Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Doctorado en Ciencias Mención Derecho

La Administración Pública Electrónica en Venezuela
Bases Legales y Estudio comparado

Tesis Doctoral presentada para optar al Título de

Doctor en Ciencias, mención Derecho

Autor: Gerardo José Rupérez Canabal

Tutor: Francisco Iturraspe

Caracas, Febrero de 2013

Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Doctorado en Ciencias, Mención Derecho

La Administración Pública Electrónica en Venezuela
Bases Legales y Estudio Comparado

Autor: Gerardo José Rupérez Canabal
Tutor: Francisco Iturraspe
Fecha: Febrero de 2013

RESUMEN

El propósito de la presente tesis doctoral es analizar las Bases Legales de la Administración Pública Electrónica (en lo adelante APE) en Venezuela y realizar un estudio comparado entre la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos española, y el Proyecto de Ley de Infogobierno venezolano. Para ello, se analiza el marco conceptual y teórico relacionado con la APE, así como del derecho positivo venezolano vinculado directa e indirectamente con ésta, haciendo uso de un esquema propio de clasificación de dichas fuentes normativas, con miras a sistematizar y difundir sus contenidos. Asimismo, de la comparación de los instrumentos normativos extranjeros referidos, se extraen lineamientos y recomendaciones con respecto al proyecto de Ley de Infogobierno venezolano, como instrumento normativo llamado a regular el marco general de la APE en Venezuela. La investigación demuestra la tendencia en la legislación venezolana, de asumir la regulación en la materia de manera dispersa y orientada, en líneas generales, según una perspectiva o concepción de la APE como potestad de la Administración Pública, más que como una obligación de ésta y un derecho de los ciudadanos, quienes deben tener no sólo el reconocimiento del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública por vía electrónica, sino también las garantías y los medios para hacerlo cumplir. De allí, la necesidad de asumir en el plano normativo, -como en las legislaciones más avanzadas-, un modelo de APE cuyo propósito fundamental debe ser entablar relaciones jurídicas por vía electrónica y no sólo facilitar el acceso de los ciudadanos a la información. El eje metodológico alrededor del cual se desarrolló la investigación se corresponde con el género cualitativo. Se trata de una investigación de carácter documental, fundamentada en el análisis de fuentes bibliográficas, legislativas y jurisprudenciales nacionales y extranjeras que tratan la materia; todo lo cual representa el cúmulo de información no estructurada al que dimos particular estructura. También se utilizó como metodología el análisis comparativo. Palabras claves: Gobierno Electrónico, Administración Pública Electrónica, Derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, Leyes venezolanas en materia de Administración Pública Electrónica.

Central University of Venezuela
Faculty of Law and Political Sciences
Educational Center for Graduate Students
Doctoral in Science, Major in Law

The E-government in Venezuela
Legal Basis and Comparative Study

Author: Gerardo Jose Ruperez Canabal
Tutor: Francisco Iturraspe
Date: February 2013

SUMMARY

The aim of the current doctoral thesis is to analyze the Legal Basis of the E-government in Venezuela and make a comparative studio among the Ibero-American Charter of E-government, the Law on Electronic Access by Citizens to Public Services in Spain, and the Venezuelan Infogobierno Bill. For this, it will be analyzed the conceptual and theoretical framework related to E-government and the Venezuelan positive Law directly and indirectly connected with it, by making use of its own schema for classifying such sources of law with the intention of systematizing and disseminating their contents. Also, from the comparison of the foreign policy instruments referred, guidelines and recommendations are drawn with respect to the Venezuelan Infogobierno Bill, as a policy tool to regulate the general framework of the E-government in Venezuela. The research shows the trend in Venezuelan law, to assume the regulations on the subject in a scattered but focused manner, in general terms, according to a perspective or conception of E-Government as Public Administration Authority, rather than as an obligation of this and a right of citizens, who must have not only the recognition of the right to interact electronically with Public Administration, but also the guarantees and the means to enforce it. Hence, the need to undertake at the policy level -as in most advanced legislations- an E-Government model whose main purpose must be to enter into legal relationships by electronic means, not just facilitate citizens' access to information. The methodological axis, around which the research was developed, corresponds to the qualitative gender. This is a documentary research, based on the analysis of literature sources, legislation and case law dealing with domestic and foreign matter, all of which represents the accumulation of unstructured information to which it was given peculiar structure. The comparative analysis was also used as methodology. Key words: E-Government, Right to interact electronically with Public Administration, Venezuelan Laws on E-Government Matter.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

TIC: Tecnologías de la Comunicación e Información.

APE: Administración Pública Electrónica.

CRBV: Constitución de las República Bolivariana de Venezuela.

LOTEL: Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

LOCTI: Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.

DLMDFE: Decreto Ley de de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas.

RDLMDFE: Reglamento Parcial del Decreto Ley de de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas.

LOAP: Ley Orgánica de la Administración Pública.

COT: Código Orgánico Tributario.

DLAIED: Decreto Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado.

CIAPE: Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

LAECSP: Ley española 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

PLI: Proyecto de Ley de Infogobierno.

INTRODUCCIÓN

La forma como el ser humano ha aprovechado la información y la ha transformado en conocimiento, ha dado lugar a los cambios más trascendentales de la humanidad. El nacimiento de una sociedad sedentaria en contraposición a los clanes nómadas hace aproximadamente 13.000 años, fue posible a raíz de que la especie humana asumió como conocimiento la agricultura e implementó la tecnología agraria.

La tecnología como aplicación práctica del conocimiento posibilita cambios estructurales en la forma de vida. Si pensamos, por ejemplo, en la invención tecnológica de la Imprenta hacia el Siglo XV o en la máquina de vapor a finales del Siglo VIII, nos daremos cuenta de la influencia gigantesca de la tecnología en el orden social. El primer ejemplo, en razón a su papel en la difusión del conocimiento que se hizo accesible a través de los libros, y el segundo, en relación al impacto de la Revolución Industrial en los procesos de producción masiva de bienes.

En este orden de ideas, el auge de las Tecnologías de las Comunicación e Información (en lo adelante TIC), especialmente Internet, ha originado un cambio trascendental en la sociedad global, igual o superior a los referidos. En palabras de Toffler[1], nos enfrentamos a “la tercera ola”, siguiendo a la primera correspondiente a la era agrícola y a la segunda ola correspondiente a la era industrial.

[1] Toffler, A. (1979). The third wave. New York: Plaza &Jones.

Los cambios tecnológicos aludidos transforman la sociedad global. La información y el conocimiento, y la manera expedita y eficiente como se crean y trasmiten, se constituyen como aspectos claves de una sociedad diferente a aquella de la era industrial, caracterizada por el incremento de la información, surgida a raíz de la implementación intensiva de las TIC en los diferentes órdenes sociales.

No es de extrañar que la identificación de esta dinámica de intensas transformaciones en la Sociedad, reciba diversas denominaciones. Varios son los autores que consideran que estamos en presencia de una nueva etapa en la historia universal o de un nuevo orden social: Aldea Global[2]; Sociedad del Conocimiento[3]; Sociedad de la Información[4], Mundo Digital[5]; la Era de la Información[6], entre otras expresiones, que buscan identificar la misma realidad y que varía según el enfoque particular.

Vale decir, que los términos Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento son los de mayor propagación. El término Sociedad de la Información ha sido adoptado por los países desarrollados, el G8, la OCDE, varias agencias de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, entre

---

[2] Marshall, H. (1962). The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man. Ediciones Routledge & Kegan Paul, USA.

[3] Drucker, P (1969). The age of discontinuity, Guidelines to our changing society. Transaction Publishers. New Brunswick (USA) and London (UK).

[4] En 1973, el sociólogo estadounidense Daniel Bell introdujo la noción de la sociedad de información, en su libro "El advenimiento de la sociedad post-industrial", donde formula que el eje principal de ésta será el conocimiento teórico y advierte que los servicios basados en el conocimiento habrían de convertirse en la estructura central de la nueva economía y de una sociedad apuntalada en la información.
Bell,D (1973). El advenimiento de la Sociedad Post-Industrial. Traducción: Raúl García y Eugenio Gallego. Editorial Alianza. Obtenido en: www.tecale.org.

[5] Negroponte, N (2000) El mundo digital. Un futuro que ha llegado. Ediciones B.S.A, Barcelona.

[6] Castells, M (2001). La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen I,II y III, Editorial Siglo XXI, México D.F.

otros. De hecho, la Cumbre Mundial sobre el tema celebrada en 2003 y 2005 acogió este término en su convocatoria. Por otro lado, en círculos académicos y Organismos como la UNESCO, ha tenido mayor aceptación el término Sociedad del Conocimiento.

Para un cabal entendimiento, se debe tener presente que una cosa es la Sociedad de la Información y otra la Infraestructura que la permite. La Sociedad se construye por todos y está por construirse. Internet y las demás TIC son las herramientas que permiten el desarrollo de esta nueva Sociedad, y la forma como los distintos actores utilizan esas herramientas es parte del contenido de ésta última.

Entre éstos actores figuran, la comunidad científica y académica, el sector empresarial privado, los diversos grupos sociales y más recientemente el sector público. Sobre éste último se podría decir, que si bien las tecnologías siempre han servido como herramientas a la actividad pública, la incorporación de la Administración Pública a la dinámica de la Sociedad de la Información se constituye como una circunstancia inédita y crucial para el desarrollo de este Sector y su relación con los ciudadanos. Sólo ahora, existe una tecnología capaz de propiciar acceso inmediato de los ciudadanos a las Administraciones Públicas y viceversa. Más aún, de entablar relaciones jurídicas entre éstos por la vía electrónica.

En este sentido, es a partir de la década de 1990 que se comienza a hablar de e-goverment[7], o lo que es lo mismo, del uso intensivo de las TIC

[7] Esta fue la expresión original en inglés, la cual nació en el mundo anglosajón, casi como un slogan, revestida de cierto papel publicitario propio del ambiente de gerencia privada.

por parte de los Gobiernos o de las Administraciones Públicas, con miras a lograr una modernización administrativa que se traduzca en la elevación de los estándares de calidad en sus actuaciones.

En líneas generales, con la implementación de las TIC en el seno de las Administraciones Públicas, se persiguen cinco propósitos fundamentales: a) Facilitar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes; b) Incrementar la cobertura y calidad de los servicios administrativos; c) Estimular la participación ciudadana; d) Incrementar de la transparencia administrativa y e) Optimizar el manejo de los recursos públicos.

Es importante resaltar, que en la terminología adoptada por la Unión Europea[8] se considera que las expresiones e-Goverment o e-Administración o Administración Electrónica son equivalentes, pues en inglés, las expresiones eGovernment o Government on line no hacen referencia al Gobierno sino a la Administración. Por lo tanto, serían erróneas las traducciones de eGobierno, Gobierno Electrónico o Gobierno en Línea. Lo anterior es de significativa importancia, porque es común en la literatura especializada la utilización preferente del término Gobierno Electrónico.

En todo caso, cuando se hace referencia a alguna de estas expresiones no se pretende aludir a una Administración Pública distinta a la tradicional.

[8] Unión Europea (2002). Boletín Terminológico Número 45.

Si se pretende denotar la intención de cambiar ésta última, pero se entiende que el destinatario del cambio son las mismas estructuras que sirven como brazos ejecutores del poder político. Son pues, términos que ponen el acento en el predicado y buscan destacar la aplicación del elemento tecnológico (TIC) en las instituciones públicas.

Sin embargo, cabe advertir que dependiendo del enfoque que se trate, los conceptos Gobierno Electrónico y Administración Pública Electrónica pueden ser considerados sinónimos o también pudieran atribuírseles contenidos distintos.

Así por ejemplo, en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico -que sirve de modelo para las legislaciones nacionales-, se asumen estos conceptos como sinónimos a los efectos de dicho documento:

> "3. A los efectos de la presente Carta Iberoamericana se entienden las expresiones de 'Gobierno Electrónico' y de 'Administración Electrónica' como sinónimas, ambas consideradas 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. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales".[9]

[9] Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007, Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago.

De esta definición se puede extraer que aún cuando se consideran las expresiones Gobierno Electrónico y Administración Pública Electrónica sinónimas, se establece como destinatarios de la utilización de las TIC a los “órganos de la Administración”.

Entre quienes establecen diferencias, el catedrático uruguayo Carlos Delpiazzo, señala:

> “la noción de Gobierno electrónico es más abarcativa que la de Administración electrónica pero, sin duda, la comprende. Ello es así porque bajo el rótulo de Gobierno electrónico se comprende desde la provisión de servicios al ciudadano hasta la llamada democracia electrónica como ámbito de participación popular para la toma de decisiones”.[10]

Es decir, a la inversa de lo que sucede con los conceptos de Gobierno y Administración en el sentido tradicional, la expresión Gobierno Electrónico en el plano doctrinario -para quienes establecen una diferenciación- es más amplia que la de Administración Pública Electrónica.

En lo que a nosotros respecta, - y haciendo la salvedad de que en el plano doctrinario ambos conceptos pueden ser considerados sinónimos -, pensamos que el término de mejor adaptación al ordenamiento jurídico venezolano es el de Administración Pública Electrónica. De hecho, si

[10] Delpiazzo, Carlos E. (2006), Desafíos jurídicos relacionados al Gobierno Electrónico. Con especial referencia a la Administración electrónica, Síntesis de la exposición pronunciada en el Seminario sobre “Políticas públicas para el Gobierno Electrónico” realizado en el Salón de Actos del Edificio Libertad, Sede de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (p.1).

tomamos en cuenta que en el plano del ordenamiento jurídico venezolano puede considerarse como sinónimo de Gobierno a los órganos superiores de las Administraciones Públicas, luce mejor, -desde esta perspectiva-, utilizar el término Administración Pública Electrónica, a los fines de mantener una coherencia y paralelismo que no está de más con los términos Gobierno y Administración Pública en sentido tradicional.

En todo caso, debemos recordar que en el contexto del sistema constitucional venezolano, la Administración Pública, -según señala Brewer-Carias-, se concibe como "el complejo de órganos de las personas jurídicas estatales que ejercen el poder ejecutivo en los tres niveles territoriales (nacional, estadal y municipal), así como por los órganos que en el nivel nacional ejercen el poder ciudadano, el poder electoral y el poder judicial, en éste último caso en lo que se refiere al gobierno y administración del mismo; y en los niveles estadales y municipales, por lo que conforman sus contralorías".[11] En base a esta perspectiva de la Administración Pública venezolana, se desarrolla la presente tesis doctoral.

En relación al derecho positivo venezolano relacionado con la Administración Pública Electrónica, son varios los instrumentos normativos que abordan la materia directa o indirectamente, no desde una perspectiva codificadora, sino de manera dispersa y en relación a ámbitos

[11] Brewer-Carias, A (2005): Derecho Administrativo. Tomo I. Universidad Externado de Colombia/ Universidad Central de Venezuela. Colombia. (p.166).

determinados. Entre ellos: La Ley Orgánica de Telecomunicaciones[12], el Decreto que 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[13], el Decreto Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación[14], el Decreto Ley de mensajes de datos y firmas electrónicas[15], el Reglamento Parcial de la Ley de mensajes de datos y firmas electrónicas[16], la Ley especial contra Delitos informáticos[17], el Decreto con rango, valor y fuerza de ley para la defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios[18], el Decreto Ley de Simplificación de trámites administrativos[19], la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público[20], las Disposiciones que regulan el funcionamiento del Promafe[21], el Decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública[22], el Código Orgánico Tributario[23], el Decreto Ley de Contrataciones Públicas[24], el Decreto Ley de Registro Público y del Notariado[25], El Decreto Ley de

[12] Ley Orgánica de Telecomunicaciones de fecha 28 de diciembre de 2010, reimpresa por error material y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.610, de fecha 07 de febrero de 2011.

[13] Decreto N- 825, mediante el cual se declara el acceso y uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.955, de fecha 10 de mayo de 2000.

[14] Decreto N° 1290 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.291, de fecha 26 de septiembre de 2001.

[15] Decreto Ley de Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.148, de fecha 28 de febrero de 2001.

[16] Decreto N- 3.335, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial del Decreto Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.086, de fecha 14 de diciembre de 2004.

[17] Ley Especial contra los Delitos Informáticos, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.313, de fecha 04 de septiembre de 2001.

[18] Decreto con rango, valor y fuerza de ley para la defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 5.889 Extraordinario, de fecha 31 de julio de 2008

[19] Decreto No.368 con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N-5.393 (Extraordinario), de fecha 22 de octubre de 1999.

[20] Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 8.414, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público , publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N-39.892, de fecha 27 de marzo de 2012.

[21] Disposiciones que regulan el funcionamiento del Promafe, publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.337 de fecha 30 de diciembre de 2009.

[22] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 5890 (Extraordinario), de fecha 31 de julio de 2008.

[23] Código Orgánico Tributario (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001.

[24] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.895, de fecha 25 de marzo de 2008

[25] Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.833, de fecha 22 de diciembre de 2006.

Identificación[26], el Decreto que crea la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado[27], el Decreto sobre el Software Libre[28], y el Decreto Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado.[29]

Sin embargo, a diferencia de otros países, Venezuela no cuenta con una ley específica que regule y aglutine el marco jurídico general de la APE. Lo más cercano a ello, es el proyecto de Ley de Infogobierno que fuera aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional en el año 2005, y que actualmente se encuentra en una larga espera para retomar su discusión.

De allí, que resulte de vital importancia, no solo analizar las bases legales de la Administración Pública Electrónica en Venezuela, sino además revisar el proyecto de Ley de Infogobieno y compararlo con las experiencias normativas iberoamericanas más avanzadas, como lo son la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos española[30], en aras de establecer lineamientos y recomendaciones con respecto al proyecto

[26] Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Identificación, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.320, de fecha 08 de noviembre de 2001.
[27] Decreto No. 2479 que crea con carácter temporal, la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37733, de fecha 27 de julio de 2003.
[28] Decreto No. 3390, mediante el cual se dispone que la Administración Pública Nacional empleara prioritariamente Software Libre desarrollado en estándares abiertos, en sus sistemas, proyectos y servicios informáticos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38095, de fecha 23 de diciembre de 2004.
[29] Decreto Nº 9.051 con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.945, de fecha 15 de junio de 2012.
Se adjunta apéndice electrónico contentivo de los instrumentos normativos señalados en formato electrónico.
[30] Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. (España).

venezolano. Todo ello, en sincronía con el marco conceptual y teórico de la APE.

