

# **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO COMO MEDIO PARA ALCANZAR LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN VENEZUELA**

*Andrea Trocel Yabrudy*

Abogada egresada de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) mención “*Summa cum laude*” (2014).  
Especialización en Derecho Administrativo UCAB. Profesora de pregrado UCAB. Abogada en el departamento de  
Derecho Administrativo y Constitucional del Despacho de Abogados Badell & Grau.

## **Resumen**

El presente trabajo aborda la necesidad de implementar los principios de eficiencia y eficacia de la administración pública a los fines de lograr una buena administración encausada a través del procedimiento administrativo, en concreto, la posibilidad de que la administración haga uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para la sustanciación de los procedimientos administrativos en Venezuela.

Palabras clave: Función administrativa, buena administración, procedimiento administrativo, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

## **THE ELECTRONIC ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS A MEAN TO ACHIEVE GOOD ADMINISTRATION IN VENEZUELA**

## **Abstract**

This paper points out the need to implement the efficiency and effectiveness principles of public administration in order to achieve a good administration pursued through the administrative procedure, specifically, the possibility that the administration makes use of Information and Communication Technologies (ICT) for the substantiation of administrative procedures in Venezuela.

Keywords: Administrative function, good administration, administrative procedure, Information and Communication Technologies (ICT).

## INTRODUCCIÓN

Existen una serie de principios de orden constitucional que informan la organización y la función administrativa en todas sus vertientes, y que forman parte del estatuto constitucional de las administraciones públicas. Entre tales principios destacan, por sus implicaciones para la plena efectividad de los derechos del ciudadano, en tanto usuarios de los servicios públicos y destinatarios del ejercicio de la actividad administrativa<sup>1</sup>, los principios de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas o evaluación del desempeño administrativo.<sup>2</sup>

En Venezuela se consagran estos principios expresamente en el artículo 141, del cual se desprende el postulado de una buena administración, de tal manera que como una manifestación de la necesidad de la buena administración para cumplir –en términos de Sayagués– los cometidos del Estado, debe darse especial relevancia al procedimiento administrativo como cauce de toda la actuación administrativa a través de la cual se exterioriza la voluntad administrativa para garantizar la eficacia de los fines de la administración y como garantía jurídica al momento de interactuar con el ciudadano.

Ante el auge de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que son actualmente el medio, instrumento o herramienta indispensable para optimizar cualquier tarea o actividad, sea de naturaleza pública o privada, se hace necesario su estudio como mecanismo para facilitar las relaciones entre la administración y los ciudadanos, por lo que con el presente trabajo se pretende abordar cómo están consagradas las TIC como medios para facilitar las relaciones de la administración con los ciudadanos a través del procedimiento administrativo electrónico en sus diversos niveles de desarrollo, como medio para lograr la buena administración, y de esa manera evaluar su nivel de desarrollo y posible implementación en Venezuela.

---

<sup>1</sup>Cfr. Parejo Alfonso, L. *La eficacia, principio de la actuación de la Administración*. En Eficacia y Administración (tres estudios) (1995). (Madrid, INAP.) 89-152.

<sup>2</sup> Cfr. Jinesta Lobo, E. *Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas*. En Constitución y Justicia Constitucional. (2009) (San José, Costa Rica. Colegio de Abogados-Escuela Judicial-Sala Constitucional.) 133-144.

## I. DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN VENEZUELA

*Gobierno electrónico* se refiere a un campo de actividades del Estado más amplio que las de la administración. El uso de las TIC a las que nos referiremos normalmente alude a la administración, por ser ésta la que mayor volumen de relaciones establece con los ciudadanos, y por ser en ésta quien ha iniciado la regulación de la implementación de las TIC. En efecto, se habla en la doctrina de la e-administración<sup>3</sup>, o la administración electrónica, entendida como el “*uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.*”<sup>4</sup>

Según la escala de Gartner<sup>5</sup>, existen cuatro (4) niveles<sup>6</sup> de desarrollo del gobierno electrónico, dicha escala es un instrumento de medición diseñado 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.<sup>7</sup>

- ✓ Nivel 1: Ofrece información estática y unidireccional por internet sobre los recaudos, procedimientos, sedes y horarios de los diversos trámites.
- ✓ Nivel 2: Informarse y dirigir peticiones a la administración, bien sea para acudir posteriormente a buscar respuesta o para solicitar una cita para iniciar el procedimiento administrativo en físico.
- ✓ Nivel 3: La solicitud se gestiona mediante internet y la respuesta se verifica también en formato electrónico.

