs.up.ac.za/issa/2009/Proceedings/Full/30_paper.pdf

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 2.818 (Extraordinaria) de julio, 1º de 1981

Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.344 de diciembre, 12 de 2005

Ley de Reforma Parcial de la Ley de Timbres Fiscales (2010), Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 39.553, noviembre, 16 de 2010.

Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2010), Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.015 (Extraordinaria), diciembre, 28 de 2010.

Ley de Timbres fiscales (2010), Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 39.553, noviembre, 16 de 2010.

Limberger, T. y Lopes, J. Cibertransparencia en la Administración Pública: La importancia de la Cultura presupuestaria para concretización de los derechos sociales. (2010). **Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e informática** (Vol. 2), Monterrey: FIADI.

Martín-Retortillo, La Actividad administrativa de Fomento y el régimen de los subsidios y subvenciones administrativas (1996). **II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carias", Las formas de la actividad administrativa**, Caracas: Funeda.

Meier, H. (2004). **El procedimiento administrativo ordinario**. Caracas: Homero.

Moles, R. (2004). **Derecho y Control en Internet. Barcelona: Ariel**.

Ortega, J. Contratos electrónicos: la cuestión de la perfección y del soporte contractual. (2007). **Revista de Contratación Electrónica**, 86, 51-111.

Ortells, M. Incidencia de las nuevas tecnologías en el proceso jurisdiccional. Especial análisis de las cuestiones referentes a la prueba, a las medidas cautelares y a las comunicaciones procesales. (2002). **XVIII Jornadas Iberoamericanas. XI Jornadas Uruguayas de Derecho Procesal**, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Palomar, A. (1995). La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa. **Revista española de Derecho Administrativo**, 87, 361-384.

Parada, R. (1996) **Derecho Administrativo, organización y empleo público**. (Vol. II, 10ª ed.), Madrid: Marcial Pons.

Peña, J. (2003) **Manual de Derecho Administrativo** (Vol. 3). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.

Peñaranda, H. (2008) **El documento electrónico: comercio electrónico, actos iuscibernéticos procesales**. Maracaibo: Ediluz.

Providencia Administrativa N° 004-10 de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica (2010). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 39.432, mayo 26 de 2010.

Ramos Suarez, Fernando; **La firma digital. Aspectos técnicos y legales**; Disponible en: http://www.marketingycomercio.com/numero14/00abr_firmadigital.htm

Reyes, P. Ley sobre acceso a la Información Pública en Chile: Desafíos en su implementación. (2010). **Jurismática: El Derecho y las nuevas tecnologías**. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Rondón, H. (2000) **Teoría General de la Actividad Administrativa: organización/actos internos**, Caracas: Liber.

República de Colombia, Ministerio de Comunicaciones. (2008). **Modelo de Abordaje de las Fases de Interacción y Transacción de la Estrategia de Gobierno En Línea en el Orden Territorial**, disponible en: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/ModeloAbordaje.pdf>

Rico, M. La desmaterialización de los títulos cambiarios: cheques y letras de cambio electrónicas. (2004). **Ensayos de Derecho Mercantil: Libro homenaje a Jorge Enrique Núñez**, Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.

Rico, M. (2005). **Comercio electrónico, Internet y Derecho**. (2ª ed.), Colombia: Legis.

Santamaría, J. (2004) **Principios de Derecho Administrativo** (Vol. I, 3ª Ed., 2ª reimpresión), Madrid: CEURA.

Thieffry, P. (2002) **Commerce électronique: droit international et européen**, Paris: Litec.

Urosa, D. Inicio y sustanciación del procedimiento administrativo ordinario, las garantías de los particulares durante estas fases. (2007). **Actualización en procedimiento administrativo**, Caracas: Funeda.

V. C. da Cunha, MO uso da tecnologia SMS (Short Message Services) para universalização da entrega de serviços públicos. (2004) **e-government, o governo eletrônico no Brasil**, São Paulo:Sâraiva.

Velarde, C. Propuesta para el desarrollo del gobierno electrónico en los países de América Latina (2010). **Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e informática** (Vol. 1), Monterrey: FIADI.

Yan, S. (2009). **Primality testing and integer factorization in public-key cryptography**, Nueva York: Springer.

www.tsj.gob.ve