Es de resaltar, que las normativas iberoamericanas más avanzadas en la materia apuntan a un modelo de Administración Pública Electrónica cuyo propósito fundamental debe ser entablar relaciones jurídicas por vía electrónica, y no sólo facilitar el acceso de los ciudadanos a la información, lo que se sustenta en el reconocimiento y regulación del derecho a relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos. La regulación de este derecho resulta fundamental en el desarrollo de la Administración Pública Electrónica, si de verdad quiere propiciarse una dinámica de cambio en la relación Administración Pública - Ciudadano.

La legislación venezolana en materia de APE aunque profusa, asume una tendencia de regular la materia de manera dispersa y orientada en líneas generales, según una perspectiva o concepción de la Administración Pública Electrónica como potestad de la Administración Pública, más que como una obligación de ésta y un derecho de los ciudadanos. De allí, la necesidad de asumir en el plano normativo, un modelo de Administración Pública Electrónica basado en el reconocimiento de los derechos ciudadanos, específicamente, estructurada a partir del reconocimiento y desarrollo exhaustivo del derecho ciudadano a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública.

Finalmente, la justificación o pertinencia del tema que aquí se presenta, reside en la marcada relevancia social que representa la influencia de las TIC en la actividad de las Administraciones Públicas y la adaptación de

éstas últimas a las exigencias actuales de nuestra sociedad y del mundo globalizado.

Hoy en día, el tema de la APE no puede considerarse como un tema exploratorio, pasajero o inclusive una moda, como algunos autores lo catalogaron en sus inicios. Se trata indiscutiblemente de una realidad palpable que llegó para quedarse, con efectos concretos y con mucha proyección. Cualquier proceso de reforma o modernización administrativa en el Sector Público que se plantee en la actualidad, obligatoriamente debe abordar la implementación efectiva de las TIC en la Administración Pública, y para ello resulta de significativa importancia contar con bases legales que sustenten el desarrollo de la APE de manera ordenada, eficaz, eficiente y en armonía con las garantías y libertades individuales.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

1.- Tecnologías de la Comunicación e Información (TIC).

Las TIC[31], se conciben como el conjunto de tecnologías, herramientas o infraestructuras que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, registro, presentación, transmisión y difusión de informaciones contenidas en señales de naturaleza acústica (sonidos), óptica (imágenes) o electromagnética (datos alfanuméricos).[32]

También podrían definirse como la convergencia de las tecnologías de la información y divulgación (broadcasting), de la comunicación (telecomunicaciones) y las soluciones informáticas (computación), en un único sistema.

En general, se incluyen como TIC a tres grandes grupos o tipos: Los servidores, las redes y los terminales, siendo éstos últimos los eslabones más inmediatos de los usuarios (computadores, teléfonos móviles, etc). Estos se conectan a los servidores que almacenan la información a través de las redes de comunicaciones.

[31] El término “TIC” se usa ampliamente en los círculos académicos y profesionales para hacer referencia a las tecnologías de la información y la comunicación. También se utiliza el término NTIC (Nuevas Tecnologías de Comunicación e Información). En inglés, el término ICT (Information & Communication Technologies) se abrevia habitualmente como IT (Information Technologies).
[32] Definición nuestra.

No obstante, cabe precisar que se distingue entre una visión amplia y una visión restringida en cuanto a los componentes que integran el concepto de TIC.[33] Así, la visión restringida incluye sólo a las industrias fabricantes de equipos informáticos y de telecomunicaciones, al software y a los servicios informáticos y de telecomunicaciones, en tanto que la visión amplia abarca además de éstos los servicios audiovisuales, la industria de contenidos y la totalidad de la industria electrónica (no sólo los equipos informáticos y de telecomunicaciones).

En este orden de ideas, Banegas citado por Criado, ha señalado:

> "La visión amplia de TIC incluye el conjunto de actividades de investigación, desarrollo, fabricación, integración, instalación, comercialización y mantenimiento de componentes, subconjuntos, productos y sistemas físicos y lógicos, fundamentados en la tecnología electrónica, así como la explotación de servicios basados en dichas tecnologías, la producción y difusión de contenidos soportados electrónicamente y las aplicaciones de Internet. La segunda perspectiva considera como industrias proveedoras de Tecnologías de la Información (TI) las de hardware para máquinas de oficina, equipos para el procesamiento y comunicación de datos, software y servicios. Define las TIC como la combinación de las TI y los equipos y los servicios de telecomunicación".[34]

[33] La literatura especializada maneja dos grandes definiciones de TIC. En primer lugar, una visión amplia, compartida por organismos e instituciones como la OCDE, el Departamento de Comercio de los EEUU, o la Asociación Nacional de Industrias Electrónicas (ANIEL). Otra visión más restringida está asociada al European Information Technology Observatory (EITO) y la Asociación Española de Empresas de Tecnologías de la Información.

[34] Criado J, &. R (2004): La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. En: XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas.(p.p.3-4). Banegas, J. (2000): Definición y Concreción del Hipersector de las Tecnologías de

En todo caso, la diferencia entre ambas posturas se sitúa en la extensión de sus componentes más no en el efecto de la implementación de las TIC, que es el aspecto esencial a resaltar en cualquiera de los dos enfoques que se asuma.

Las TIC, en relación a sus efectos, son aquellas tecnologías que posibilitan un gigantesco cambio en relación al registro de información en distintos formatos, y a su forma de creación y comunicación en términos de velocidad, volumen y acceso inmediato. En otras palabras, con el uso de las TIC es posible interconectar inmediata y efectivamente los diversos actores de la Sociedad, y éstos pueden acceder, presentar y difundir informaciones y conocimiento de manera masiva.

2.- Internet.

Internet hoy en día representa una infraestructura informática ampliamente extendida. Su historia es compleja y comprende muchos aspectos (tecnológico, organizacional y cultural). Su influencia trasciende el campo técnico de las comunicaciones computacionales y abarca a toda la sociedad, cada vez más dependiente de la utilización de las herramientas que brinda la Red.

En un esfuerzo de síntesis y claridad se puede afirmar que Internet es una red de computadores interconectados a través de un lenguaje común. Esta es la idea fundamental de dicha Infraestructura. Claro que muchos fueron los pasos antes de consolidar Internet tal como se concibe hoy, pero digamos que este camino comienza con la noción básica de lograr

construir una red de computadoras diseñadas para permitir la comunicación general entre éstas.

Una manera clara de comprender lo que representa, es remontar sus orígenes al desarrollo de las redes de comunicación a través de la fusión de tecnologías existentes con nuevos desarrollos tecnológicos, siendo fundamental la interrelación entre la informática y las telecomunicaciones. Sobre esto último, Serra ha afirmado con razón que "Internet nace cuando los informáticos se hacen ingenieros de telecomunicación, y desarrollan las primeras redes de ordenadores. En lugar de la conmutación de circuitos, propia de las telecomunicaciones tradicionales, inventan la conmutación[35] de paquetes de información".[36]

El antecedente inmediato de Internet fue un proyecto de ARPA[37] conocido como la red Arpanet, cuya primera conexión se estableció el 21 de noviembre de 1969, entre la Universidad de California, Los Ángeles y el Instituto de Investigaciones de Stanford. No es cierta la historia bastante difundida, de que Arpanet se creó para salvaguardar las comunicaciones norteamericanas de un ataque nuclear sobre sus centros de mando y coordinación . Al respecto, Castells nos comenta:

> "Es cierto que hubo un proyecto de Paul Baran, en la Rand Corporation, propuesto a la Fuerza Aérea, para construir un sistema de comunicación flexible y descentralizado basado en

[35] La conmutación es una técnica que nos sirve para hacer un uso eficiente de los enlaces físicos en una red de computadoras.
[36] Serra, Artur. (2006) Tres claves para entender el fenómeno Internet. Coordinador del Centro de Aplicaciones de Internet. Universidad Politécnica de Catalunya. (p.3). Obtenido en: http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm. Consultado el 12 de septiembre de 2009.
[37] Agencia del Departamento de Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica ARPA (Advanced Research Projects Agency).

> una nueva tecnología de transmisión, packet switching. Pero, si bien dicha tecnología fue esencial en el desarrollo de Internet, el proyecto de Baran fue rechazado por el Departamento de Defensa e Internet no encontró aplicaciones militares hasta treinta años más tarde, cuando las tropas de elite estadounidenses empezaron a organizarse en red aprovechando la facilidad de comunicación interactiva ubicua. La razón oficial para el desarrollo de Arpanet fue facilitar la comunicación entre los distintos grupos universitarios de informática financiados por el Departamento de Defensa y, en especial, permitir que compartieran tiempo de ordenador en las potentes máquinas que existían tan sólo en algunos centros. Pero, de hecho, muy rápidamente el aumento de capacidad y velocidad de los ordenadores hizo que sobrara tiempo de computación, con lo que la utilidad directa de Arpanet no era evidente. Lo que de verdad ocurrió fue que un grupo de investigadores informáticos, generosamente financiados por el Departamento de Defensa, encontraron un instrumento perfecto para llevar a cabo su investigación en red, y, pronto, se entusiasmaron con la perspectiva de desarrollar un sistema de comunicación entre ordenadores, que se concretó en los protocolos TCP/IP desarrollados por Cerf y Kahn en 1973, y luego por Cerf, Kahn y Postel en 1978".[38]

En todo caso, e independientemente de la polémica en torno al origen militar o bélico de Internet, en la cual no hay coincidencia, lo cierto es que la ARPANET original evolucionó hacia lo que hoy conocemos como Internet. Ésta última se organizó bajo una idea técnica clave: la de arquitectura abierta de trabajo en red. Bajo este enfoque, la elección de cualquier tecnología de red individual no respondería a una arquitectura específica de red, sino que podría ser seleccionada libremente por un proveedor e interactuar con las otras redes.

[38] Castells, M (1999) Internet y la Sociedad Red..." (p.3.).

Recientemente, Vint Cerf, en ocasión del cumplimento del 30 aniversario de lo que se conoce como la Internet moderna, escribió en el blog de Google lo siguiente:

> "Hace mucho tiempo mis colegas y yo iniciamos una gran aventura haciendo equipo con un pequeño grupo de científicos y tecnólogos de los EE.UU, y otros países. Para mí, comenzó en 1969, cuando el potencial de las comunicaciones por conmutación de paquetes fue probada operacionalmente en el gran experimento ARPANET de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (DARPA) de los EE.UU".[39]

Comenta Cerf, que el problema para entonces era que no había un idioma en común. En esos inicios, DARPA aprobó varios tipos de redes de conmutación de paquetes, que abarcaban distintos medios y sistemas. Cada Red tenía su propio protocolo de comunicaciones utilizando diferentes convenciones y estándares de formato para enviar y recibir paquetes, así que no había manera de transmitir nada entre redes.

Visto el problema, Vint Cerf trabajó con su colega Robert Kahn para buscar un protocolo único, que permitiese la conexión entre los distintos tipos de redes de paquetes conmutados. El resultado fue lo que se denominó "Protocolo de Control de Transmisión", más conocido como TCP.

---

[39] Cerf, Vint (2013). Obtenido en: http://googleblog.blogspot.com.es/2013/01/marking-birth-of-modern-day-internet.html#!/2013/01/marking-birth-of-modern-day-internet.html. Recuperado en enero de 2013.

Dicho protocolo se presentó en 1974 y supuso el inicio de la resolución del problema y de lo que hoy se considera el Internet moderno. Cerf y Kahn siguieron desarrollando el TCP y consiguieron evolucionarlo. El propio Cerf lo explica:

> "Más tarde, para manejar mejor la transmisión de datos en tiempo real, incluyendo voz, separamos TCP en dos partes, una de las cuales denominamos 'Protocolo de Internet o IP. Los dos protocolos combinados fueron apodados TCP/IP".[40]

Ese protocolo supuso el verdadero inicio del Internet moderno, que permite la conexión y la transmisión de paquetes de datos en equipos de todo el mundo. El esfuerzo de Cerf y Kahn prosperó y el protocolo TCP/IP se aprobó, convirtiéndose en el estándar mundial. De esta manera, el 1981 se anunció la vigencia del protocolo TCP/IP y se anunció que todos los host de ARPANET, la Red primitiva establecida en un principio, tendrían que migrar a TCP/IP.

La fecha límite para la migración fue el 1 de enero de 1983 y por ese motivo se considera a dicha fecha como el inicio del Internet moderno. Han pasado ya 30 años desde que el protocolo TCP/IP se estableció como el estándar, y permitió a la Red volverse una herramienta global cuyo crecimiento ha sido vertiginoso.

[40] Cerf, Vint (2013). Obtenido en: http://googleblog.blogspot.com.es/2013/01/marking-birth-of-modern-day-internet.html#!/2013/01/marking-birth-of-modern-day-internet.html. Recuperado en enero de 2013.

Por otra parte**,** al contrario de lo que se piensa comúnmente, Internet no es sinónimo de World Wide Web (WWW, o "la Web"). Ésta es parte de Internet, siendo uno de los muchos servicios ofertados en la red. La Web es un sistema de información mucho más reciente, desarrollado inicialmente por Tim Berners Lee en 1989. La telaraña mundial de redes conocida como WWW, utiliza Internet como medio de transmisión.

Con respecto a los otros servicios que permite Internet, Lapuente señala:

> "Algunos de los servicios disponibles en Internet aparte de la Web, son el acceso remoto a otros ordenadores (a través de telnet o siguiendo el modelo cliente/servidor), la transferencia de ficheros (FTP), el correo electrónico (e-mail), los boletines electrónicos y grupos de noticias (USENET y news groups), las listas de distribución, los foros de debate y las conversaciones en línea (chats) (…) Así pues, existen unos servicios que permiten el intercambio de mensajes personales (correo electrónico, grupos de noticias, listas de distribución, foros, etc.), otros adecuados para la interacción mediante conversaciones en tiempo real (*chats*) y otros dedicados al suministro y acceso a la información (World Wide Web, FTP, etc.)".[41]

En cuanto al número de usuarios de Internet a nivel mundial, es lógico suponer que las cifras suben exponencialmente. Según Internet World Stat [42], para el mes de junio de 2012, el número de usuarios ascendía a más 2.400.0000.000, lo que equivaldría aproximadamente a un tercio de la población mundial.

---

[41] Lapuente, M. J. (2011). Hipertexto: El nuevo concepto de documento en la cultura de la imagen. Obtenido en: www.hipertexto.info. Recuperado el 2 de Febrero de 2011.

[42] Internet World Stat, es una compañía internacional dedicada a informar diariamente sobre la utilización de Internet en el mundo, brindando datos y estadísticas por países y regiones.

3.- La Sociedad de la Información.

La Sociedad de la Información[43]se vincula con la concepción de una forma de desarrollo económico y social posibilitada por las TIC, en la cual la adquisición, procesamiento y transmisión de información digitalizada con miras a la creación de conocimiento, juegan un papel esencial en la actividad económica, y en general, en todos los sectores de la Sociedad.

Como bien nos apunta Iturraspe:

> "La llamada sociedad de la información (MATTELART, 2001), o 'informacional' como prefiere llamarla Manuel CASTELLS (1999) y la nueva economía abarcan crecientemente nuevos sectores que van incorporando los avances científico tecnológicos a prácticamente todas las ramas productivas. En las economías más desarrolladas, junto a un importante crecimiento relativo del empleo en el sector servicios, o si se prefiere 'servicios culturales' siguiendo a Alain TOURAINE (1994), se produce un cambio en los paradigmas, métodos y sistemas productivos en prácticamente todos de los sectores".[44]

[43] La era de la información según (Castells M. , 2001, p. 47), se concibe como: "un periodo histórico caracterizado por una revolución tecnológica centrada en las tecnologías digitales de información y comunicación, concomitante, pero no causante, con la emergencia de una estructura social en red, en todos los ámbitos de la actividad humana, y con la interdependencia global de dicha actividad. Es un proceso de transformación multidimensional que es a la vez incluyente y excluyente en función de los valores e intereses dominantes en cada proceso, en cada país y en cada organización social. Como todo proceso de transformación histórica, la era de la información no determina un curso único de la historia humana. Sus consecuencias, sus características dependen del poder de quienes se benefician en cada una de las múltiples opciones que se presentan a la voluntad humana."

[44] Iturraspe, F (2002). Periodistas de la internet y sindicatos en América Latina. (Proyecto de tesis para optar al doctorado en el estudio de las sociedades latinoamericanas de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales de Santiago de Chile (ARCIS) .Cotutoría con el Institut des Hautes Études de l´Amérique Latine (IHEAL) Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris III. (p.1).
Obtenido en: http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/proyecto_tesis_iturraspe.htm. Recuperado en noviembre de 2011.

Demás está decir que el tema de la Sociedad de la Información es complejo, transversal y también genérico, además de integrar varios elementos. En investigaciones financiadas por la Unión Europea, se ha desarrollado un modelo conceptual con miras a visualizar todas las áreas, responsabilidades públicas y necesidades que se requieren para formular estrategias nacionales para la integración en la Sociedad de la Información. En dicho modelo, que se reproduce a continuación, se observa un área asociada a la infraestructura y servicios genéricos; otra área donde se representa a las aplicaciones sectoriales (negocios-e, gobierno-e, etc.) y un área donde se identifica el marco regulatorio, el financiamiento y el capital humano.

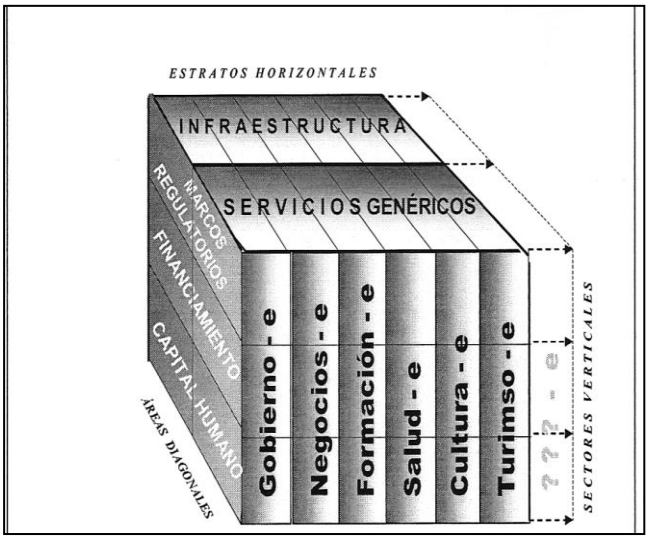

Ilustración 1: Modelo Conceptual de la Sociedad de la Información.[45]

Según este modelo, el primer requisito para la construcción de una Sociedad de la Información sería la infraestructura física, es decir, “las

[45] Martin Hilbert, S. B. (2002). Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

redes". Pertenecerían a este primer estrato: redes computacionales, televisión digital, teléfonos celulares digitales, líneas telefónicas, redes de fibra óptica, redes inalámbricas y cualquier otro tipo de hardware y telecomunicaciones.