---

<sup>3</sup> Cfr. Delpiazzo, C. y Viega, M. *Lecciones de Derecho Telemático*. 1ª Edición (2004) (Montevideo. Ediciones Fundación de Cultura Universitaria). 62.

<sup>4</sup> Cfr. Valero Torrijos, J. El acceso telemático a la información administrativa: un presupuesto inexcusable para la e-Administración *Derecho y Tecnología*. (2005) (San Cristóbal, Táchira UCAT) N° 6-7. 27-51.

<sup>5</sup> Cfr. Carou, H.C., Gallardo, J.A.C., Verde, J.D.C.: *Democracia digital: Límites y oportunidades* "Capítulo 4". 1ª edición (2002) (Madrid: Trotta.)

<sup>6</sup> Cfr. Gartner, G. (2000). E-Commerce. [Documento en línea] Disponible: <http://www.ftpicd.org/files/research/reports/report3.pdf> [Consulta: 2017, noviembre 3]

<sup>7</sup> Cfr. Koh, C.E., Prybutok, V.R. "The three-ring model and development of an instrument for measuring dimensions of e-government functions", *Journal of Computer Information Systems*, Vol. 33 No.3, 34-39.

- ✓ Nivel 4: Obtención del acto administrativo que requiere la intervención de varios órganos o entes de la administración mediante una sola solicitud por internet.

Actualmente en Venezuela la administración pública emplea en mayor o menor grado las TIC, ya que en la mayoría de los casos el trámite debe ser completado en papel para su formalización como es el caso de la Solvencia del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) o el Registro de Información Fiscal (RIF), y en otros casos, sólo es suministrado vía electrónica los teléfonos y la dirección, pero se hace necesario el traslado presencial a la oficina de la que se trate para completar el trámite. Así, se ha determinado que en términos generales el desarrollo del gobierno electrónico en Venezuela alcanza el nivel 1, ya que en la mayoría de los casos se cuenta con información en medios electrónicos para acercar al ciudadano con la administración.

Tomando en cuenta los trámites ante la administración pública nacional según estadísticas del año 2009, el 2% de los trámites se ubica en el nivel 0, el 64% alcanza el nivel 1, el 9% se desarrolla dentro del nivel 2, el 25% es del nivel 3 y el 0% de posiciona en el nivel 4.

La implementación de las TIC en las relaciones jurídico públicas es reconocida constitucionalmente en el artículo 110, que reconoce como de interés público la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de la información a los fines de lograr el desarrollo económico, social y político del país.

A nivel legislativo se reconoce en mayor o menor medida en los siguientes textos normativos:

**- Decreto con rango, valor y fuerza de ley de mensajes de datos y firmas electrónicas. Gaceta Oficial N° 37.148 del 28 de febrero de 2001:**

Contiene el marco legal y técnico que adopta los criterios y efectos legales para la aplicación de las TIC brindando seguridad y certeza jurídica, por lo cual su objetivo primordial es acoger un marco normativo que avale los desarrollos tecnológicos en materia de comunicación y negocios. Especialmente insta al Estado para que utilice los mecanismos descritos en él, adoptando las medidas necesarias para que los organismos

públicos desarrollen plena y eficientemente sus funciones (artículo 3), lo que además incidirá en la calidad de la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

**-Decreto Número 825 sobre Internet. Gaceta Oficial N° 36.955 del 22 de mayo de 2000:**

En vista de que el Internet se ha perfilado como una herramienta invaluable para la difusión y acceso de información e interrelación entre particulares y de estos con los órganos de la administración pública, y considerando el impacto que tienen las TIC en el progreso social y económico del país, en la optimización de los servicios públicos y en la reducción de costos de los trámites y procedimientos públicos, el Ejecutivo Nacional dictó el Decreto Número 825 sobre Internet mediante el cual se *“declara el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela”* (art. 1).

A su vez, los órganos de la administración pública nacional deberán incluir en los planes sectoriales que realicen, así como en el desarrollo de sus actividades, metas relacionadas con el uso de Internet para facilitar la tramitación de los asuntos de sus respectivas competencias.

Incluso ese decreto establece un criterio de preferencia al disponer que los organismos públicos deberán utilizar preferentemente Internet para el intercambio de información con los particulares, prestando servicios comunitarios a través de Internet, tales como bolsas de trabajo, buzón de denuncias, trámites comunitarios con los centros de salud, educación, información y otros, así como cualquier otro servicio que ofrezca facilidades y soluciones a las necesidades de la población.