El segundo requisito abarca las aplicaciones de servicios genéricos que hacen posible, desde el punto de vista tecnológico, el uso de esta infraestructura física para generar valor agregado. Se incluyen en esta categoría todas las aplicaciones de software, los servicios de almacenamiento remoto en web, los navegadores, los servicios de protocolo de Internet (IP) y los programas multimedia, así como cualquier otro producto basado en bits y bytes. La infraestructura y los servicios genéricos constituyen según este modelo los fundamentos del proceso de digitalización y se representan gráficamente como los fundamentos horizontales.

Por otra parte, la creación de la Sociedad de la Información es mucho más que la mera producción de tecnología (ya sea hardware o software). De allí que a partir de la infraestructura mencionada se origina el proceso de digitalización de los flujos de información y comunicaciones en diferentes ámbitos de la sociedad, tales como las empresas, la atención sanitaria, la administración pública, la educación y otros.

En el modelo referido los sectores en los que se está desarrollando el proceso de digitalización crecen en forma vertical a partir de los fundamentos horizontales. Por este motivo se les denomina "sectores verticales" de la Sociedad de la Información. Lo más importante en los

sectores verticales serían los procesos digitales, en tanto que en los estratos horizontales lo esencial son los productos digitales.

En este sentido, cuando un sector compuesto por flujos de información y comunicaciones se basa en redes electrónicas, se suele agregar el sufijo "-e" al nombre de ese sector, o bien se le añade el adjetivo "electrónico" (dependiendo del idioma). Por ejemplo, para identificar los sectores empresariales y comerciales se utilizaría las expresiones negocios electrónicos o comercio electrónico. En el mismo sentido, cuando se quiere identificar el sector Gobierno o Administración Púbica, se añade el predicado Electrónico.

Además de los fundamentos horizontales y los sectores verticales, el avance del proceso de digitalización propio de la Sociedad de la Información exigiría elementos pertenecientes a otros campos representados transversalmente, tales como, el establecimiento de marcos regulatorios o normativos que regulan nuevas formas de comportamiento, los mecanismos de financiamiento que sustentan la difusión de estas tecnologías y su aplicación, y el capital humano como fuerza motora de las tecnologías.

4.- Brecha digital, Gobernanza y Censura en la Sociedad de la Información.

La primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), realizada en Ginebra en diciembre de 2003, introdujo dos temas cruciales en lo que refiere a la Sociedad de la Información.

El primero de ellos apuntaba a desarrollar estrategias de financiamiento global de TIC, destinadas a la promoción de la inclusión digital en los países menos desarrollados, con el objetivo de disminuir la denominada brecha digital. El segundo se refería al sistema de gobernanza de Internet, es decir, el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes en relación a la utilización de la Red Global.

Algunos de los asuntos a regular serían: la definición y la distribución de los nombres y números en Internet, costos de interconexión, derechos de acceso a la infraestructura (acceso universal) y a la información, libertad de expresión, diversidad lingüística y cultural, privacidad, ciberseguridad, usos de software libre y de fuente abierta, entre otros. De allí, que se reconozca la inmensa complejidad de abordar un tema que no sólo trasciende las fronteras nacionales, sino que además implica la conjunción de varios elementos y problemáticas.

Con respecto a lo que debería ser la Gobernanza de Internet a nivel internacional, la declaración de principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información , recoge ideas fundamentales en este sentido, a saber:

> “48. Internet se ha convertido en un recurso mundial disponible para el público y su Gobernanza debería constituir un elemento esencial de la agenda de la Sociedad de la Información. La gestión internacional de Internet debería ser multilateral, transparente y democrática, y hacerse con la plena participación de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Esta gestión debería garantizar una distribución equitativa de los recursos, facilitar el

> acceso de todos y garantizar un funcionamiento estable y seguro de Internet, tomando en consideración el multilingüismo".[46]

No obstante, si bien lo anterior se constituye como una declaración de principios de un proceso de regulación aún incipiente, la verdad es que el esquema principal de gobernanza de Internet en la actualidad dista mucho de ser un sistema multilateral que garantice igualdad de participación, si tomamos en cuenta que el mismo se basa mayoritariamente en las regulaciones de la ICANN [47], organismo éste sujeto a las leyes de EEUU y cuyas potestades en la gobernanza de Internet se basan, especialmente, en un contrato ("Memorandum of Understanding") que involucra al gobierno de EEUU, la propia ICANN y al principal operador del sistema global de nombres y dominios: una compañía privada llamada Verisign.

En virtud de ello, una de las principales razones por las cuales urge el debate global sobre la gobernanza de Internet, es la necesidad de establecer formas de organización globales que sean autónomas de todo gobierno particular, principio estructural compartido por Naciones Unidas.

En lo que se refiere a la Brecha Digital, es claro que la difusión de las TIC en los diferentes sectores de la Sociedad no es un proceso automático y

---

[46] Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI). Documentos Finales, desarrollada en dos fases; en Ginebra, del 10 al 12 de diciembre de 2003, y en Túnez, del 16 al 18 de noviembre de 2005.

[47] Internet Corporation for Assigned Names and Numbers es una organización sin fines de lucro que opera a nivel internacional, responsable de asignar espacio de direcciones numéricas de protocolo de Internet (IP), identificadores de protocolo y de las funciones de gestión [o administración] del sistema de nombres de dominio de primer nivel genéricos (gTLD) y de códigos de países (ccTLD), así como de la administración del sistema de servidores raíz. Aunque en un principio estos servicios los desempeñaba Internet Assigned Numbers Authority (IANA) y otras entidades bajo contrato con el gobierno de EE.UU, actualmente son responsabilidad de ICANN.Obtenido En: www.icann.org.

de fácil adopción. Se requiere de estrategias nacionales y de políticas públicas que se comprometan con este proceso. La denominada brecha digital puede considerarse una nueva forma de exclusión, que se traduce en la posición privilegiada de los países desarrollados en cuanto al uso de la red, y la inmensa diferencia con respecto a países subdesarrollados.

Los gobiernos, por lo menos en el plano de las declaraciones multilaterales, parecen estar conscientes de esta problemática. Así por ejemplo, en la Declaración de Puerto España, en la Quinta Cumbre de las Américas se estableció lo siguiente:

> "43. Reconocemos que los beneficios de la sociedad del conocimiento deben alcanzar a todos los ciudadanos de las Américas. Asimismo, consideramos que reducir la brecha digital en y entre las naciones de las Américas, es una de las condiciones para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos aquellos de la Declaración del Milenio. Por lo tanto, renovamos nuestro compromiso de colaborar con las agencias regionales, subregionales y multinacionales para progresar en la implementación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), la Agenda de Conectividad para las Américas, el Plan de Acción de Quito, la Declaración de la Asamblea General de la OEA llevada a cabo en Santo Domingo, República Dominicana en el año 2006 'Gobernabilidad y Desarrollo en la sociedad del conocimiento', y tomamos nota del Plan de Acción eLAC 2010 contenido en el Compromiso de San Salvador del año 2008. Hacemos un llamamiento a nuestros ministros y autoridades de alto nivel responsables de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), de la salud y de la educación, para que promuevan el uso de las TIC, en todas aquellas áreas en que éstas puedan mejorar nuestros sectores público y privado, la calidad de vida de nuestras

poblaciones y busquen mejorar el acceso de los hogares y comunidades".[48]

Por último, en relación al tema de la censura, debemos destacar un informe reciente publicado por la Organzación de Naciones Unidas[49], en donde se concluye que el acceso a Internet se equipara hoy con el derecho a la libertad de expresión. El documento elaborado por Frank La Rue[50], relator especial de la ONU sobre promoción y protección del derecho de libertad de opinión y expresión, destaca el valor de Internet como uno de los más poderosos instrumentos del siglo XXI para aumentar la transparencia en la conducta de los poderosos, acceder a la información y facilitar la participación activa de los ciudadanos en la construcción de sociedades democráticas.

Internet, -asegura el informe-, se ha convertido en un medio clave para que los individuos puedan ejercer su derecho a la libertad de opinión y expresión, tal como está garantizado por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

El párrafo anterior es muy importante, porque si bien el derecho a la libre expresión fue declarado con los demás en 1948, sólo ahora existe una tecnología que permite a unos 2000 millones de personas darles a sus

[48] Quinta Cumbre de las Américas. Declaración de Puerto España. (19 de Abril de 2009). Obtenido en: summit-americas.org. Recuperado el 12 de Diciembre de 2009.
[49] ONU (2011). Report of the special rappotteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank la Rue. Asamblea General de las Naciones Unidas. Obtenido en: www.onu.org. Consultado el 24 de agosto de 2010.
[50] Frank La Rue es un experto independiente designado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que tiene la misión de investigar y evaluar las nuevas tecnologías en relación con la libertad de opinión y expresión.

palabras y opiniones un alcance global, inmediato y relativamente anónimo.

Esto ha llevado, dice La Rue, a que cada vez más se empleen restricciones mediante el uso de tecnologías para bloquear contenidos, monitorear e identificar a activistas y críticos, criminalizar expresiones legítimas y adoptar una legislación restrictiva para justificar tales medidas.

Entre las recomendaciones más importantes de este informe figuran: a) instrumentar la mínima restricción posible al flujo de información por Internet (ej. Pornografía infantil y otros casos justificados); b) el cese de bloqueos a sitios, el filtrado de contenidos, la persecución a blogueros y la criminalización de expresiones legítimas; c) el cese de la desconexión de individuos por delitos contra la propiedad intelectual; d) la obligación de los Estados en asegurar el acceso a Internet a todos los segmentos de la población, a la vez que proteger su privacidad y finalmente e) no perseguir legalmente a los intermediarios (proveedores, buscadores), uno de los métodos con los que se restringe el flujo de información en la Red.

5) El Principio de Eficacia en la Administración Pública.

Como bien nos señala Heady "la administración pública como un aspecto de la actividad gubernamental, existe desde que los sistemas políticos funcionan y tratan de alcanzar los objetivos programáticos fijados por los que toman las decisiones políticas".[51]

Señala el referido autor, que no fue hasta el siglo XVIII con la llegada del cameralismo[52], que se convirtió en especialidad de los estudiosos alemanes en la Europa occidental. En los Estados Unidos, esta especialización no tuvo lugar sino hasta el final del siglo XIX, con la publicación en 1887 del famoso artículo de Woodrow Wilson[53] titulado "El estudio de la Administración".

Desde esa época, la administración pública se convirtió en un área de interés especializado, ya sea como subespecialidad de las ciencias políticas o como una disciplina autónoma. Sin embargo, concluye Heady, "pese a que ya lleva varias décadas en desarrollo, todavía no se ha llegado a un consenso sobre el alcance de la Administración pública y se ha dicho que el campo de estudio muestra heterodoxia más que ortodoxia".

---

[51] Heady, F. (2000). Administración Pública. Una perspectiva comparada. Fondo de Cultura Económica, México.p.33.

[52] El camarelismo fue un conjunto de técnicas, métodos y procedimientos administrativos practicados por funcionarios y asesores de los gobiernos alemanes, quienes trataron del que el Estado fuera más fuerte y eficiente. Cardona, C. R. (2002). Fundamentos de Administración. Ecoc Ediciones. Bogotá.

[53] Woodrow Wilson es considerado el precursor de las Ciencias de la Administración en los Estados Unidos. No hay que olvidar que ya a finales del Siglo XIX proponía la separación entre funciones políticas y administrativas y la aplicación a éstas últimas de métodos científicos de trabajo.

No obstante lo anterior, -siguiendo a Santamaría,[54]conviene señalar como un hecho notorio, la existencia en la mayoría de los Estados Contemporáneos de un conjunto de organizaciones situadas bajo la dependencia directa del Gobierno (cualquiera de los niveles territoriales)[55], a las cuales se encomienda la realización de tareas estatales y que se les conoce de manera general con el nombre de Administración Pública. También es habitual que estas organizaciones se rijan por un conjunto de principios y normas jurídicas distintas a las que regulan las relaciones entre sujetos privados; principios y normas que globalmente reciben el nombre de derecho administrativo.

Ahora bien, el autor Ramió citando a Subirats, señala desde el punto de vista de la teoría de la organización[56], algunos de los aspectos más importantes que perfilan a las administraciones públicas como organizaciones diferentes a las privadas:

> "[a] Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios. [b] Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado. [c] El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización

[54] Santamaría, J. A. (2000). Principios de Derecho Administrativo. Vol I. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.Tercera Edición, Madrid.

[55] En relación específicamente a la Administración Pública venezolana, la Constitución de 1999 instauró un novedoso sistema de separación orgánica del Poder Público Nacional, agregando a las tres ramas tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dos nuevos Poderes: Ciudadano y Electoral. Además de establecerse a nivel nacional este principio de separación orgánica de poderes en forma horizontal, también se hace en los niveles estadales y municipales (Estados y Municipios).

[56] El principal objeto de la teoría de la organización es la comprensión de las organizaciones. Como señala el autor Ramió, "si bien parece indiscutible la necesidad y mutuo aprovechamiento entre la Teoría de la Organización y la Administración pública, más problemático es el mecanismo de acercamiento entre esta particular, y muchas veces instrumental ciencia social y este especial tipo de organización, lo que Ibarra y Montaño califican como las maltrechas relaciones de la Teoría de la Organización con la Administración pública. Ramió, C. Teoría de la Organización y Administración Pública. Obtenido en: http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-TeoriA-de-la-Organizacion.pdf. Consultado el 30 de marzo de 2009.

privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.[d] Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política, que debido a su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a medio o largo plazo.[e] La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado.[f] Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales). [g] Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de "números rojos", de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.[h] Todo ello conlleva la dificultad de delegar o descentralizar las tareas gubernamentales, dado que para ello el instrumento más adecuado es el control de la delegación vía resultados.[i] El tipo de objetivos a conseguir (salud, medio ambiente,...) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública. j] El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.[k] Las diversas administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios temporalmente consistentes, y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización.[l] La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la excelencia de la labor de cuadros y gestores.[m] También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.[n] La inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo perenne o estructural sobre lo coyuntural".[57]

[57] Ramió. C. Teoría de la Organización y Administración Pública. Obtenido en: http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-TeoriA-de-la-Organizacion.pdf. Recuperado en agosto de 2010.
Subirats, J. (1990). La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuestas. En: Documentación Administrativa, Madrid. (p.p.224-225).

Conviene enfatizar aquí, en el entendido de que queremos resaltar las diferencias entre sector público y privado, que todas las actuaciones de los órganos y entes del Poder Público deben estar sujetas a la ley, entendida ésta como el bloque de legalidad. El principio de legalidad constituye la expresión fundamental del Estado de Derecho, y rige la organización y el funcionamiento de los órganos del Poder Público, los cuales deben actuar en atención al interés general y dentro de los límites de sus atribuciones.

El principio de legalidad en la actualidad tiene un doble significado: la sumisión de todos los actos estatales a las disposiciones emanadas de los cuerpos legislativos en forma de ley; y además, el sometimiento de todos los actos singulares, individuales y concretos, provenientes de una autoridad, a las normas generales, universales y abstractas, previamente establecidas, sean o no de origen legislativo.

Por otra parte, la consagración de principios constitucionales relacionados con la calidad de la Administración Pública[58], supone un reto para la Administración en tanto que no sólo debe actuar según lo prescrito en la ley, sino que además debe concretar resultados eficaces y eficientes[59] en su accionar, actuar manera transparente y fomentar la participación ciudadana.

---

[58] Ejemplos de ello serían el artículo 103.1 de la Constitución española: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho", y el artículo 141 de la CRBV: "La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y el derecho.

[59] En cuanto a la diferenciación conceptual entre Eficacia y la Eficiencia Vilardell I Riera, citado por (Nevado-Batalla P. , 2006) sostiene que "una institución actuará eficientemente cuando obtenga el máximo 'output' –servicio– de los recursos disponibles, o bien cuando minimice estos recursos dados un nivel de actividad o unos objetivos operativos determinados. Por otro lado, una entidad pública actúa eficazmente cuando consigue los objetivos propuestos. Una actuación eficiente no implica necesariamente eficacia en la consecución de objetivos. De forma inversa, se puede dar el caso de que una institución del sector público cumpla con los objetivos fijados –actuación eficaz– pero no minimice sus costes –actuación ineficiente–".

Según Nevado-Batalla, la exigencia de calidad en las Administraciones Públicas se aprecia como:

> "Un elemento conformador básico de una mentalidad social relativamente novedosa que reorienta la gestión pública a una gestión pública de la calidad. Los poderes públicos ya no sólo se encuentran vinculados por los correspondientes mandatos que le obliguen a proceder a la tutela de determinados derechos o situaciones de los ciudadanos o garanticen mediante prestaciones materiales concretas las necesidades de éstos, sino que además habrán de hacerlo alcanzado unos resultados de satisfacción óptimos de tal forma que la propia prestación legitime a la propia Administración prestadora".[60]

En este orden de ideas, en los últimos años se ha producido en la doctrina administrativista[61] una especie de redescubrimiento del Principio de Eficacia. Es decir, menciones a eficacia y eficiencia han sido comunes en la legislación administrativa, sin embargo, más recientemente se ha profundizado en el tema con un especial énfasis en la perspectiva del reto que significa materializar y garantizar sus contenidos jurídicos. Incluso, hay quienes niegan que estos conceptos puedan considerarse principios jurídicos. Al respecto, el autor Baena del Alcazar, refiriéndose a la Constitución española señala:

> "la eficacia no es un verdadero principio, sino un criterio general que expresa una aspiración de los constituyentes. Por supuesto que la Administración Pública debería actuar con eficacia, pero de este deber no se desprende ninguna

[60] Nevado-Batalla (2006). Análisis jurídico del principio de eficacia en la actuación pública. Obtenido en: acuentascanarias.org.ve. Consultado el 2 de junio de 2009, p.3.
[61] Sobre el particular consultar: Ortega ,L.: "El reto dogmático del principio de eficacia". R.A.P. nº113. Enero-Abril, 1994; Parejo Alfonso, L.: "Eficacia y Administración. Tres estudios". INAP. Madrid, 1995; Mallén B, Tomás: "El derecho fundamental a una buena administración". Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 2004

> consecuencia en la práctica ni para la comprensión de lo que sea la Administración Pública ni para el valor jurídico de sus actos y la garantía del ciudadano frente a ellos".[62]

La inquietud que trasciende a la anterior afirmación se ubica a nuestro modo de ver en la difícil concreción de estos principios. De hecho, son prácticamente inexistentes los mecanismos jurídicos tendentes a garantizar a los ciudadanos que los funcionarios de la Administración actúen con eficiencia o eficacia, salvo lo que pueda ser aportado por la vía de la Responsabilidad de la Administración y del Funcionario. Y también es cierto, que el andamiaje del derecho administrativo en sus aspectos fundamentales está diseñado para garantizar la legalidad de los actos de la Administración Pública, pero no si éstos son eficaces o eficientes.

Incluso, habría que decir que los destinatarios principales de estos principios son los órganos legislativos, en el sentido de que son ellos a quienes correspondería dar concreción a estos postulados constitucionales.

No obstante, lo cierto es que estos principios han servido para justificar normativamente instituciones del derecho administrativo, así por sólo mencionar algunas, la potestad de autotutela de la Administración Pública[63] encuentra como uno de sus fundamentos que la Administración

---

[62] Baena, M. (1996 - 1999). Comentarios a la Constitución Española de 1978. En: Obra Colectiva, "Comentarios a las Leyes Políticas" (Vol. VIII). Editorial Edersa, Madrid, p.272.

[63] Entendida como un privilegio de la Administración Pública. En palabras de García Enterría, ella implica que la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndose de este modo de la necesidad, común de los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. García de Enterría, E y Fernandez T (1993). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Civitas, Madrid.

Pública actué con eficacia; el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos prohíbe ocupar dos cargos a la vez, si ello implica un desempeño ineficaz; la coordinación interadministrativa y las relaciones entre organizaciones públicas se centran en la necesidad de unir esfuerzos para lograr una mayor eficacia; y finalmente la potestad de autoorganización de la Administración Pública, se concibe como premisa necesaria para la adecuación de la organización y funcionamiento de los organismos públicos a la realidad circundante y en definitiva a las necesidades de los ciudadanos.

Por otra parte, el tema de la búsqueda de la eficacia en el seno de la Administración Pública puede relacionarse también, a nuestro modo de ver, con el denominado fenómeno de la huída del derecho administrativo al derecho privado. En definitiva, este no es sino una manifestación del mismo problema. El tema ha sido ampliamente discutido y experimentado de diversas formas en los distintos países, pero a mi juicio sigue vigente.

En forma sencilla podría decirse que la frase alude a la utilización de formas organizativas de Derecho Privado (Empresas, Fundaciones y Asociaciones) por parte del Ejecutivo, distintas a las formas clásicas de la Administración Pública (Administración Central del Estado), para huir del régimen jurídico de ésta última. La razón de la huída no es otra que la búsqueda de un régimen jurídico más flexible (el privado) y en consecuencia -según este razonamiento- contar con organizaciones más eficaces y eficientes.

Empero, el problema con este fenómeno ha radicado en el uso excesivo de estas figuras organizativas distintas a las de la Administración Central

del Estado, que se han utilizado para fines diversos que han excedido su verdadera vocación. Lo que ha llevado, en algunos casos como el venezolano[64], que los intentos de huída, -por así decirlo-, hayan sido atajados y revertidos hacia un proceso de recuperación del derecho administrativo. Incluso, a mi parecer, han sido revertidos de tal forma que prácticamente ha igualado en la sustancial todas las figuras organizativas, lo cual también pudiera considerarse un exceso.

Pero más allá de lo que ha pasado y de la evolución del fenómeno, lo que está al fondo del mismo es si las organizaciones públicas creadas mediante estas figuras organizativas son en realidad más eficaces y eficientes que las de la Administración Central, por lo menos en cuanto a diseño organizativo. O si por el contrario lejos de aportar una solución ello comporta un desmedro de los controles administrativos propios de la función pública, lo que implica a la postre mayor ineficiencia.

El tema es largo y complejo y excede de los objetivos de este trabajo. Sin embargo, con respecto a la interrogante anterior, pensamos que dependerá de las características de cada organización en particular y de sus objetivos. En algunos casos sería un claro exceso y por lo tanto no sólo contraproducente sino contrario a derecho la utilización de figuras organizativas distintas a las de la Administración Central, pero en otros pudiera considerarse como alternativas permitidas jurídicamente en búsqueda de la tan anhelada eficiencia, siempre y cuando lo permita la naturaleza jurídica del organismo en particular.

---

[64] Para profundizar sobre el caso venezolano recomendamos consultar: Brewer-Carias, A. (2005). El proceso de huída y recuperación del Derecho Administrativo. En: Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia; Universidad Central de Venezuela, Bogotá.

El hecho de que ocurriera a nivel global el fenómeno de la huída del derecho administrativo no es casual. Las exigencias de las sociedades se acrecentaron y los Gobiernos buscaron formas organizativas distintas para dar respuestas, y encontró en la creación de estas figuras que huían del derecho administrativo un camino a seguir.

En todo caso, la idea que queremos resaltar es que la búsqueda de la eficacia y eficiencia a través del implementación de la Administración Pública Electrónica, no puede traducirse en un desmedro de los controles que consagra el Derecho Administrativo. Del fenómeno de la huída del derecho administrativo podemos extraer un aprendizaje. Y ese es el de asumir una posición equilibrada que reconozca las diferencias sustanciales entre Administración Pública y la Privada, pero que no niegue la posibilidad de incorporar al Sector Público experiencias positivas del Sector Privado, en el marco del principio de legalidad administrativa. Por otra parte, el Derecho Administrativo debe a su vez reexaminarse y facilitar el modelo de Administración Pública que mejor se adapte a la Sociedad de la Información, y que permita en la medida de lo posible, la tan anhelada calidad del Sector Público.

6.- La Nueva Gestión Pública.

Previo a que se comenzara a hablar de Gobierno Electrónico o Administración Pública Electrónica[65], los países de la OCDE[66], principalmente los de tradición sajona (Nueva Zelanda, Inglaterra,

[65] Tal como se ha explicado la consideramos expresiones sinónimas.
[66] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Australia, Estados Unidos y Canadá), emprendieron un movimiento de reforma administrativa inspirado en las ciencias administrativas y gerenciales de Sector Privado, orientado a la búsqueda de gobiernos más eficientes y eficaces.

Según lo señalado por Hood,[67]en el marco de este emprendimiento el paradigma de la Nueva Gestión Pública (en inglés, New Public Management*) ,* se convirtió en el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta.

También habría que decir que algunos insertan este movimiento reformista de la Administración Pública en el denominado proceso global de transformación del Estado, cuyo punto de inicio serían las políticas adoptadas en el Consenso de Washington, las cuales, por lo menos en lo relacionado a la reforma administrativa apuntaban a minimizar el rol del Estado en las diferentes esferas de la actividad económica y social. Sobre esto último, es bueno recordar que desde los propios organismos internacionales se impulsó posteriormente una variante crítica, orientada a impulsar la ampliación de la capacidad institucional y la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados.

En líneas generales, la Nueva Gestión Pública, según lo señalado por Vergara[68], plantea sustituir el manejo burocrático tradicional de los asuntos públicos, por una administración de corte gerencial que tome en cuenta y utilice las técnicas y estrategias administrativas desarrolladas en

[67] Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. En: Public Administration. Washington.
[68] Vergara, R. (2008). La Transparencia como problema. Instituto Federal de acceso a la Información Pública (IFAI). México D.F

el sector privado. Se incluye aquí, la utilización en la medida de lo posible, de los mecanismos de mercado para la solución de asuntos públicos, incluir una visión de "calidad" en los servicios públicos, y entender al ciudadano como un usuario o cliente al que se debe dejar satisfecho.

Algunos autores[69] han propuesto como marco teórico para el análisis de la APE los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza Pública. Se propone en dicho estudio el uso del enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) como marco analítico de la APE, partiendo del hecho de que se origina como una reacción a la llamada Administración Pública Tradicional o Weberiana, con la clara preocupación de cambiar la manera como funciona ésta última.

Según señalan los referidos autores, la APE se podría ver como un paso más allá en el proceso de reformas de la gestión pública propuesto por la Nueva Gestión Pública e incluso como la continuación de sus postulados mediante la operacionalización de tecnologías de información en el sector público. En este sentido, se señala que las reformas asociadas a la APE se adecuarían mejor a las propuestas analíticas y normativas de la Nueva Gestión Pública que a los pertenecientes a la Administración Pública Tradicional o weberiana.

No obstante, conviene advertir, que la implementación de los postulados de la Nueva Gestión Pública en esos países varío considerablemente de

[69] Criado J, &. R. (2002). La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. En: XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas.

un país a otro y sus resultados de alguna manera no tuvieron el impacto esperado.

De hecho, la propia OCDE,[70] con respecto a las reformas administrativas, hace la advertencia de no considerar los principios de la Nueva Gestión Pública como un modelo unívoco de reforma y transferible a cualquier país, sin la debida adaptación a los diferentes sistemas políticos y administrativos, que es de suponer implicarán formas de operacionalización divergentes de los criterios de la Nueva Gestión Pública, considerados por ellos mismos como bastante abstractos.

Ciertamente, somos de la opinión, que si bien teóricamente las propuestas analíticas de la Nueva Gestión Pública plantean prima facie mejores prácticas gerenciales, no necesariamente resultan aplicables a todas la realidades de las Administraciones Públicas, ni tampoco debe predicarse la desaplicación de todas la propuestas del modelo weberiano.

Como se sabe, el modelo burocrático-weberiano ha desempeñado un papel fundamental en las Administraciones Públicas modernas[71] y significó en su momento un símbolo de racionalidad moderna. Su idea fundamental estriba en el sometimiento de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, para lo cual se requiere de la adopción de un fuerte principio jerárquico.

[70] OCDE (1995). Governance in Transition. En: Public Management Reforms in OECD Countries, Paris.
[71] Específicamente en las denominadas primera ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de finales de 1970.

Por su parte, el modelo de la Nueva Gestión Pública se inspira, -como ya dijimos-, en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado y plantea en líneas generales mayor flexibilidad, búsqueda de eficiencia y desconcentración de responsabilidades, a la vez que pone énfasis en un nuevo tipo de contrato del Estado con el ciudadano, caracterizado por considerar a éste último como "cliente". En la siguiente tabla se establecen algunas de las diferencias conceptuales entre ambos modelos:

Cuadro comparativo		
	A. P. WEBERIANA	• Lógica funcionamiento: normas y procedimientos orientadas a un exacerbado legalismo. • Lógica política: clientelismo • Principios: centralismo, verticalidad, jerarquía, y sectoralización. • Diagnóstico crítico: Falta de compromiso, elusión de responsabilidades y sobrecargo en la capacidad de trabajo y en la toma de decisiones del máximo nivel. Escasa cultura de evaluación y control.
	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	• Lógica de funcionamiento : la eficacia y el "perfomance" con una constante evaluación y monitoreo. • Lógica política: plantea una nueva articulación entre lo público y lo privado, un nuevo liderazgo e inserta la noción de los ciudadanos como clientes o usuarios. • Principios : Descentralización, trabajo en equipos, la horizontalidad, la flexibilidad, además del compromiso del personal e incentivos. • Diagnóstico crítico: No se trata de un cuerpo doctrinario sistematizado. Se sabe que el Estado asume roles adicionales a los de la relación Estado – Proveedor, Cliente – ciudadano.

Tabla I: Cuadro comparativo entre el Modelo Weberiano y el de la Nueva Gestión Pública.[72]

Por otra parte, es conveniente precisar, que lo referente a la utilización por parte de la Administración Pública de las técnicas y estrategias administrativas desarrolladas en el sector privado, no es un aporte original de la Nueva Gestión Pública. Tal como señala Echeverría, "en sus

[72] Elaboración propia con base en lo propuesto por: García Delgado, D. (1997). Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. En: Nuevos Escenarios Locales. El cambio del modelo de gestión (compilación.) Buenos Aires

orígenes el management adopta una vocación universal y uno de sus precursores, H.Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de las Administraciones Pública en su Teoría Administrativa en el Estado".[73]

También hay que anotar que el tema de por sí resulta controvertido, en el sentido de que para algunos, -de entrada-, resultan inaplicables las técnicas del management en el Sector Público; otros ven en ellos, con una visión a nuestro juicio ilusa e interesada, la resolución de todos los problemas de la Administración Pública y un tercer sector se inclina más a tomar aquello que sea aplicable, considerando las particularidades de lo público.

Es esta última posición la que consideramos acertada, ni la ultra conservadora que se niega a los cambios, ni la de gurú empresarial que ignore las particularidades de la Administración Pública. Una posición capaz de integrar conceptos de gerencia privada y compatibilizarlos con el Derecho Administrativo. En palabras de Caiden, "el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial".[74]

Otro aspecto muy importante a considerar en relación específicamente a Latinoamérica, se señala en un documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):

---

[73] Echevarria, K. y. (1999). La especificidad de la Gestión Pública. El concepto del management público. En De burócratas a gerentes?. Editor Losada i Madorrán. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C, (p.3).
[74] Caiden, G. (1991). Administrative Reform Comes of Age. Editorial Walter de Gruyter, Berlin/New York.

> "En ningún país de la Región se completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia".[75]

Se destaca en consecuencia, la necesidad que tienen estos países de completar la tarea del modelo weberiano, en relación a fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. No obstante, también se señala en el citado documento, que se requiere modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea.[76]

En este orden de ideas, es claro que muchas de las bases teóricas de ambos modelos (Weberiano, Nueva Gestión Pública) han inspirado, en diferentes grados de intensidad, normas legales en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales, y por este portillo, se han hecho vinculantes para los organismos de la Administración Pública respectiva.

---

[75] Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. (1998). La Nueva Gestión Pública en América Latina, Caracas, (p.10).

[76] En este sentido se propone en el referido documento que los cambios "deben ser orientados: a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores; c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas." De este modo, la Reforma Gerencial acogería un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano - la profesionalización - y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos.

A nuestro modo de ver, las TIC y en general la Sociedad de la Información por sí solas, pueden ser consideradas como una palanca sin precedentes para el impulso de las reformas administrativas. En este sentido, consideramos que las estrategias nacionales para abordar la APE deben realizarse desde un enfoque pragmático antes que dogmático, considerando la realidad económica, política, cultural y social del espacio geográfico donde se va a realizar y atendiendo a las pautas del ordenamiento jurídico respectivo. No hay una receta única, hay insumos, aprendizajes de otras experiencias, pautas legales que seguir, pero en definitiva el carácter poliédrico de la APE exige examinar todas sus dimensiones y no perder de vista el objetivo concreto que se pretende.

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

1.- Antecedentes de la Administración Pública Electrónica.

Al abordar lo relacionado con los antecedentes del APE, indudablemente debe considerarse la relación histórica entre la Administración Pública y la informática. El Diccionario de la Real Academia Española define la informática como “el conjunto de conocimientos científicos y técnicas que hacen posible el tratamiento automático de la información por medio de computadoras u ordenadores”.[77]

El elemento clave en cualquier definición de Informática es el tratamiento automático de la información. Es evidente que a medida de que las sociedades evolucionan, mayor es el cúmulo de información que requieren procesar sus organizaciones, y por este portillo, las Administraciones Públicas deben manejar y procesar los datos fundamentales de los ciudadanos a quienes sirve.

[77] Real Academia Española (2006). Diccionario esencial de la lengua española. Editorial Espasa Calpe, Madrid.

Los medios tecnológicos para el tratamiento automático de la información son en la actualidad las denominadas TIC, pero antes de la aparición de éstas, las Administraciones Públicas siempre se valieron de las tecnologías disponibles al momento, para procesar la información requerida para el cumplimiento de sus objetivos.

Al igual que en el resto de la Sociedad, el sector público ha pasado por una serie de etapas que se relacionan con el estado de evolución de los computadores. Por lo general, los especialistas clasifican estos estados de evolución de las computadoras como generaciones. La primera generación de computadoras se desarrolló en los inicios de la década de 1940, y se caracterizaron por ser de gran tamaño y por estar destinadas exclusivamente al ámbito científico – militar. Las computadoras de quinta generación o PC, tal como las conocemos hoy, surgen cuarenta años después.

Lo que nos interesa destacar ahora es que las organizaciones, incluidas las del Sector Público, experimentaron un primer estadio de evolución relacionado con la introducción de las computadoras en su campo de actividad. Para algunos, este período se conoce como la informatización de la Administración Pública[78] y se caracterizó por la utilización de microcomputadores o computadores personales para el procesamiento de la información. En palabras sencillas, la incorporación del computador

[78] Sobre el período de la informatización de la Administración Pública, Criado J, citando a (Margetts, 2003) ha señalado:"El elemento electrónico del gobierno empezó a crecer de manera apreciable desde 1950, período que se identifica con la informatización de las administraciones públicas, entonces, los primeros mainframes desarrollaron de manera repetitiva tareas administrativas a gran escala. Durante las dos décadas siguientes se concretó una rápida difusión de la informática a nivel micro, esto es, dentro del entorno de trabajo y, más recientemente, la fusión de las telecomunicaciones y la informática ha permitido un incremento de la capacidad de procesamiento de datos y su comunicación entre equipos remotos. No sería sino hasta la década de 1990 cuando la socialización de Internet y su concreción en las aplicaciones basadas en la World Wide Web hicieron que se empezara a hablar de Electronic Govermente (E-goverment)." Criado, J. (2004). Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la Administración Electrónica Local en España. En: Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. (pp.472-473).

sustituyó las máquinas de escribir, lo que significó un cambio en relación al manejo y procesamiento de datos.

Posteriormente, con el devenir de Internet, la situación cambió drásticamente. La unión de la informática con las telecomunicaciones y con ello la viabilidad de interconectar computadores personales entre sí, con capacidad para crear, difundir y compartir información digitalizada en tiempo real, representa un potencial distinto e inédito como factor tecnológico para el cambio organizacional, cuya repercusión en los modelos de gestión pública aún está en construcción.