**– Ley de Infogobierno. Gaceta Oficial N° 40.274 del 17 de octubre de 2013:**

Podría considerarse esta ley como de primer nivel en el sentido de que es la que le da mayor reconocimiento jurídico al uso de las TIC en el ejercicio de la actividad administrativa en Venezuela, dando pleno valor y eficacia jurídica a los documentos electrónicos.

En su artículo 5 le reconoce valor jurídico a los documentos y actuaciones electrónicas. En su artículo 8 reconoce el derecho de las personas a recibir notificaciones

electrónicas, así como acceder electrónicamente a los expedientes. Específicamente en cuanto a la validez de los archivos y documentos electrónicos, esa ley es clara al disponer que:

*Los archivos y documentos electrónicos que emitan el Poder Público y el Poder Popular, que contengan certificaciones y firmas electrónicas tienen la misma validez jurídica y eficacia probatoria que los archivos y documentos que consten en físico.*

Esta ley desarrolla el artículo 110 de la Constitución y llega al punto de prever la prohibición de exigir documentos físicos ya que *no pueden exigirle a las personas, la consignación de documentos es formato físico que contengan datos o información que se intercambien electrónicamente, de conformidad con la ley.*

**-Decreto N° 1.422, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado. Gaceta Oficial N° 6.156 del 19 de noviembre de 2014:**

Para alcanzar su propósito principal de garantizar la certeza y seguridad jurídica de los bienes o derechos inscritos, esta ley incorpora, además de los conceptos del “sistema de folio real” y “sistema de folio personal”, “accesibilidad económica” y “función registral especializada por materia”, añade el concepto de “uso de las nuevas tecnologías de la información”, considerando como de interés público el empleo de los medios tecnológicos en la función registral y notarial “(...) *para que los trámites de recepción, inscripción y publicidad de los documentos sean practicados con celeridad, sin menoscabo de la seguridad jurídica*” (Exposición de Motivos de la ley en cuestión).

**-Decreto N° 1.399, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas. Gaceta Oficial N° 6.154 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014:**

Esta ley incorporó la novedad de las notificaciones electrónicas para todos aquellos actos y procedimientos administrativos en los cuales se tenga interés directo o se realicen ante los contratantes, así como, ante el Servicio Nacional de Contrataciones, reconociendo la formación del expediente electrónico, así como la obligación de que el

oferente indique en su oferta la dirección, así como el correo electrónico donde se le harán las notificaciones pertinentes y además reconoció la posibilidad de que el ente contratante realice contrataciones electrónicas.

**-Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial N° 6.152 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014:**

El Código Orgánico Tributario sienta las bases del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela, ya que en forma novedosa regula determinadas instituciones y figuras procesales administrativas bajo la modalidad del sistema electrónico, tales como el domicilio electrónico, de la siguiente manera:

*Artículo 34. La Administración Tributaria podrá establecer un domicilio fiscal electrónico obligatorio para la notificación de comunicaciones o actos administrativos, que requiera hacerle a los sujetos pasivos. Dicho domicilio electrónico tendrá preferencia respecto de los previstos en los artículos 31, 32 y 33 de este Código.*

A su vez, mediante el artículo 135, otorga a la Administración Tributaria la potestad de emplear medios electrónicos para el intercambio de cualquier tipo de documentos e información, e incluso actos administrativos, a través del uso de medios electrónicos, dada la importancia del artículo, se reproduce a continuación:

*“La Administración Tributaria podrá utilizar medios electrónicos o magnéticos para recibir, notificar e intercambiar documentos, declaraciones, pagos o actos administrativos y en general cualquier información. A tal efecto, se tendrá como válida en los procesos administrativos, contenciosos o ejecutivos, la certificación que tales documentos, declaraciones, pagos o actos administrativos, realice la Administración Tributaria siempre que demuestre que la recepción, notificación o intercambio de los mismos se ha efectuado a través de medios electrónicos o magnéticos”.*

Obsérvese que el artículo 135 del COT reconoce abiertamente la posibilidad de que la Administración Tributaria haga uso de medios electrónicos o magnéticos como medio de comunicación de documentos, declaraciones, pagos, e inclusive de actos administrativos, y cuando hace referencia a la posibilidad intercambiar deja abierta la posibilidad de que los particulares hagan uso de las TIC a los fines de formular solicitudes y ejercer su derecho a la defensa en el marco del procedimiento.

## II. POSIBILIDAD DE IMPLEMENTAR EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA

Comoquiera que actualmente en Venezuela la Constitución Nacional reconoce el interés público de la ciencia y la tecnología como instrumentos para lograr los cometidos del Estado, y a su vez en la legislación se ha reconocido progresivamente el uso de las TIC como formato para manifestar la voluntad de la Administración y hacer más eficientes sus relaciones con los ciudadanos, existen diversas posturas en la doctrina frente a ese panorama y la posibilidad de implementar legalmente el procedimiento administrativo electrónico en Venezuela.

Un sector de la doctrina reconoce que con fundamento en una interpretación extensiva de los artículos 32 y 35 de la LOPA, podría implementarse el procedimiento administrativo electrónico en Venezuela, sin embargo establecen que no están dadas las condiciones legislativas.

La LOPA prevé una modesta posibilidad de emplear otros procedimientos o medidas que resulten más idóneas o expeditivas. Efectivamente, el artículo 32 prescribe que “*La Administración racionalizará sus sistemas y métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos*”, esta última frase mediante la cual se le otorga a la administración la potestad de emplear las “medidas y procedimientos más idóneos” constituye una vía presente en la actual legislación a los fines de incorporar los medios técnicos e informáticos a los procedimientos administrativos.

En concordancia con el recién citado artículo 32, el artículo 35 de la LOPA establece que “*Los órganos administrativos utilizarán procedimientos expeditivos en la tramitación de aquellos asuntos que así lo justifique (...)*”, en esta oportunidad el legislador habla de “procedimientos expeditivos” sólo para aquellos asuntos que lo justifiquen, habría que darle una interpretación amplia a esa norma para lograr justificar el uso de los medios técnicos y electrónicos en los procedimientos administrativos.

No obstante, en tal sentido Hernández-Mendible<sup>8</sup> resalta la conveniencia de una regulación integral del procedimiento electrónico, señalando que tal regulación podría establecerse mediante reglamentos, no obstante, con relación a la forma de regularse Hernández José Ignacio<sup>9</sup> recuerda que una de las funciones del procedimiento administrativo es asegurar la subordinación plena de la administración a la Ley, y de allí que resulta imperioso en Venezuela desarrollar a través de una ley especial el procedimiento electrónico.

De manera que ante todo, cualquier modificación en la forma del procedimiento administrativo debería estar antecedida por una reforma de la normativa sustantiva y adjetiva que lo regula, tendiente a facilitar el uso de los medios técnicos. Reforma que sólo tendría sentido en la medida en que esté inmersa en los objetivos fundamentales de la Constitución Nacional y atienda a los principios generales del Estado de Derecho, y en particular a los principios procesales y principios que protegen los derechos de los ciudadanos.<sup>10</sup>

Por lo que frente al panorama normativo que reconoce los documentos electrónicos y la aplicación de procedimientos administrativos electrónicos, conforme a ese sector de la doctrina, -que es el mayoritario- las disposiciones legales por sí solas no son suficientes para poner en marcha el procedimiento administrativo electrónico, su instauración resulta más compleja, debido a que se requiere del expreso otorgamiento de validez legal a las nuevas formalidades y requisitos propios de ese tipo de procedimiento.

Otro sector de la doctrina sostiene que en la LOPA a pesar de que se habla de ciertas formalidades, a diferencia del proceso judicial, no contiene una concepción formalista de las etapas del procedimiento administrativo, por el contrario, ella es flexible porque no

---

<sup>8</sup> Cfr. Hernández-Mendible, V. *El Derecho Administrativo en la sociedad de la información (Reflexiones sobre el impacto de las telecomunicaciones y la informática)*. (2001) En Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Volumen II. Tribunal Supremo de Justicia. Colección Libros Homenaje, Número 2. (Caracas: Fernando Parra Aranguren y Armando Rodríguez García Editores.) 48 y ss.

<sup>9</sup> Cfr. Hernández, J. *Lecciones de Procedimiento Administrativo*. (2012) (Caracas. FUNEDA.) 204.