En este sentido, a partir de la década de 1990, varios países occidentales tomaron conciencia de que las nuevas tecnologías podrían ser utilizadas para reinventar la actividad gubernamental, con miras a hacerla más eficiente, de mayor calidad y con un nivel mayor de transparencia.

Una de las primeras iniciativas de reforma gubernamental que utilizó como herramienta a las TIC para lograr estos objetivos, fue el Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional, durante la Administración del presidente estadounidense Bill Clinton. Dicho Informe[79], cuyo responsable principal fue él para entonces Vicepresidente de los Estados Unidos de Norteamérica Al Gore, es considerado por muchos como uno de los primeros manifiestos a favor de la Reinvención del Gobierno y también a favor de la incorporación del e-Goverment.

[79] US Government. Executive Office of the President. (1993). National Perfomance Review: From Red Tape to Result: Creating a goverment that works better and cost less. Printing Office. Washington D.C.

Su objetivo general era impulsar la transformación del gobierno federal en relación a su funcionamiento y abaratar sus costos utilizando la estrategia del llamado gobierno empresarial, para lo cual era necesario valerse de una implementación efectiva de las TIC. Bien es conocida la expresión, casi como un lema, “por un gobierno que trabaje mejor y cueste menos”.

Sin duda, justo es reconocer el carácter pionero de dicha iniciativa en lo que concierne a la necesaria adecuación de las Administraciones Públicas al contexto de la Sociedad de la Información. Los cuatro principios básicos del NPR han sido sintetizados por Santana:

> “a) reducción del papeleo innecesario "red tape"; b) prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) mayor poder "empowerment" a los empleados en la toma de decisiones y d) reducción a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo”.[80]

Otras iniciativas pioneras tendentes a situar a la actividad gubernamental en el contexto de la Sociedad de la Información, por sólo mencionar algunas, la encontramos en Canadá, al establecer en 1994 el Information Highway Advisory Council.[81]En el mismo año Japón creó el Telecommunications Council**.** Australia, por su parte, incorporó el ASTEC en 1995; y Singapur también en 1995 fundó el National Computer Borrad.

[80] Santana, L. y. (1996). "Reinventing Government": nueva retórica, viejos problemas. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 6, Caracas. (p.3.).

[81] El Consejo Consultivo para la Autopista de la Información del Consejo Consultivo canadiense (IHAC), se estableció en abril de 1994, compuesto en su totalidad por personas que no pertenecían al Gobierno, con el objetivo principal de orientar a éste último en el desarrollo de una estrategia nacional para la autopista de la información.

Más recientemente, la Unión Europea concibió planes de acción en lo atinente a la Sociedad de la Información. En el plan de acción *e*Europe 2002[82], las acciones se agruparon en torno a tres objetivos claves que debían alcanzarse para finales de 2002: una Internet más rápida, barata y segura; invertir en las personas y en la formación y estimular el uso de Internet.

Posteriormente, se instrumenta el Plan de acción eEurope 2005[83], sucesor del Plan e-Europe 2002, en el cual se establece como objetivo general estimular el desarrollo de servicios, aplicaciones y contenidos, acelerando al mismo tiempo el despliegue de un acceso seguro a la Internet de banda ancha.[84] Existe además un objetivo transversal de acceso para todos, con el fin de luchar contra la exclusión social, vinculada a necesidades especiales, discapacidad, edad o a enfermedad.

Si bien estos planes se refieren a la totalidad de la Sociedad de la Información, también contienen aspectos concretos relacionados con la APE. De hecho, en el Plan de *e*Europe 2005 se establecen como objetivos lograr servicios públicos en línea modernos, servicios de aprendizaje electrónico, servicios electrónicos de salud, entre otros.

[82] Comisión de las Comunidades Europeas. (2000). Plan de Acción eEurope2002. Una Sociedad de Información para todos. Lisboa.
[83] Comisión de las Comunidades Europeas. (2002). Plan de acción eEurope 2005. Una sociedad de la información para todos. Sevilla.
[84] El acceso de banda ancha se caracteriza por la alta velocidad y el acceso permanente a Internet.

Con respecto a los países de América Latina y el Caribe, debemos señalar - en líneas generales -, que el principal foco de atención de las agendas gubernamentales se sitúa en la conectividad y en la infraestructura básica. Si bien se ha experimentado un considerable crecimiento al respecto - con diferentes niveles de intensidad entre los países -, es lógico suponer que la primera prioridad de un Estado con respecto a la Sociedad de la Información y a la Administración Pública Electrónica, es proporcionar a sus habitantes los medios necesarios para conectarse a la Red, por lo menos en los niveles que ostentan los países desarrollados. De manera que, se plantea a la región el reto de asumir estrategias nacionales que vayan más allá de la conectividad y asuman la transformación de sus Administraciones Públicas, a través de la implementación efectiva de las TIC.

2.- Hacia una definición de Administración Pública Electrónica.

Cuando se repasa las múltiples definiciones asociadas a la APE, nos encontramos subyacentes en cada uno de ellas diferentes aproximaciones, que a nuestro entender no se excluyen sino se complementan, y que configuran lo que podrían considerarse los elementos que integran su conceptualización.

Así por ejemplo, desde una perspectiva exclusivamente técnica, pudiera definirse la APE como la distribución de la información y de los servicios gubernamentales vía Internet.[85]Aunque pudiera decirse que ésta es una concepción incompleta, lo cierto es que la misma destaca su aspecto

[85] Una definición consultada que apunta en esta perspectiva sería la expuesta por Ronaghan al señalar que el Gobierno Electrónico es el uso de las TIC en el sector público. Más específicamente, indica que es el uso de Internet y de la WEB para proveer servicios e información gubernamentales al ciudadano. Ronaghan, S (2002). Benchmarking E-government: A Global Perspective En: United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN). American Society for Public Administration (ASPA). USA.

esencial, esto es, prestar al ciudadano información y servicios administrativos a través de Internet.

También se ha dicho que la APE implica la transformación de las oficinas tradicionales, convirtiendo los procesos en papel en procesos electrónicos (total o parcialmente), lo que repercute en la mejora de la productividad y en la simplificación de los diferentes procesos del quehacer administrativo, además de evitar el traslado innecesario a las oficinas gubernamentales, las filas de espera y el contacto directo con el empleado gubernamental.[86]

Otro aspecto destacado, es el referido a considerar la APE como una estrategia para acercar el poder al ciudadano. De hecho, la implementación de ésta puede ser desarrollada desde los diferentes niveles de la Administración (Nacional, Regional, Local). Incluso, podría considerarse el plano local como el escenario más favorecedor o más idóneo en cuanto a sus competencias, para el desarrollo de proyectos de esta naturaleza.

No obstante, si bien el reconocimiento de autonomías para entidades regionales y locales apunta a acercar el poder ciudadano en los procesos propios de la relación administrativa, lo cierto es que sólo mediante el uso estratégico e intensivo de las TIC por parte de las Administraciones

[86] En esta línea de pensamiento se inscriben autores como Mathew, al señalar que el Gobierno Electrónico es una forma de distribuir los servicios del gobierno al público en general usando Internet sin que el público tenga que ir a una oficina o tenga contacto directo con una persona o contacto telefónico con un empleado gubernamental. Matthew, T. (2001). Running head: Framework for Electronic Government. Wilmington College, USA.

Públicas, es factible lograr una verdadera relación mediata entre los ciudadanos y la Administración Pública.

Otro elemento comúnmente apuntado es la dimensión interna de la APE, esto es, su papel en el ámbito de la gestión interna de las Administraciones Públicas. En este sentido, la APE tiene una doble orientación: Su orientación final es el ciudadano en el sentido que éste se constituye como razón de ser de las Administraciones Públicas, pero también se orienta como un proceso de transformación hacia lo interno de la organización pública en particular, y en especial, en su relación con otras organizaciones públicas.[87]

Otro enfoque consultado, enfatiza que la APE se constituye como un motor de transformación de la Administración Pública[88]. Se considera que su impacto real no es prestar servicios vía Internet, sino lograr una Administración Pública diferente, cercana al ciudadano, amigable, que permita una interacción real y efectiva. No se trata simplemente de asumir la tecnología, su adopción implica el desarrollo de un proceso de continua optimización de los servicios y actividades de la Administración Pública, con miras a lograr la transformación de la relación fundamental que existe entre la Administración Pública y los ciudadanos, y entre las Administraciones Públicas.

---

[87] Sobre este aspecto, los autores Layne y Lee, destacan que el Gobierno Electrónico es el uso de la tecnología por parte del gobierno, particularmente el uso de Internet para ampliar el acceso y distribución de los servicios e información al ciudadano, las empresas, los empleados y otras agencias gubernamentales. Layne, K., & Lee, J (2001). Developing fully functional E-government: A four stage Government. Information Quarterly 18, USA.

[88] En esta línea de razonamiento ,Wohlleben destaca que el gobierno electrónico implica comunicar al ciudadano con el gobierno para obtener ciertos objetivos. La transformación es lo más importante, aún por encima de los servicios. El impacto real es la transformación en un gobierno diferente, difícil de alcanzar, que provea servicios modernos y diferentes de los que actualmente se estén proveyendo. Wohlleben, P. (2001). What's E-Government? How Do We Do It? Government Computer News, USA.

Conectado con lo anterior, un aspecto ampliamente aceptado por la doctrina especializada, es de reconocer el carácter poliédrico de la APE[89]. Dicho en otros términos, su implementación implica tomar en cuenta varios enfoques, en el entendido de que sólo se producirá un cambio positivo y eficaz, en la medida que las innovaciones tecnológicas se combinen con cambios en las estructuras y procesos organizativos de los organismos públicos, se genere y desarrolle una cultura de servicio público acorde con el contexto, y se produzcan normas jurídicas que garanticen los derechos de los ciudadanos y brinden seguridad jurídica a las transacciones electrónicas.

Finalmente, destaca la orientación mediante la cual el derecho ciudadano a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, es el presupuesto básico de la APE, por lo cual esta debe desarrollarse en torno al objetivo de concretar este derecho y todas sus implicaciones.[90] Según esta orientación, el propósito fundamental debe ser entablar relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los ciudadanos por vía electrónica, y no sólo facilitar el acceso de los ciudadanos a la información.

---

[89] Al respecto. Cerrillo, ha señalado que la Administración Pública Electrónica representa diferentes planos cuya intersección y concurrencia es necesaria para su óptimo desarrollo. Quiere decir éste último que conjuga varios aspectos o facetas. No se trata exclusivamente de un asunto tecnológico, involucra también aspectos políticos, organizativos, culturales y jurídicos. Cerrillo, A. (2007). Administración Electrónica. Editorial Thomson & Aranzadi, Pamplona. Por otra parte, la Comisión Europea, desarrolló un concepto que resalta el mencionado carácter poliédrico al definirlo como "el uso de las tecnologías de la información y de 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". Comisión Europea. (2003). El papel de la Administración Electrónica en el futuro de Europa. Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico Social Europeo (no publicada en el Diario Oficial).

[90] Esta concepción es la que inspira la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónica y Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos española.

3.- Finalidades de la Administración Pública Electrónica.

Las finalidades de la APE son muchas y muy diversas. Sin embargo, en un esfuerzo de síntesis, podemos identificar cinco propósitos fundamentales: a) Facilitar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes, lo que incluye entablar relaciones jurídicas entre el ciudadano y la Administración Pública por vía electrónica; b) Incrementar la cobertura y calidad de los servicios gubernamentales; c) Estimular la participación ciudadana; d) Incrementar la transparencia administrativa y e) Optimizar el manejo de los recursos públicos.

Con facilitar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos y el cumplimento de los deberes, lo que se pretende es destacar el principio fundamental de que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos o personas, por lo cual la implementación de la APE supone como norte facilitar a éstos, a través de la relación jurídica electrónica, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de su deberes.

Conectado con el anterior, el incremento de la cobertura y calidad de los servicios gubernamentales supone que el ciudadano tenga, además de mayor acceso a la información gubernamental[91], la posibilidad de realizar trámites administrativos o recibir servicios públicos por la vía electrónica.

[91] Tanto de la que pueda ser considerada como información general destinada a todos los interesados, como aquella de tipo personal relacionada con trámites o procedimientos que lo involucren y se lleven electrónicamente en el seno de la Administración Pública

En lo concerniente al estímulo de la participación ciudadana[92], se busca incrementar la participación ciudadana en los asuntos públicos. La APE posibilita la incorporación de mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden participar en el diseño de políticas públicas, opinar sobre proyectos de leyes o reglamentos, votar electrónicamente, entre otros. Tal como apunta el autor Eladio Hernández:

> "La democracia electrónica nos exige más eficiencia y eficacia en la formulación de políticas y toma de decisiones. La acción pública será cada vez más bidireccional, determinado por una ciudadanía más informada y con mayor conocimiento, la cual aspira mayor participación pública".[93]

Por otro lado, el propósito del fomento de la transparencia administrativa[94]implica lograr que las Administraciones Públicas ejecuten sus actividades de forma pública y abierta, que pueda ser revisada y controlada por los ciudadanos. La APE tiene un papel preponderante en este sentido, al facilitar por vía electrónica actividades como rendición de

---

[92] Si bien la doctrina ha advertido diversas formas de participación ciudadana en asuntos públicos, éstas siempre terminan concretándose en temas políticos y administrativos. Es decir, existen dos grandes áreas para la participación ciudadana: la política y la Administración pública. En ambos casos, la participación ciudadana se legitima en la condición de miembros de la comunidad que los ciudadanos tienen, y en el hecho de ser portadores del interés general. En materia política, serían claros ejemplos de participación ciudadana: el derecho al sufragio; los referendos y la iniciativa legislativa popular. En materia administrativa, serían ejemplos de participación ciudadana las peticiones y sugerencias que los ciudadanos dirigen a las administraciones públicas para que se construya un hospital o una escuela.

[93] Hernández, E. Transición hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Consideraciones preliminares. Obtenido en: http://www.monografias.com/trabajos902/transicion-sociedad-informacion/transicion-sociedad informacion2.shtml. Recuperado el 15 de junio de 2011.

[94] Como nos apunta Vergara, "la transparencia no es fácil, no es una condición natural de las organizaciones gubernamentales". Para que una organización pública llegue a ser transparente en los hechos, se requiere de una serie de esfuerzos y de un enfoque interdisciplinario. Su realización implica la conjunción de aspectos legales, culturales, organizacionales y educativos. Vergara, R. (2008). La Transparencia como problema. Instituto Federal de acceso a la Información Pública (IFAI). México D.F.

cuentas, vigilancia en los avances de las obras públicas, control del gasto público, contrataciones públicas, entre otras.

Por último, el propósito de la optimización en el manejo de los recursos públicos, pretende que la APE contribuya a lograr una Administración Pública más eficiente en costos, y por esta vía garantizar recursos para el cumplimiento de los cometidos estatales. En palabras sencillas, se pretende economizar. Ello implica utilizar las TIC para racionalizar procedimientos burocráticos, reducir costos de transacción y usar recursos de un modo productivo, que conlleve a un ahorro en comparación a como se ha venido haciendo tradicionalmente.

4.- Etapas de la Administración Pública Electrónica.

La implementación de la APE supone un proceso por etapas y el cumplimiento de una serie de fases, que sin embargo no necesariamente deben ser consecutivas. Son muchos los autores que han sistematizado las mencionadas etapas de evolución.

El autor Chenok[95], distingue tres estados de evolución: a) El "front-end", que consiste en colocar información y servicios en línea, haciéndolos fácilmente accesibles y usables; b) el "back-end", que implica lograr la interoperabilidad entre agencias para proveer una estructura única al ciudadano, las empresas, otros gobiernos y los mismos empleados; y c) la

[95] Chenok, D. (2001). What's E-Government? Chief of the information policy branch at the office of management and budget's office of regulatory affairs, GCN editorial director, Washington.

gobernanza y la participación ciudadana como último componente, que va más allá de la información y los servicios. Tiene que ver con el uso de las TIC para incorporar al ciudadano en el proceso de toma de decisiones.

Desde otra óptica, en un trabajo realizado por los autores Layne y Lee[96], se esquematizan cuatro fases, atendiendo a las siguientes premisas: a) Una primera fase que podría ser traducida de catálogo, que consiste en que las organizaciones públicas tengan presencia en la Red, presenten información en forma de ficheros y suministren al usuario la oportunidad de bajar (download) formas y formularios vía electrónica; b) una segunda fase denominada Transacción, que según el enfoque de los autores, abarcaría poder completar formas administrativas vía digital y trabajar sobre base de datos que soporten las transacciones electrónicas; c) una tercera fase denominada Integración vertical, la cual implicaría la interoperabilidad y el enlace progresivo entre sistemas locales y los sistemas del más alto nivel de similares funcionalidades y d) una cuarta fase conocida como Integración horizontal, que consistiría en sistemas integrados de diversas funciones, que permitan al usuario o ciudadano acceder a un único portal que contenga a toda la información y los servicios electrónicos requeridos (real one stop shopping for citizens).

Por su parte, el autor Cardona[97], después de hacer una revisión de un grupo de estudios, distingue cinco fases: Presencia, Interacción, Transacción, Transformación y Participación democrática. En la primera

[96] Layne, K., & Lee, J (2001) Developing fully functional E-government: A four stage Government. Information Quarterly 18, USA.
[97] Cardona, D. (2002). El Gobierno Electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios.En: I Congreso Catalán de Gestión Pública. Barcelona.

fase de presencia, según este enfoque, las oficinas gubernamentales utilizarían las TIC para proporcionar información básica al público, limitándose a una simple presentación desde la perspectiva de la organización y progresivamente cambiarían hacia una perspectiva del ciudadano. En la segunda fase, se pasaría de la presencia a la interacción con el usuario, lo que implica la ampliación la capacidad de los servicios proveídos electrónicamente, de manera que el ciudadano pueda acceder a información crítica, "bajar" formatos y contactar con la Institución vía correo electrónico. Una tercera fase más avanzada sería la de transacción, en la cual las instituciones gubernamentales ponen a disposición del público aplicaciones de auto servicio, para que el ciudadano realice trámites completos en línea. La cuarta etapa corresponde a la transformación**.** Ella consiste en un salto cultural, ya que se trata de una redefinición de los servicios gubernamentales y de toda la operación de la Administración Pública. Finalmente, como última fase, se contempla el paso a la participación democrática, lo que implica que el ciudadano intervenga activamente en la definición de las políticas públicas, y en la revisión y control del quehacer político de los dirigentes elegidos.