<sup>10</sup> Abreu González, G. *Democracia y Participación Ciudadana en la Sociedad Interconectada*. Hacia el Procedimiento Administrativo Electrónico Venezolano en el contexto de la Administración Pública Electrónica. (Observatorio para la Cibersociedad.) [Documento en línea] Disponible: <http://www.cibersociedad.net/congreso> [Consulta: 2017, noviembre 3]

crea un procedimiento determinado en detalle, *sino un conjunto de principios que sirven de marco procedimental a la actividad administrativa.*<sup>11</sup>

Dentro de ese marco procedimental pueden identificarse cuatro momentos: El inicio que puede ser a petición de parte interesada o de oficio, una etapa de sustanciación, donde se presentan argumentos y se incorporan pruebas, una etapa de terminación donde se dicta la decisión final o el acto administrativo propiamente dicho y una etapa de ejecución en la cual se le confiere eficacia al acto de decisión.

Para determinar si cada una de esas fases puede producirse mediante el uso de las TIC, debe analizarse si es legalmente posible que las formalidades de la LOPA puedan variar del formato de papel al formato electrónico y de un procedimiento en presencia física a uno virtual.<sup>12</sup>

Conforme a esta tendencia de la doctrina, no es *conditio sine quanon* una reforma de la LOPA con fundamento en los artículos 1, 3 y 6 DLMDFE que reconocen la eficacia y el valor jurídico de los instrumentos tecnológicos que puedan ser atribuidos a personas públicas.

En tal sentido se enumeran algunas formalidades que pueden adecuarse sin necesidad de una reforma legislativa para instaurar el procedimiento administrativo electrónico:

1. Si bien el sistema de comunicación por el cual han de manifestarse la administración y los particulares es el escrito para garantizar el acceso al conocimiento de su integridad, es decir, motivación, autoridad, destinatario, lugar, tiempo de producción y recepción. No obstante, tales escrituras pueden ser plasmadas de forma electrónica, reconocido como mensaje de dato en el artículo 2 DLMDFE. Siempre que sea posible su ulterior consulta (art. 8) y que se mantenga inalterable desde su producción (art. 7)

---

<sup>11</sup> Cfr. Araujo Juárez, J. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. (2001) (Caracas. Vadell hermanos Editores.) 64.

<sup>12</sup> Cfr. Amoni Reverón, G. *El Procedimiento Administrativo Electrónico: Primer Paso del Gobierno Electrónico*. (Ciudad de México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.) 17 y ss.

2. El medio que ha de servir de soporte para el sistema de comunicación entre la administración y los particulares. Se plantea una electrificación del documento para prescindir de su impresión, su eficacia y valor jurídico lo reconoce el artículo 1 DLMDFE. De tal manera que se mantenga la conservación del mensaje de datos y al igual que el expediente administrativo se permita su consulta a futuro, que se garantice su integridad y se pueda mantener el orden cronológico.
3. El método para atribuir la autoría de los actos administrativos y de las actuaciones de los particulares. Conforme a lo establecido en el artículo 18 todo acto administrativo requiere de la firma autógrafa para su validez, lo cual puede ser establecido en el acto administrativo electrónico a través de la firma electrónica consagrada en la ley, ya sea simple, concordada, calificada y certificada, que está basada en un sistema de criptografía asimétrica o de clave garantizada por el proveedor de servicios. En cuanto al requerimiento del sello húmedo, el documento firmado de forma electrónica no requiere de un sello ya que la firma está garantizada, e incluso existe un tercero de buena fe autorizado por el Estado (Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, SUSCERTE) para certificar la autenticidad de la firma.
4. El modo de comunicación entre la administración y los particulares, salvo cuando se trate de la evacuación de pruebas no documentales.
5. No importa el lugar de emisión, se entenderá emitido en el domicilio del particular (artículo 12)

Conforme a lo que señala este sector de la doctrina, es posible que el procedimiento administrativo sea realizado en formato electrónico con pleno valor jurídico y sólo resta comenzar a aplicar ese modelo a las diversas formas de actividad administrativa para ir adaptándolas según sus características a los fines del Estado, no obstante, esta postura encuentra limitaciones frente a la postura asumida por la jurisprudencia venezolana que desconoce la eficacia de los actos administrativos electrónicos.

En efecto, la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, pese al reconocimiento extendido y cada vez mayor que hace el legislador de la posibilidad de utilizar documentos electrónicos y de implementar el procedimiento administrativo electrónico en Venezuela, si bien no se ha pronunciado

precisamente respecto del procedimiento administrativo electrónico, sí que lo ha hecho en lo que se refiere a un elemento sumamente importante y consustancial al procedimiento electrónico cual es el acto administrativo electrónico.

Así el criterio de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia contra la eficacia de los actos administrativos electrónicos fue establecido inicialmente en sentencia N° 1.011 del 8 de julio de 2009, ratificado en sentencia N° 100 de fecha 3 de febrero de 2010 y en la sentencia N° 403 de fecha 14 de abril de 2015.

Dicho criterio se estableció en el marco de una demanda de nulidad declarada sin lugar, la cual fue incoada contra el mensaje de datos emitido por la otrora Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) mediante el cual se le negó a la empresa accionante la adquisición de divisas solicitadas.

Los motivos de la Sala se resumen a que no todos los mensajes de datos que envía la Administración por medios electrónicos deben contener los requisitos de fondo y de forma de los actos administrativos, pues estas herramientas sirven de apoyo para mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y que si el interesado así lo deseara podrá acudir ante la Administración para la entrega del acto administrativo.

Dicho criterio que por demás ha sido reiterado aun después de la entrada en vigencia de la Ley de Infogobierno, contraría los principios fundamentales que rigen la actuación de la Administración Pública, y es que precisamente los requisitos del acto administrativo constituyen garantía del administrado y sostener que por estar plasmado en un formato electrónico ya no debe adecuarse a las exigencias de la ley respecto de cualquier manifestación de actividad administrativa es totalmente contrario a la vinculación positiva de la administración a la ley.

Dicho criterio representa un retroceso frente a los reconocimientos de eficacia realizados por el legislador, que incluso le ha dado prevalencia al uso de medios electrónicos para favorecer la eficacia y eficiencia de la actividad administrativa.

### III. EL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

El derecho fundamental a una Buena Administración fue reconocido por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 41 al establecer:

#### *Artículo 41 Derecho a una buena administración*

*1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*

*2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.*

*3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*

*4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.*

A su vez, el Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) el 10 de octubre de 2013 el CLAD aprobó la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública. Con ocasión de esta Carta, se reconoce el derecho fundamental de la persona a la buena administración pública.

En el preámbulo, la Carta afirma que “el Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural. En efecto, la Administración Pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al

servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez”.

La doctrina ha condesado esa perspectiva del CLAD al establecer que en el marco del Derecho Administrativo Global *“la relación jurídico-administrativa no queda caracterizada ya por las “situaciones subjetivas” activas y pasivas de los administrados, frente a los privilegios y prerrogativas de la Administración. Ahora, los ciudadanos ocupan el lugar central del Derecho administrativo, pues su situación jurídica parte del reconocimiento de derechos humanos, incluyendo el derecho a la buena Administración.”*<sup>13</sup>

Una vez establecido el derecho fundamental a una Buena Administración, consideramos que podría concretarse a través del procedimiento administrativo electrónico para lograr el acercamiento entre la autoridad administrativa y el ciudadano, en todos los grados del procedimiento e independientemente de la forma en que inicie.

El principio de la Buena Administración<sup>14</sup> se ve satisfecho en la medida de que la Administración pública cumpla con las funciones que le son propias en democracia, es decir, una Administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.

Ahora bien, el procedimiento administrativo desde sus inicios en el Derecho Administrativo ha evolucionado progresivamente pasando por los siguientes enfoques:

- Apéndice del acto administrativo, para reforzar la idea francesa de acuerdo a la cual el control de legalidad se extendía incluso a los elementos formales del acto administrativo.

---

<sup>13</sup> Cfr. Hernández, José Ignacio. *“Eduardo García De Enterría y la Renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones desde la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.”* Obra colectiva en homenaje a Eduardo García de Enterría, La protección de los derechos frente al poder de la administración, 2014 (Bogotá. Editorial Jurídica Venezolana, Temis, Tirant Lo Blanch) 31.

<sup>14</sup> Cfr. Rodríguez-Arana, Jaime. *La Buena Administración como Principio y como Derecho Fundamental en Europa.* Revista de Derecho y Ciencias Sociales Núm. 6, Año 2013, (Bogotá, D.C. Colombia) 23-56.

- Posteriormente se otorgó al procedimiento administrativo sustantividad propia, en tanto cauce de garantía del derecho a la defensa.
- Más recientemente, el procedimiento administrativo ha sido redimensionado, para considerarlo un instrumento de canalización de la participación ciudadana.<sup>15</sup>

Es precisamente desde esta última perspectiva que la relación entre buena Administración y procedimiento electrónico se potencia ya que *“el procedimiento previo permite a la Administración conciliar todos los intereses en juego, a fin de adoptar decisiones de calidad, postulado básico de la buena Administración.”*<sup>16</sup>

La implementación de un procedimiento administrativo electrónico lo que busca es que el procedimiento administrativo no se utilice únicamente como cauce formal del principio de legalidad y garantía del derecho a la defensa, sino que además se establezca como un instrumento de eficiencia y eficacia al servicio de la buena Administración.