Como observamos, se trata de enfoques distintos sobre una misma problemática, lo que precisamente nos conduce a sostener que no hay una manera única de avanzar en la implementación de la APE. Igualmente, como ya dijimos, tampoco se trata de etapas necesariamente consecutivas, ya que las mismas pueden ser abordadas en distinto orden, dependiendo del caso concreto.

No obstante, si podemos deducir criterios comunes de utilidad a los fines de proyectar nuestro propio esquema. A nuestro parecer, el primer estadio de evolución de la APE es la presencia en la Red, lo que implica

que los organismos públicos diseñen y pongan en funcionamiento su portal WEB, en donde proporcionen información básica sobre su organización, competencias, autoridades y suministren opciones de contacto al usuario como listados telefónicos y correos electrónicos.

Un segundo estadio sería la interacción en la Red, lo que supone portales web más avanzados, mediante el cual el usuario pueda completar datos para la realización de trámites o solicitar servicios, enlazar la web con otros servicios de atención al público (call centers, taquillas únicas), concertar citas programadas, revisar información personalizada, hacer seguimiento a trámites o procedimientos administrativos e incluso hacer operaciones transaccionales como pago de impuestos, tasas, etc.

Sin embargo, y en esto nos diferenciamos de otros enfoques, la interacción no debe considerarse como una etapa sólo para proveer información y servicios; debe también abarcar simultáneamente el fomento a la participación ciudadana y la transparencia institucional. Es decir, no vemos porque el fomento de la participación ciudadana y la transparencia institucional deba considerarse una etapa posterior. De hecho, pudiera darse el caso concreto de una página web que fomente la participación ciudadana o la transparencia institucional y no ofrezca servicios administrativos.

En todo caso, dentro de las medidas que promueven la participación ciudadana y la transparencia institucional por vía electrónica, podemos incluir actividades como la consulta electrónica a los ciudadanos para la formulación de políticas públicas, la elaboración proyectos de leyes o reglamentos, la verificación ciudadana en las rendiciones de cuentas de

los funcionarios, el seguimiento de obras públicas, el seguimiento del gasto público, entre otras.

El tercer estadio aborda la integración entre oficinas gubernamentales. A nuestro modo de ver este es un paso bastante complejo. Ello implicaría la coordinación y colaboración entre las distintas instituciones públicas, incluidos los diferentes niveles políticos – territoriales, a los fines de facilitar al ciudadano sus demandas. Se trata pues de hacer más cómodo al ciudadano la obtención de los recaudos necesarios para la realización de sus trámites o para la obtención de servicios, por cuanto éstos pueden ser revisados o facilitados a través de una red común entre oficinas gubernamentales, sin que para ello se tenga que acudir a varias oficinas gubernamentales.

De alguna manera sería un paso previo a la consolidación de un portal único, donde el ciudadano pueda acceder a toda la información gubernamental que necesite, y realizar los trámites administrativos u obtener los servicios que requiera, además de canalizar su participación en lo relacionado con la toma de decisiones sobre asuntos públicos y en la contraloría social. Sin embargo, la integración ha de ser progresiva y puede comenzar en aquellos organismos que compartan procesos administrativos, es decir, en aquellos casos de trámites administrativos que requieran la intervención de varios organismos públicos.

A continuación, la ilustración del enfoque de las etapas de la APE que proponemos:

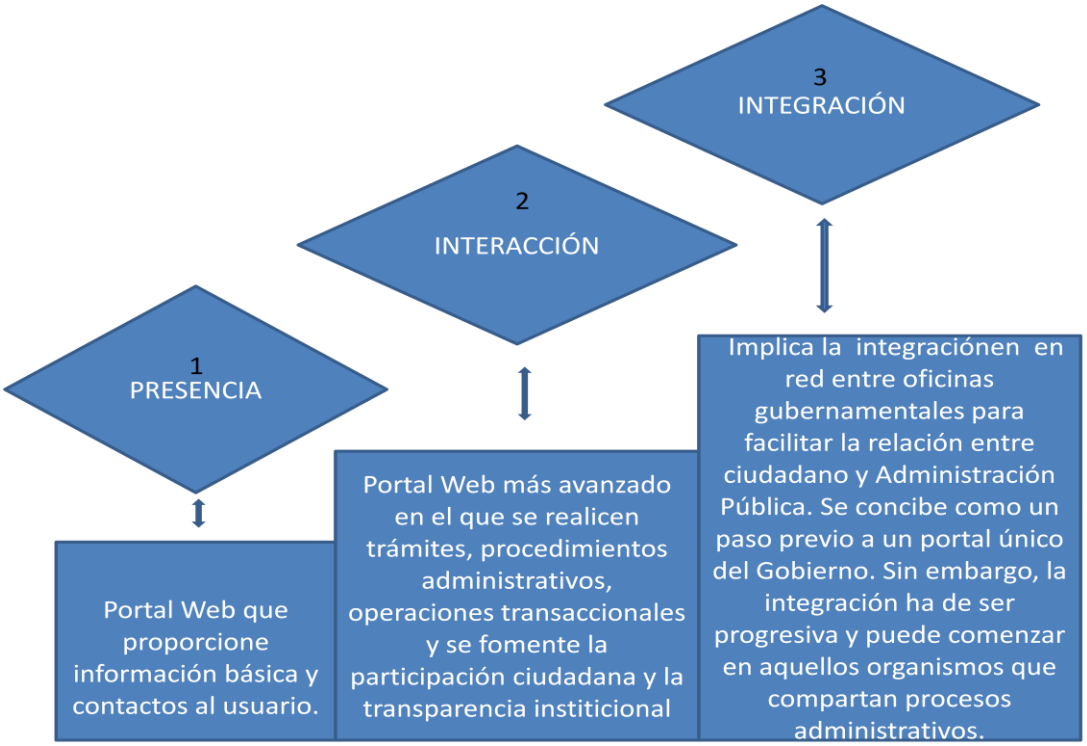

Ilustración 2: Etapas de la Administración Pública Electrónica.[98]

5.- Nuestra definición de Administración Pública Electrónica.

En el contexto de la Sociedad de la Información, la APE alude a la implementación y el uso estratégico de las TIC en las actividades desplegadas por las Administraciones Públicas en sus diferentes niveles territoriales, tanto en sus relaciones internas (dentro de la organización y con otras organizaciones públicas) como en sus relaciones externas (con los ciudadanos o personas jurídicas de Derecho privado), con el fin de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimento de sus deberes (lo que incluye entablar relaciones jurídicas entre el

[98] Elaboración propia.

ciudadano y la Administración Pública por vía electrónica), incrementar la cobertura y calidad de los servicios gubernamentales, estimular la participación ciudadana y proveer a la actividad administrativa de un marco de transparencia, así como optimizar el uso de los recursos para el logro de los cometidos estatales. Lo anterior implica un proceso gradual por etapas (presencia, interacción e integración entre oficinas gubernamentales), no necesariamente consecutivas, que debe considerar las dimensiones tecnológica, política, cultural, organizativa y jurídica.

6.- Diagnóstico de la Administración Pública Electrónica en Venezuela (Ámbito administrativo).

6.1.- La Conectividad.

6.1.1.- Estadísticas.

En relación a la conectividad, los datos de Conatel[99] al cierre del tercer trimestre de 2012, indican que en Venezuela hay más de 12,3 millones de usuarios de internet, siendo los estados o entidades con mayor número de usuarios Miranda, Distrito Capital, Zulia, Carabobo y Anzoatégui, distribuidos de la siguiente manera:

En Miranda, hay 2.817.791 usuarios de Internet al cierre del tercer trimestre de 2012, con un incremento de 6% en comparación con el

[99] Conatel es la Comisión Nacional de Telecomunicaciones en Venezuela, Los datos fueron obtenidos en: http://www.elmundo.com.ve/noticias/tecnologia/internet/los-5-estados-de-venezuela-con-mas-usuarios-de-int.aspx El estado oriental tiene 678.461 usuarios de Internet, lo que equivale a una penetración de 42,62 de su población.
Para contabilizar los datos de Internet, Conatel diferencia entre suscriptores (aquellos que contratan el servicio) y usuarios (personas que se conectan a Internet aunque no sean suscriptores, como los miembros de una familia o estudiantes que navegan en un ciber, por ejemplo).

mismo lapso de 2011. El porcentaje de penetración es de 92%. Distrito Capital por su parte, tiene un porcentaje de penetración de Internet de 91,8% con 1.958.126 usuarios de la red, lo que representa un incremento de 6% con respecto a igual periodo de 2011.[100]

El Zulia, a pesar de ser el tercer estado con mayor cantidad de usuarios de Internet con 1.153.389 personas; éste solo representa un 29,35% de su población total, por lo que muestra una baja penetración de la red. En lo que concierne a Carabobo, casi la mitad de los habitantes (42,67%) es usuario de la red, lo que representa 1.020.480 personas al cierre del tercer trimestre del año. Finalmente, Anzoátegui es el estado oriental con mayor número de usuarios con 678.461, lo que equivale a una penetración de 42,62 de su población.

En total los usuarios de Internet en Venezuela equivalen aproximadamente al 41% de su población, lo cual lo sitúa por encima de países suramericanos como Perú (36.5%), Bolivia (30%) y Paraguay (23.9%), pero debajo de otros como Argentina (66.4%), Colombia (59,5), Chile (58,6%), Uruguay (55.9), Brasil (45.6) y Ecuador (43.8%).[101]

[100] Conatel señala que "los Usuarios del Estado Miranda y Distrito Capital se redistribuyeron en función de la población de los dos estados mencionados".
[101] Internet Usage, Facebook Suscribers and Population Statics for all the Americas World Region Countries. Al 30 de junio de 2012. Obtenido en http://www.internetworldstats.com. Recuperado en julio de 2012.

6.1.2.- Programas que estimulan la conectividad.

En este punto, resaltan planes gubernamentales como el de los "Infocentros", "Canaima (Distribución Linux)", "Canaima Educativo" y en general la implementación del Software Libre. En relación a los Infocentros, éstos fueron creados a partir del año 2000, como centros de computación y navegación de Internet para el uso de la ciudadanía en general.

Según de destaca en la página web del Proyecto Infocentro:

> "Como Programa, Infocentro se inicia en septiembre de 2000 con la puesta en marcha del primer Infocentro piloto ubicado en el Parque del Este de Caracas. En el año 2001 el gobierno bolivariano puso en funcionamiento 240 infocentros en todo el territorio nacional, para sustentar el decreto 825 el cual oficializa el uso de Internet como prioritario para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela. La inversión inicial fue de 17 millardos de bolívares, destinada fundamentalmente a la democratización de la Internet, de manera gratuita. En mayo del 2007 se crea la Fundación Infocentro como ente rector del programa, adscrito al Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología. La fundación debe proveer la infraestructura física (infocentros, infomóviles, infopuntos), la infraestructura tecnológica (computadores y otros dispositivos, conectividad, y aplicaciones de software), el capital humano (personal de la fundación, coordinadores, supervisores y facilitadores de la red social), redes que articulan el engranaje de la fundación y la comunidad para la formación socio-tecnológica. Todo ello enmarcado en un plan que integre y articule los diferentes proyectos que expresan las políticas de la fundación, con miras a lograr sus objetivos fundamentales. En febrero 2010 en el marco del reimpulso del proyecto Infocentro, se inicia una

nueva etapa signada por la transferencia de la gestión de los infocentros a las comunidades organizadas".[102]

En cuanto al proyecto Canaima educativo**,** iniciado en el año 2009, éste consiste en proveer a los estudiantes de educación básica de un computador (conocidas como canaimitas) con Canaima GNU/Linux como sistema operativo y una serie de contenidos educativos creados por el Ministerio de Educación. Según información divulgada por el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación "el total de Canaimitas entregadas desde año 2009 al 17/01/2013 es de 2.340.401. De ellas 220.939 ensambladas en Venezuela".[103]

Por otra parte, en el portal Canaima Educativo, se señala que este es un proyecto que tiene por objeto "apoyar la formación integral de los niños y niñas, mediante la dotación de una computadora portátil escolar con contenidos educativos para los maestros y estudiantes del subsistema de educación primaria conformado por las escuelas públicas nacionales, estadales, municipales, autónomas y las privadas financiadas por el Estado".[104]Su ejecución está a cargo del Ministerio del Poder Popular para la Educación, conjuntamente con el Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología, Industrias e Innovación.

[102] www.infocentro.gob.ve
[103] Datos tomados de la cuenta twitter del Ministro Jorge Arreaza, en fecha 18 de enero de 2013: @jaarreaza.
[104] www.canaimaeducativo.com.

En relación al Plan Canaima (Distribución Linux), este es definido como "un proyecto socio-tecnológico abierto, construido de forma colaborativa, centrado en el desarrollo de herramientas y modelos productivos basados en las Tecnologías de Información (TI) Libres de software y sistemas operativos cuyo objetivo es generar capacidades nacionales, desarrollo endógeno, apropiación y promoción del libre conocimiento, sin perder su motivo original: la construcción de una nación venezolana tecnológicamente preparada".[105]

Se trata pues, de un sistema operativo desarrollado, en principio, en software libre, específicamente basado en la versión estable de GNU/Linux Debian, y está equipado con herramientas ofimáticas como procesador de palabras, hojas de cálculo, presentaciones, diseño gráfico, planificación de proyectos y bases de datos. También permite la interacción con Internet, a través de su navegador web, y posee un gestor de correo electrónico, además de aplicaciones para realizar llamadas telefónicas por la red.

Como desventaja se ha dicho, que no está aprobada por la FSF[106] como distribución GNU/Linux libre. La FSF argumenta que la distribución no es 100% Software Libre, debido a que incluye algunos componentes privativos, en particular "drivers" o controladores necesarios para que funcionen ciertas piezas de algunos computadores (tarjetas de video, sonido, impresoras, escáners, etc.). Ello debido a que los creadores de "Canaima", optaron por incluir drivers propietarios en su distribución, con

[105] Resolución Nro. 025 (Uso de Canaima GNU/Linux en estaciones de trabajo de órganos y entes de la Administración Pública). Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología. Obtenido en http://www.cnti.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1117&Itemid=116. Recuperado en marzo de 2012.
[106] Free Software Foundation.

el fin de hacerla compatible con la mayoría de los computadores en uso por el Estado y facilitar la migración. Se espera que Canaima, en sus próximas versiones, ofrezca en su instalación la posibilidad de instalarse de forma 100% libre, e instalar los drivers propietarios sólo opcionalmente.

Finalmente, en relación a la implementación en general del Software Libre, en el primer diagnóstico de gobierno electrónico realizado por el CNTI, se concluyó con respecto a la Administración Pública Central, lo siguiente:

> "El uso de software libre en la implementación de soluciones de gobierno electrónico muestra una tendencia que va en ascenso, una cantidad importante de las instituciones participantes lo usan en sus plataformas tecnológicas de servicios trámites en línea. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, es importante abordar con mayor detalle y profundidad la AP, en este tema y focalizar esfuerzos en las instituciones que aún no utilizan software libre.
> El sistema operativo más utilizado por las instituciones del Estado en la plataforma tecnológica de servidores es GNU/linux Debian. Es necesario hacer un alerta y definir estrategias orientadas a disminuir el nivel de uso de Windows server, ya que es el segundo sistema operativo más utilizado por las instituciones del Estado en sus plataformas tecnológicas de servidores.
> En las estaciones de trabajo, Windows sigue siendo el sistema operativo más usado, mientras que Canaima ocupa el segundo lugar. Es necesario dirigir estrategias para incrementar la utilización de Canaima, definir indicadores de uso y alimentarlos".[107]

[107] Gobierno electrónico en la Administración Pública (AP) ubicada en el Distrito Capital – Diagnóstico 2011. Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI). Obtenido en: http://publicaciones.cnti.gob.ve/descarga/diagnostico.pdf. Recuperado en marzo de 2012.

6.2.- Organismo responsable de realizar y coordinar las políticas públicas en materia de Administración Pública Electrónica.

A diferencia de otros países de la región, en Venezuela no existe una Secretaría Técnica central, una agencia especial o un comité interministerial indicado como el responsable de coordinar y realizar las políticas nacionales referidas a la Administración Pública Electrónica.

Se optó en su lugar por distribuir la competencia entre varios Ministerios y entes. De todos ellos, el Ministerio con mayor vinculación técnica es el Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI), y el ente con mayor grado de especialización en la materia es el Centro Nacional de Tecnologías de Información (Cnti), cuyo objetivo general es diseñar estrategias en materia de tecnologías de información que permitan fomentar su implementación, propiciar la formación de recursos humanos e impulsar las bases para la creación de leyes en el uso de estas tecnologías.

Sin embargo, en cuanto a su naturaleza jurídica, el Centro Nacional de Tecnologías de Información (Cnti) es una asociación civil sin fines de lucro[108], adscrita al Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología

[108] Según sus estatutos, el objeto de esta Asociación es "…impulsar y respaldar las actividades de docencia, investigación y desarrollo científico y tecnológico de las instituciones, academias y centros de investigación y desarrollo científico y tecnológico en Venezuela, así como diseñar estrategias en materia de Tecnologías de Información que permitan fomentar su implementación, proponer la formación de recursos humanos e impulsar las bases para la creación de leyes para el uso de tales tecnologías, a los fines de facilitar la interconexión que permita utilizar los servicios de telecomunicación para el intercambio de Información a nivel nacional e internacional…": http://www.cnti.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=192&Itemid=108

e Innovación (MCTI), de lo que puede desprenderse que no tiene facultades de coordinación sino de ente asesor.

Por otra parte, es de destacar - como se verá más adelante-, que con la promulgación del Decreto Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado, se creó el Comité Nacional de Interoperabilidad y el Operador Nacional de Interoperabilidad, los cuales son organismos destinados en líneas generales a concretar un aspecto importante de la APE como lo es la interoperabilidad,[109]más no a realizar y coordinar la ejecución de las políticas nacionales referidas a Administración Pública Electrónica en general.