Así, de conformidad con los principios y valores consagrados en la Constitución consideramos que sería acorde al Estado Social de Derecho y de Justicia al servicio de los ciudadanos (artículos 2 y 141 Constitucional) que a través del procedimiento administrativo electrónico se reduzca el tiempo y el costo que deben invertir los ciudadanos al momento de acercarse a la Administración por solicitud de parte, así como para ejercer su derecho a la defensa en el caso de los procedimientos iniciados de oficio.

El ajuste del procedimiento administrativo a los avances de la tecnología que actualmente sirven de medio para concretar las relaciones jurídicas, atiende a la mejora continua de las condiciones de vida de los ciudadanos y se vincula también con el buen gobierno.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho administrativo II, (Madrid, Civitas.) 458 y ss.

<sup>16</sup> Cfr. Ponce Solé, Juli, Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo, 2001 (Madrid, Editorial Lex Nova.) 214 y ss.

<sup>17</sup> Cfr. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *“El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”*, en Revista de Derecho Público N° 113, 2008, (Caracas) 31 y ss. Del autor, también, El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración, 2012 (Madrid, Reus) 112 y ss.

#### **IV. ALGUNAS VENTAJAS Y RIESGOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO**

Entre las ventajas del procedimiento electrónico podrían mencionarse las siguientes:

- Notoria reducción del tiempo y del costo. Principios de celeridad, economía y eficiencia.
- En poco altera los elementos de fondo del acto administrativo, tales como la competencia del sujeto que emite el acto, el objeto o contenido del acto, la causa o motivo y la finalidad.
- Posibilidad de emplear como unidad de tiempo las “horas” en lugar de los “días”, como tradicionalmente se ha venido llevando, por lo rápido y práctico que resulta su sistema.
- Domicilio procesal: Reconocimiento del uso del “domicilio electrónico” por parte de los interesados, tal como en Venezuela lo dispone su COT.
- El procedimiento administrativo electrónico supera muchas de las desventajas en las formalidades y soporte material del procedimiento administrativo tradicional, o al menos no las agrava.

Entre los riesgos del procedimiento administrativo electrónico se encuentran los siguientes:

- Se considera que un documento es confiable cuando la persona que lo suscribe sea efectivamente la persona que lo elabora y transmite.
- Poblaciones en donde aún no haya llegado la tecnología o que su nivel educativo les impida el acceso.
- En general, los riesgos del uso de las TIC en los procedimientos administrativos se reducen principalmente a los riesgos técnicos, especialmente los relacionados con la seguridad de la información, riesgos que tarde o temprano serán resueltos por la misma tecnología
- La firma es el elemento de forma donde más se reflejen los cambios por el uso de las TIC: sustituir la firma autógrafa por la firma electrónica es realmente un cambio

radical y notorio, considerando que en el procedimiento administrativo la firma autógrafa es un elemento esencial y de validez (numeral 8, artículo 18 de la LOPA).

- Realizar las notificaciones vía electrónica es otro de los retos que surgen al implementar el procedimiento administrativo electrónico, sin embargo, hay que tener presente las situaciones que puedan ser propiciadas por la naturaleza misma de los medios electrónicos, como por ejemplo, la posibilidad que el notificado repudie la recepción del acto mediante el cual se le practica la notificación.

## CONCLUSIÓN

Actualmente están vigentes en el país una serie de Leyes y Decretos-Leyes dirigidos a regular el fenómeno informático, no obstante, se trata de normas dispersas y cada cual orientada a su propio objeto, por lo que se requiere de una norma expresa que regule la puesta en marcha del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela a los fines de evitar contradicciones o vacíos legales.

Si bien existen claras diferencias entre el procedimiento administrativo tradicional y el electrónico en la manera de iniciar, tramitar y decidir los Procedimientos Administrativos, las diferencias que existen son esencialmente de forma puesto que no inciden en el contenido de los procedimientos, cuyos elementos esenciales permanecen intactos, sin distinción del medio que los contenga.