La preocupación en torno a la falta de dirección, y a la ausencia de una estrategia nacional que propicie el desarrollo de la Administración Pública Electrónica, se resalta en el primer diagnóstico de gobierno electrónico realizado en la Administración Pública Central por el CNTI , de la siguiente manera:

> "Los resultados presentados en este estudio han reflejado durante el 2011 un entorno lleno de interés, disposición e iniciativas por parte de las instituciones en realizar implementaciones de gobierno electrónico. A su vez, es notable la ausencia de dirección y liderazgo en materia de gobierno electrónico y la necesidad de construir una estrategia

[109] El mismo instrumento normativo define Interoperabilidad como "la capacidad de los órganos y entes del Estado de intercambiar por medios electrónicos datos, información y documentos de acceso público".

nacional que oriente el crecimiento y consolide el desarrollo de gobierno electrónico en el país".[110]

6.3.- Avances en la implementación de la Administración Pública Electrónica.

El primer diagnóstico de gobierno electrónico realizado en la Administración Pública Central por el CNTI, se fundamenta en las respuestas de los órganos y entes consultados, y examina a estas instituciones partiendo de las denominadas fases o etapas de la Administración Pública Electrónica, las cuales explicamos con anterioridad.

Concretamente en el informe se distinguen las siguientes fases o dimensiones: informacional, interacción, transaccional y una última fase asociada a elementos de participación, consulta ciudadana y rendición de cuentas. A partir de estas fases, se concluye lo siguiente:

> "En resumen, se observó que 26,92% de la APC y sus entes adscritos ubicados en el Distrito Capital se encuentran en la dimensión informacional, 42,31% han trascendido a la dimensión de interacción, 20,88% se ubican en la dimensión transaccional y 17,03 han desarrollado elementos de participación, consulta ciudadana y rendición de cuentas, de las cuales 7,14% han desarrollado elementos de las cuatro

[110] Gobierno electrónico en la Administración Pública (AP) ubicada en el Distrito Capital – Diagnóstico 2011. Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI). Obtenido en: http://publicaciones.cnti.gob.ve/descarga/diagnostico.pdf. Recuperado en marzo de 2012.

> dimensiones, se consideran con mayor avance en la implementación".[111]

En cuanto a la dimensión informacional se indica:

> "Todas las instituciones participantes cuentan con un sitio Web y han desarrollado la dimensión informacional de gobierno electrónico, en sus relaciones con la ciudadana o el ciudadano, las empresas, el gobierno y las trabajadoras o los trabajadores, de manera similar. La oferta informativa por parte de las instituciones a través de su página Web es amplia. Hacen uso de otros medios informativos, como el correo electrónico, las redes sociales, la telefonía móvil y fija, mensajería de texto, los foros, videoconferencia, los canales informativos RSS, Radio, TV, Fax y Chat".

En lo relacionado a la dimensión o fase de interacción se apunta que 67,58% de las instituciones consultadas respondieron que ofrecen algún mecanismo de comunicación bidireccional para relacionarse con la población. El medio más utilizado para desarrollar esta dimensión es el correo electrónico. Los servicios con mayor oferta en esta dimensión o fase son la descarga de documentos, el buzón de contactos, solicitudes, sugerencias, reclamos o denuncias, pocas instituciones ofrecen servicios de comunicación las 24 horas al día. Resalta la figura del buzón, de la cual se indica lo siguiente:

> "El buzón de contacto, solicitudes, sugerencias, reclamos o denuncias es ofrecido como un mecanismo para escuchar al ciudadano. Algunas instituciones carecen de un procedimiento de seguimiento a los requerimientos recibidos por el buzón y un

[111] Gobierno electrónico en la Administración Pública (AP) ubicada en el Distrito Capital – Diagnóstico 2011. Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI). Obtenido en: http://publicaciones.cnti.gob.ve/descarga/diagnostico.pdf. Recuperado en marzo de 2012.

> área definida para dar tratamiento a los requerimientos recibidos por el buzón. Pocas instituciones hacen del conocimiento público el resultado de la atención realizada a los buzones mencionados".

Con respecto a la dimensión transaccional un 20,88% de las instituciones estudiadas respondieron ofrecer transacciones en línea, siendo la oferta dirigida al ciudadano las de mayor frecuencia, seguida por a las ofertas a o los trabajadores, al gobierno y a las empresas, respectivamente.

En relación a los medios más utilizados para la oferta de trámites en línea, señala el informe, que destaca el sitio Web, seguido por la telefonía fija y móvil, siendo el servicio en línea más ofrecido el de consulta de trámites, seguido por las solicitudes, la transferencia electrónica y declaración jurada. En un plano posterior figuran los pagos, las contrataciones públicas, las compras y la declaración de impuestos. En esta dimensión las instituciones han incorporado políticas de seguridad informática y de protección de datos personales en su oferta de servicios.

En cuanto a la última fase asociada a elementos de participación, consulta ciudadana y rendición de cuentas, destaca el informe que el 35,16% de las instituciones cuentan con una normativa vigente orientada a la promoción de mecanismos de participación ciudadana, de las cuales 96,87% disponen de un área definida para su promoción. El medio electrónico más utilizado para promover esta dimensión es el sitio Web, seguido por el correo electrónico y las redes sociales, en menor grado se utiliza la telefonía móvil, el foro, entre otros. En esta dimensión se encontró que 43,96% de las instituciones estudiadas promueven espacios de rendición de cuentas.

En el plano local o de los Municipios, se han realizado varios estudios para evaluar el desarrollo de la Administración Pública Electrónica. Utilizando como metodología la investigación en línea, Paéz, Irribaren y Neuman, en un estudio de 2003, diagnosticaron lo siguiente:

> "Los resultados indican la etapa incipiente en la que se encuentra el Gobierno electrónico en Venezuela en el ámbito de la administración pública local. La información que predomina es de carácter pasivo, ya que no promueve la participación de los componentes de la e-gobernabilidad". [112]

Luego, en un estudio posterior, se realizó una investigación cuyos resultados fueron comparados con el trabajo referido anteriormente, y se concluyó lo siguiente:

> "En la postura incremental y transformadora del gobierno electrónico que se ha asumido, la oferta informativa correspondería a la fase de presencia en la Web, por lo que resulta determinante avanzar hacia los niveles de interacción, transacción y transformación."[113]

En cuanto al nivel de interacción no se observaron en el referido estudio avances significativos con respecto al 2003, ya que sólo en un 3.4% de las web consultadas disponían del recurso del "Chat", para atender en tiempo real al ciudadano. Tampoco se evidenciaron mayores avances en

---

[112] Paez A, Irribaren, I., Neuman, M. Gobierno Electrónico y Administración Pública Local, número 35. Obtenido en: http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n35/apaezmneuman.html. Recuperado el 15 de junio de 2011.

[113] Paez A, y Castañeda H, (2005). Evolución del Gobierno Electrónico en Venezuela. Obtenido en: revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve. Recuperado el 15 de junio de 2011.

la posibilidad de bajar formularios, ya que sólo un 10% de las Alcaldías lo ofrecía.

En el nivel transaccional se evidenciaron algunos avances, ya que en el 2003 ninguna Alcaldía ofrecía la posibilidad de tramitar solicitudes, en cambio en el estudio de 2006 se evidenció que en 10% de los sitios web de la Alcaldías es posible declarar impuestos, y en un 3% se puede tramitar el registro de vehículos.

Finalmente, como comentario general, puede decirse que en la gran mayoría de los sitios web de las instituciones públicas (en los diferentes niveles político - territoriales), se ha avanzado en la dimensión informacional de una manera considerable. No así en las otras dimensiones.

Dentro de los sitios web con mayor impacto en la ciudadanía en general, que abordan dimensiones más avanzadas que la informacional, destacan los de organismos como el Seniat[114], mediante el cual se pueden declarar y pagar impuestos nacionales y cuya normativa será analizada porsteriormente; Cadivi[115], cuya plataforma se orienta a tramitar la aprobación de divisas en el marco del control cambiario; Instituto venezolano de los Seguros Sociales[116], donde se puede cotizar el seguro social; Saime[117], a los fines de la obtención de citas para tramitar documentos de identidad, el Consejo Nacional Electoral[118], el cual permite

[114] www.seniat,gob.ve
[115] www.cadivi.gob.ve
[116] www.ivss.gob.ve
[117] www.saime.gob.ve
[118] www.cne.gob.ve

consultar los resultados electorales por cada centro de votación, entre otros. Mención especial amerita el portal denominado “gobierno en línea”[119], el cual si bien presenta por los momentos una dimensión informacional, recoge la idea de un portal único que integre todos los órganos y entes que conforman la Administración Pública.

.

[119] www.gobiernoenlinea.ve

CAPITULO III

DERECHO POSITIVO VENEZOLANO RELACIONADO CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

1.- Ámbitos de Regulación de la Administración Pública Electrónica.

Es lógico suponer que un fenómeno tan amplio y complejo como la APE se relaciona con diversas áreas de regulación del Estado. En aras de ordenar ese espectro amplio de regulación, consideramos conveniente estructurar la actuación normativa del Estado en relación a esta materia, en base a cuatro ámbitos de regulación complementarios y no excluyentes, tal como se ilustra en la figura siguiente:

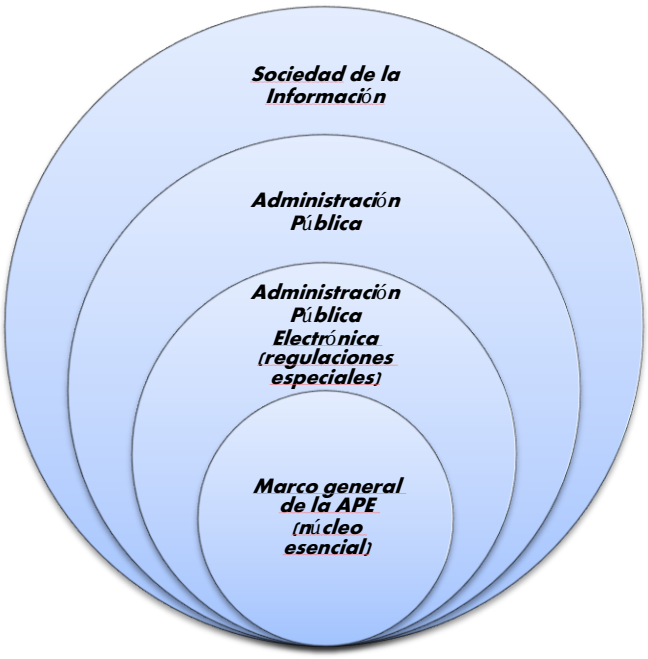

Ilustración 3: Ámbitos de regulación de la Administración Pública Electrónica.[120]

[120] Elaboración propia.

Quiere decir que los cuatro ámbitos conforman desde una perspectiva amplia la regulación de la APE, pero a su vez puede ser diferenciados o clasificados bajo un esquema de cuatro niveles de intensidad.

En este orden de ideas, como ya se ha señalado, los elementos necesarios para construir la Sociedad de la Información son, desde el punto de vista tecnológico, la infraestructura física (hardware) y las aplicaciones (software). A partir de estas herramientas se origina el proceso de digitalización de los flujos de información y comunicaciones en diferentes ámbitos de la Sociedad (empresarial, administración pública, etc). La APE es sólo uno de estos ámbitos. De allí que puede afirmarse que existe una relación de género a especie entre Sociedad de la Información y la APE. Estarían dentro del ámbito de regulación de la Sociedad de la Información, todo lo relacionado con el proceso de digitalización y el intercambio de los flujos de información y comunicaciones en los diferentes ámbitos de la Sociedad. Quiere decir que toda regulación de la APE es a su vez una regulación de la Sociedad de la Información, pero no al revés.

Por otra parte, en el segundo ámbito de regulación ubicamos las normas que regulan la Administración Pública, por cuanto es evidente que la implementación de la APE debe relacionarse con las normas o marco regulatorio de las Administraciones Públicas, que al fin el cabo son los sujetos cuyo rendimiento se busca mejorar a través del uso intensivo de las TIC.

En el tercer ámbito de regulación destacamos las regulaciones de la APE en materias específicas, como serían por ejemplo la Administración

Tributaria Electrónica y la Contratación Electrónica del Sector Público, en las que suele presentarse una regulación legislativa adicional al marco general.

Finalmente, el cuarto ámbito de regulación estaría constituido por el marco normativo general sobre la materia, aplicable a todas la Administraciones Públicas, lo que pudiera considerarse como el núcleo esencial de regulación de la APE.

Dentro de éste último ámbito de regulación, estarían los objetivos y finalidades de la APE; los derechos que nacen de su implementación y sus mecanismos de tutela; la organización e instrumentos para el acceso a la APE y las medidas para su instauración y desarrollo.

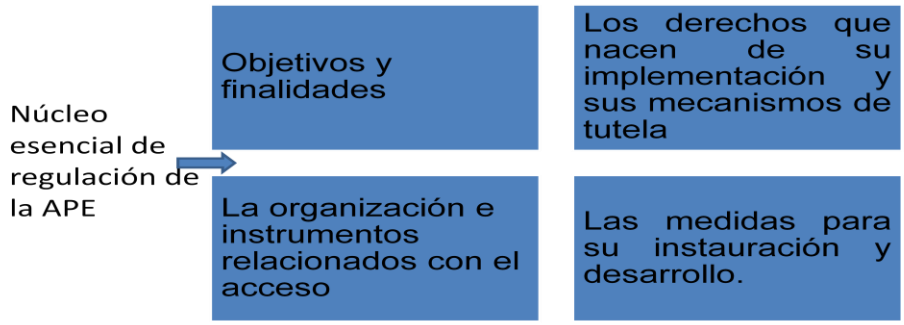

Ilustración 4: Núcleo Esencial de regulación de la APE.[121]

Teniendo como referencia lo aquí expuesto, nos proponemos en el presente capítulo analizar el derecho positivo venezolano, atendiendo a los ámbitos de regulación descritos.

[121] Elaboración propia.

2.- Ámbito de Regulación: Sociedad de la Información.

2.1.- Normas Constitucionales vinculadas a la Sociedad de la Información.

Con respecto a las normas constitucionales vinculadas a la Sociedad de la Información, la Carta Magna establece que “el Estado reconocerá el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional”.[122]

Se destaca en la Constitución que para el fomento y desarrollo de esas actividades, el Estado y el Sector Privado deberán aportar recursos. Además se establece la creación del sistema nacional de ciencia y tecnología de acuerdo con la ley.

Igualmente, se establece constitucionalmente que “el Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. A su vez, los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.”[123]

[122] Artículo 110 CRBV.
[123] Artículo 107 CRBV.

Según lo prescrito en la Constitución, el desarrollo económico, social y político del país, así como la seguridad y soberanía nacional, requieren de la implementación de las aplicaciones de la Ciencia y la Tecnología, de lo que se deduce que las normas constitucionales parcialmente citadas, constituyen una clara orientación constitucional en relación al deber del Estado de hacer todo lo que esté en su alcance en relación al desarrollo tecnológico, y en específico, de las Tecnologías de la Comunicación e Información, base fundamental de la Sociedad de la Información y de la APE. Tarea por cierto, que no sólo es del Estado sino que también es compartida con la Sociedad, y que debe considerar como un foco especial de atención la aplicación de estas nuevas tecnologías en los centros educativos, como estrategia fundamental en el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Por otra parte, la Constitución consagra un catálogo de derechos vinculados a la Sociedad de la Información, como lo son el derecho de acceso a la información sobre sí mismo o sobre sus bienes, el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, el derecho de expresión, el derecho a la comunicación libre y plural y el derecho a la protección del honor y la privacidad.[124] Finalmente, la Constitución consagra un derecho

[124] Artículo 28 CRBV:Toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.
Artículo 48 CBV: Se garantiza el secreto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas en todas sus formas. No podrán ser interferidas sino por orden de un tribunal competente, con el cumplimiento de las disposiciones legales y preservándose el secreto de lo privado que no guarde relación con el correspondiente proceso.
Artículo 60 CRBV: Toda persona tiene derecho a la protección de su honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y ciudadanas y el pleno ejercicio de sus derechos.

fundamental relacionado directamente con la APE, como lo es el derecho de petición.

En lo que concierne el Derecho a la Privacidad, conviene resaltar que éste ha venido tomando mucha importancia en el mundo moderno, y en especial en lo relativo a la Sociedad de la Información, lo que ha llevado a algunos autores a relacionarlo con el denominado Derecho a la Autodeterminación Informática[125]. Quiere decir que los ciudadanos deben controlar la información que sobre ellos maneje tanto la Administración Pública como los particulares, para lo cual debe garantizarse la seguridad y confidencialidad de los datos personales que figuren en ficheros electrónicos, sistemas o aplicaciones informáticas.

Sobre este particular, el Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de la Sala Constitucional, sostuvo lo siguiente:

> "El artículo 28 de la vigente Constitución establece el derecho de las personas a conocer la información que sobre ellas, hayan sido compiladas por otras (omissis) Tanto el Estado, como los particulares, mediante diversas formas de compilación de datos: manuales, computarizados, etc., registran y almacenan datos e informaciones sobre las personas o sobre sus bienes, y en vista que tal recopilación puede afectar la vida privada, la intimidad, el honor, la reputación, la vida económica y otros valores constitucionales de las personas naturales o jurídicas, la Constitución, para controlar tales registros, otorga varios derechos a la ciudadanía que aparecen recogidos en el artículo 28 citado. Estos

[125] Para mayor profundidad sobre este tema consultar: Pellegrino, Cosimina (2001). El derecho a la intimidad en la nueva era informática, el derecho a la autodeterminación informática y el habeas data a la luz de la Constitución venezolana de 1999. En libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón. Colección Libros Homenaje Número 3. Tribunal Supremo de Justicia.

> derechos son: 1) El derecho de conocer sobre la existencia de tales registros. 2) El derecho de acceso individual a la información, la cual puede ser nominativa, o donde la persona queda vinculada a comunidades o a grupos de personas.3) El derecho de respuesta, lo que permite al individuo controlar la existencia y exactitud de la información recolectada sobre él. 4) El derecho de conocer el uso y finalidad que hace de la información quien la registra. 5) El derecho de actualización, a fin que se corrija lo que resulta inexacto o se transformó por el transcurso del tiempo. 6) El derecho a la rectificación del dato falso o incompleto. 7) El derecho de destrucción de los datos erróneos o que afectan ilegítimamente los derechos de las personas".[126]

2.2- Normas legales y sub-legales vinculadas a la Sociedad de la Información.

En Venezuela, no hay ley específica que regule la Sociedad de la Información.[127]Sin embargo, son varios los instrumentos normativos que abordan áreas de regulación que -según lo como hemos explicado- tienen incidencia en la materia.