Ciertamente, el gran contraste entre ambos recae en el soporte material, como medio o instrumento donde se asienta la información, la cual puede representarse en tantas formas como lo permita la naturaleza del soporte material, sobre el cual además se estampa la firma que autentica y le otorga autoría a esa información.

Con base en lo anterior se puede aseverar mercedamente que el procedimiento administrativo electrónico supera muchas de las desventajas en las formalidades y soporte material del procedimiento administrativo tradicional, o al menos no las agrava, sin embargo, reiteramos que será necesaria una reforma legislativa que consagre el procedimiento administrativo electrónico tomando en consideración la existencia de fases bien diferenciadas y que se prevea específicamente como sería el *iter* procedimental electrónico a los efectos de garantizar la seguridad jurídica y que se adecúe a todos los principios que informan al procedimiento administrativo y de esa manera aproximarnos a la buena Administración.

## BIBLIOGRAFÍA

- Araujo Juárez, J. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. (2001) Vadell hermanos Editores. Caracas.
- Abreu González, G. *Democracia y Participación Ciudadana en la Sociedad Interconectada*. Hacia el Procedimiento Administrativo Electrónico Venezolano en el contexto de la Administración Pública Electrónica. Observatorio para la Cibersociedad. [Documento en línea] Disponible: <http://www.cibersociedad.net/congreso>
- Carou, H.C., Gallardo, J.A.C., Verde, J.D.C.: *Democracia digital: Límites y oportunidades* "Capítulo 4", (2002) Madrid: Trotta, (1ª edición).
- Delpiazzo, C. *El Acto administrativo automatizado*. Obtenido en la Red Mundial en el mes de noviembre del año 2017, en la página web: <http://v2vlex.com/es>.
- García de Enterría, E. y Fernández, T., *Curso de Derecho administrativo II*, Civitas, Madrid, 2013.
- Gartner, G. (2000). E-Commerce. [Documento en línea] Disponible: <http://www.ftpiicd.org/files/research/reports/report3.pdf>
- Hernández-Mendible, V. *El Derecho Administrativo en la sociedad de la información* (Reflexiones sobre el impacto de las telecomunicaciones y la informática). (2001) En Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Volumen II. Tribunal Supremo de Justicia. Colección Libros Homenaje, Número 2. Caracas: Fernando Parra Aranguren y Armando Rodríguez García Editores. Caracas.
- Hernández-Mendible, V. *Los Vicios Intrascendentes en el Derecho Administrativo Formal*. (1992) Revista de Derecho Público N° 51. Caracas.
- Hernández-Mendible, V. *Los vicios de anulabilidad en el Derecho Administrativo*. (1996) Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 99. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Hernández, J. “*El control de la administración electrónica. Comentarios a la sentencia de la Sala Político-Administrativa del 15 de diciembre de 2011*”. (2013) En: Revista de Derecho Público. N° 131. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

Hernández, J. *Lecciones de Procedimiento Administrativo*. (2012) FUNEDA. Caracas.

Hernández, J. “*Eduardo García De Enterría y la Renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones desde la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.*” Obra colectiva en homenaje a Eduardo García de Enterría, La protección de los derechos frente al poder de la administración, Editorial Jurídica Venezolana, Temis, Tirant Lo Blanch, Bogotá, 2014.

Jinesta Lobo, E. *Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas*. (2009) En Constitución y Justicia Constitucional. Colegio de Abogados-Escuela Judicial-Sala Constitucional. San José, Costa Rica.

Koh, C.E., Prybutok, V.R. “*The three-ring model and development of an instrument for measuring dimensions of e-government functions*”, Journal of Computer Information Systems, Vol. 33 No.3.

Parejo Alfonso, L. *La eficacia, principio de la actuación de la Administración*. En Eficacia y Administración (tres estudios) (1995) INAP. Madrid.

Ponce Solé, J. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo*, Editorial Lex Nova, Madrid, 2001.

Rodríguez-Arana, J. *El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas*, en Revista de Derecho Público N° 113, Caracas, 2008.

Rodríguez-Arana, J. *La Buena Administración como Principio y como Derecho Fundamental en Europa*. Revista de Derecho y Ciencias Sociales Núm. 6, Año 2013, Bogotá, D.C. (Colombia)

Valero Torrijos, J. *El acceso telemático a la información administrativa: un presupuesto inexcusable para la e-Administración Derecho y Tecnología*. (2005) San Cristóbal, Táchira, UCAT, N° 6-7.