Entre los instrumentos normativos que incluimos en éste ámbito de regulación, figuran:

[126] Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia de fecha 23 de agosto de 2000.
[127] Como sería por ejemplo en España, Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

2.2.1.- La Ley Orgánica de Telecomunicaciones.[128]

Esta Ley define las telecomunicaciones como "toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos afines, inventados o por inventarse".[129]

Su objeto es establecer el marco legal de regulación general de las telecomunicaciones[130], a fin de garantizar el derecho humano de las personas a la comunicación y la realización de las actividades económicas de telecomunicaciones necesarias para lograrlo, sin más limitaciones que las derivadas de la Constitución y las leyes.

Como tal, esta Ley constituye un hito fundamental en el desarrollo del Sector en el país. La regulación anterior a esta Ley se sustentaba, en términos generales, en la idea de mantener un control estatal intenso sobre el Sector y siempre estuvo estrechamente ligada al monopolio

---

[128] Sancionada originalmente en el año 2000 por la Comisión Legislativa de la extinta Asamblea Nacional Constituyente. Posteriormente, ha sido objeto de varias reformas, siendo la última de ellas la sancionada en el año 2010, la cual establece, entre otros aspectos, la declaratoria de servicio de interés público en relación al establecimiento o explotación de redes de prestación de servicios de telecomunicaciones, en lugar del término prestación de servicios establecido en la antigua ley; se amplían las facultades de Conatel como ente regulador y se hacen modificaciones en relación a los requisitos y regulaciones de las habilitaciones administrativas. Ley Orgánica de Telecomunicaciones de fecha 28 de diciembre de 2010, reimpresa por error material y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.610 , de fecha 07 de febrero de 2011.

[129] Artículo 4 LOT.

[130] El régimen jurídico de las telecomunicaciones en Venezuela comprende un profuso conjunto de normas que deben ser observadas por los operadores de este ámbito, entre ellos y entre los mismos y el Estado, como por ejemplo: el Reglamento Parcial de la LOTEL sobre el Servicio Universal de Telecomunicaciones; el Reglamento de Interconexión; y el Reglamento Parcial de la LOTEL sobre Habilitaciones Administrativas y Concesiones de Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico.

natural que sobre el Sector ejercía la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV).

Esta empresa fue constituida legalmente en 1930 como una empresa privada, y comenzó sus funciones operando una red telefónica en el Distrito Federal y otras localidades, con base en una concesión otorgada por el entonces Ministerio de Fomento. A la par que fue creciendo esta empresa, el entonces Ministerio de Comunicaciones comenzó a ofrecer servicios de telecomunicaciones (telégrafo y telefonía) con instalaciones propias. En 1953, el Gobierno Nacional adquirió las acciones de la Empresa y en 1965 le traspasó las instalaciones telefónicas del Ministerio de Comunicaciones, otorgándole una concesión por 25 años para operar en el sector como monopolio telefónico nacional.

De esta manera, la CANTV se convirtió en el instrumento único del Estado para el desarrollo de los servicios telecomunicaciones. Posteriormente, al aproximarse la expiración de la concesión en julio de 1990, se propuso la renovación de la concesión por otros 25 años o alternativamente, su privatización. Esta última propuesta fue la elegida. Recientemente, después de desempeñarse como empresa privada desde que fue privatizada, esta Empresa ha sido nuevamente estatizada.

En todo caso, lo que queremos resaltar es que antes de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones a la cual hemos hecho referencia, la empresa referida operaba como un monopolio telefónico a escala nacional, lo que en buena medida se pudiera explicar en el hecho de que la tecnología aplicada para el momento en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, configuraba el sector como uno de monopolio dado a

que era necesaria la concentración del esfuerzo de inversión en un sólo agente (estatal), a los fines de desarrollar las redes telefónicas.

Este régimen de monopolio legal venció en noviembre del año 2000, y a partir de entonces la telefonía básica y los servicios de larga distancia nacional e internacional se convirtieron en actividades económicas en las que participan varias operadoras, lo cual a la postre permitió un crecimiento considerable en el sector, incluyendo en una fase posterior, el desarrollo de varios operadores del servicio de Internet.

De manera que la Ley Orgánica de Telecomunicaciones del año 2000, estableció el marco legal de regulación general de las telecomunicaciones que rigió la transición entre el monopolio del sector y la entrada de otras empresas operadoras.

De allí que esta Ley debe considerarse como una experiencia positiva en su rol de establecer las reglas jurídicas para el desarrollo de este Sector, y en servir como fundamento jurídico para un proceso de apertura que estimuló la competencia entre operadores y mejor aún, otorgó al usuario la posibilidad de elegir entre más opciones.[131]

[131] Posteriormente, esta Ley ha sido objeto de reformas, siendo la última de ellas la sancionada en el año 2010, la cual establece, entre otros aspectos, la declaratoria de servicio de interés público en relación al establecimiento o explotación de redes de prestación de servicios de telecomunicaciones, en lugar del término prestación de servicios establecido en la antigua ley; se amplían las facultades de Conatel como ente regulador y se hacen modificaciones en relación a los requisitos y regulaciones de las habilitaciones administrativa

2.2.2.- El Decreto que 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.[132]

Este decreto, además de declarar el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República, ordena a los medios de comunicación del Estado promover y divulgar información referente al uso de Internet y exhorta a los medios de comunicación privados en el mismo sentido.

También, se instruye al Ministerio con competencia en materia de educación, a que formule directrices educativas relacionadas con el uso de Internet, el comercio electrónico y la sociedad del conocimiento, así como incluir estos temas en los planes de mejoramiento profesional del magisterio. De igual forma, se instruye al Ministerio encargado de las habilitaciones administrativas necesarias para los prestadores de servicios de Internet, a simplificar los requisitos exigidos a tal efecto.

Asimismo, prevé una dotación anual de equipos y medios a los planteles educativos y bibliotecas públicas para el acceso a Internet y se establece la obligación para todos los Ministerios de presentar a la Presidencia de la República sus respectivos planes de ejecución, incluyendo estudios de

[132]Decreto N- 825, mediante el cual se declara el acceso y uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.955, de fecha 10 de mayo de 2000.

financiamientos e incentivos fiscales a quienes instalen o suministren bienes y servicios relacionados con el acceso y el uso de Internet.

Igualmente declara que el Ejecutivo Nacional establecerá políticas tendentes a la promoción y masificación del uso de Internet, así como incentivará políticas favorables para la adquisición de equipos terminales por parte de la ciudadanía, con el objeto de propiciar el acceso a Internet.

De manera que, independientemente del grado de cumplimiento de este decreto, el mismo establece desde el punto de vista normativo, medidas razonables y positivas destinadas a facilitar el acceso de la población a Internet.

Finalmente, es preciso anotar que en dicho decreto, pese a que está destinado en su mayoría a la regulación de elementos integrantes de la Sociedad de la Información en general, se establecen disposiciones vinculadas específicamente a la APE, al señalar que los órganos de la Administración Pública Nacional deben 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, y que éstos deben utilizar preferentemente Internet para el intercambio de información con los particulares y en la prestación de 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). También, se indica que la utilización de Internet deberá suscribirse a los fines del funcionamiento operativo de los organismos públicos, tanto

interna como externamente, de lo que puede inferirse una alusión a la APE en sus dos dimensiones (gestión interna y externa).

2.2.3.- La Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.[133]

Esta Ley tiene como objeto "dirigir la generación de una ciencia, tecnología, innovación y sus aplicaciones, con base en el ejercicio pleno de la soberanía nacional, la democracia participativa y protagónica, la justicia y la igualdad social, el respeto al ambiente y la diversidad cultural, mediante la aplicación de conocimientos populares y académicos".[134]

Según lo establecido en este instrumento normativo, la política pública nacional de ciencia, tecnología, innovación y sus aplicaciones que formule el Estado venezolano, debe estar basada en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación, la sustentabilidad de la producción, la protección del ambiente, la seguridad y el ejercicio pleno de la soberanía nacional.

La Ley establece lineamientos específicos en relación a la política pública nacional en materia de ciencia y tecnología, en la cual -se infiere- deben

---

[133] Esta ley regula el mandato constitucional de organizar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Originalmente promulgada mediante Decreto N° 1290 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.291, de fecha 26 de septiembre de 2001.Posteriormente ha sido objeto de dos reformas: en el año 2005 y finalmente en el año 2010. Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.575 de fecha 16 de diciembre de 2010. Previamente, en agosto de 1999, fue creado el Ministerio de Ciencia y Tecnología en 1999, hoy Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación, con la función primordial de consolidar dicho Sistema.

[134] Artículo 1 LOCTI.

incluirse las políticas públicas relacionadas con el fomento específico de las tecnologías de la comunicación e información.

En este orden de ideas, es de destacar la mención específica que se hace a las Tecnologías de información, cuando se señala que corresponde a la autoridad competente en materia de ciencia, tecnología e innovación, ejercer la dirección en el área de tecnologías de información y en tal sentido, deberá establecer políticas sobre la generación de contenidos en la red, resguardar la inviolabilidad del carácter confidencial de los datos electrónicos obtenidos en el ejercicio de las funciones de los órganos y entes públicos, y democratizar el acceso a las tecnologías de información.

Sobre esto vale acotar, siguiendo nuestro enfoque de ámbitos de regulación, que la generación de contenidos en la red y la democratización del acceso a las tecnologías de la información son aspectos insertos en el ámbito de regulación de la Sociedad de la Información, en tanto que lo relacionado con el resguardo del carácter confidencial de los datos electrónicos obtenidos en el ejercicio de las funciones de los órganos y entes públicos, se inserta en el ámbito de regulación del marco general de la APE.

2.2.4.- El Decreto Ley de mensaje de datos y firmas electrónicas,[135] y el Reglamento parcial del Decreto ley sobre mensajes de datos y firmas electrónicas.[136]

Sin duda alguna, uno de los aspectos de mayor regulación a nivel mundial relacionado con la Sociedad de la Información, es lo atinente a la eficacia jurídica de las comunicaciones digitales.

En este sentido, este Decreto-Ley tiene como objeto "otorgar y reconocer eficacia y valor jurídico a la Firma Electrónica, al Mensaje de Datos y a toda información inteligible en formato electrónico, independientemente de su soporte material, atribuible a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, así como regular todo lo relativo a los Proveedores de Servicios de Certificación y los Certificados Electrónicos".[137]

De manera que, se contemplan categorías conceptuales esenciales tales como la firma electrónica y el mensaje de datos. Con respecto a la Firma Electrónica, se define como la "información creada o utilizada por el Signatario, asociada al Mensaje de Datos, que permite atribuirle su autoría bajo el contexto en el cual ha sido empleado". El mensaje de datos por su parte, en los términos del Decreto – Ley sería "toda información inteligible en formato electrónico o similar que pueda ser almacenada o intercambiada por cualquier medio".[138]También establece

[135] Decreto Ley de Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.148, de fecha 28 de febrero de 2001.
[136] Decreto No. 3335, mediante el cual se dicta el Reglamento parcial del Decreto ley sobre mensajes de datos y firmas electrónicas. publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38086, de fecha 14 de diciembre de 2004.
[137] Artículo 1 LMDFE.
[138] Artículo 2 LMDFE.

el Decreto – Ley, de forma general, que los Mensajes de Datos están sometidos a las disposiciones constitucionales y legales que garantizan el derecho a la privacidad de las comunicaciones y de acceso a la información (artículo 5).[139]

Como complemento necesario a estas disposiciones se crea la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica[140], servicio autónomo con autonomía, funcional, financiera y de gestión, adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología, cuyo objeto es "supervisar a los Proveedores de Servicios de Certificación, bien sean estos públicos o privados, a fin de verificar que cumplan con los requerimientos necesarios para ofrecer un servicio idóneo a los usuarios", además de ser el órgano encargado de coordinar e implementar el modelo jerárquico de la infraestructura Nacional de Certificación Electrónica; acreditar, supervisar y controlar a los Proveedores de Servicios de Certificación (PSC) y ser el organismo responsable de la Autoridad de Certificación Raíz del Estado Venezolano.

Estos Proveedores de Servicios de Certificación una vez acreditados, dan certeza de la autoría de un mensaje de datos mediante la expedición del certificado electrónico.[141]En la actualidad, existen en Venezuela dos

---

[139] Actualmente se encuentra en vigencia La Ley sobre Protección a la Privacidad de las Comunicaciones, publicada en Gaceta Oficial número 34.863 de 16 de diciembre de 1991. Si bien esta Ley tuvo su origen en las violaciones a la privacidad de las comunicaciones telefónicas, puede ser aplicada a los casos de violación de la privacidad de las comunicaciones cursadas por vía electrónica.

[140] Artículo 20 LMDFE. La Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica (SUSCERTE), es el organismo encargado de coordinar e implementar el modelo jerárquico de la infraestructura Nacional de Certificación Electrónica, también acredita, supervisa y controla a los Proveedores de Servicios de Certificación (PSC) y es el ente responsable de la Autoridad de Certificación Raíz del Estado Venezolano. Así mismo tiene como alcance proveer estándares y herramientas para implementar una tecnología de información óptima en las empresas del sector público, a fin de obtener un mejor funcionamiento y proporcionar niveles de seguridad confiables. Fuente: Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica www.suscerte.com.ve.

[141] En la página web de Suscerte, se define el Certificado Electrónico como "un documento electrónico emitido por un Proveedor de Servicios de Certificación, que vincula a un usuario (signatario) con su firma electrónica, el mismo está compuesto por dos elementos (clave pública y clave privada), con el cual se identifica al propietario del mismo y permite la generación de firmas electrónicas."

Proveedores de Certificación electrónica: uno de carácter público denominado Fundación Instituto de Ingeniería para Investigación y Desarrollo Tecnológico (FIIDT)[142] y el otro de carácter privado llamado Procert C.A[143], ambos acreditados por Suscerte.

Con respecto a la validez y eficacia probatoria de la Firma Electrónica y el Mensaje de Datos, se establece para la primera la misma validez y eficacia probatoria que la ley otorga a la firma autógrafa[144]. Sin embargo, para ello la Firma Electrónica debe cumplir con los siguientes requisitos:

> "1. Garantizar que los datos utilizados para su generación puedan producirse sólo una vez, y asegurar, razonablemente, su confidencialidad. 2. Ofrecer seguridad suficiente de que no pueda ser falsificada con la tecnología existente en cada momento. 3. No alterar la integridad del Mensaje de Datos. A los efectos de este artículo, la Firma Electrónica podrá formar parte integrante del Mensaje de Datos, o estar inequívocamente asociada a éste; enviarse o no en un mismo acto".[145]

No obstante lo anterior, la Ley establece que se considerarán automáticamente cumplidos los requisitos transcritos, cuando la Firma Electrónica sea debidamente certificada por un Proveedor de Servicios de Certificación. En el caso de que no cumpla con los requisitos anotados, no tendrá la eficacia probatoria referida, pero podría constituir un elemento

---

[142] FIIDT: https://ar.fii.gob.ve/cgi-bin/openca/pub/pki?cmd=getStaticPage&name=index
[143] Procert: https://www.procert.net.ve/index.asp
[144] Salvo que las partes involucradas dispongan otra cosa.
[145] Artículo 16 LMDFE.

de convicción valorable conforme a las reglas procesales de la sana crítica.

Con respecto a los Mensajes de Datos, se le otorga la misma eficacia probatoria que a los documentos escritos, sin perjuicio de que para determinados actos o negocios jurídicos la ley exija el cumplimiento de solemnidades o formalidades específicas. En lo atinente a la información contenida en un Mensaje de Datos, reproducida en formato impreso, se establece que tendrá la misma eficacia probatoria atribuida en la ley a las copias o reproducciones fotostáticas.

Con respecto a éste último punto, la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, ha señalado lo siguiente:

> "Estima esta Sala, que ante la falta de certificación electrónica, los correos electrónicos o mensajes de datos, agregados en formato impreso por la demandada a las actas procesales, deben ser analizados conforme a lo previsto en el único aparte del artículo 4 del Decreto con Fuerza de Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, cuyo contenido es del siguiente tenor: "la información contenida en un Mensaje de Datos, reproducida en formato impreso, tendrá la misma eficacia probatoria atribuida en la ley a las copias o reproducciones fotostáticas". (Subrayado de la Sala).
> De conformidad con la citada ley especial, el valor probatorio de los mensajes de datos, es asimilable al de los documentos escritos y están sujetos a las regulaciones que plantea el artículo 395 del Código de Procedimiento Civil en lo referido a la prueba libre, por lo que el juez superior al apreciarlos con el mismo valor que se les da a las copias o reproducciones fotostáticas, aplicó correctamente el Decreto con Fuerza de Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, al caso concreto (...).

> Considera esta Sala, que el sentenciador de alzada, con su proceder respecto al valor probatorio de los mensajes de datos o correos electrónicos, aplicó el contenido del artículo 4 del Decreto con Fuerza de Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas (…), por cuanto el juez superior al momento de apreciar y valorar la referida prueba estableció: "los expresados correos electrónicos no fueron impugnados en su oportunidad legal por lo que se le da pleno valor probatorio según lo establecido en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil"[146](…). Conforme con esta norma, las copias fotostáticas o reproducidas por cualquier medio mecánico, se reputarán fidedignas, siempre que se cumplan con ciertas condiciones, entre ellas, que no sean impugnadas por la contraparte, ya en la contestación a la demanda si han sido producidas con el libelo, ya dentro de los cinco días siguientes, si han sido producidas con la contestación o en el lapso de pruebas.
> La Sala debe insistir, y en este sentido también darle la razón al juez superior, que el adversario del promovente tiene la carga de impugnar las fotocopias simples de documentos, si dicha fotocopia se consigna en la demanda, contestación o lapso probatorio".[147]

En cuanto al Reglamento parcial del Decreto ley sobre mensajes de datos y firmas electrónicas**,** este tiene por objeto desarrollar "la normativa que regula la acreditación de los Proveedores de Servicios de Certificación ante la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, la

[146] Código de Procedimiento Civil venezolano. Artículo 429: Los instrumentos públicos y los privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, podrán producirse en juicio originales o en copia certificada expedida por funcionarios competentes con arreglo a las leyes.
Las copias o reproducciones fotográficas, fotostáticas o por cualquier otro medio mecánico claramente inteligible, de estos instrumentos, se tendrán como fidedignas si no fueren impugnadas por el adversario, ya en la contestación de la demanda, si han sido producidas con el libelo, ya dentro de los cinco días siguientes, si han sido producidas con la contestación o en el lapso de promoción de pruebas. Las copias de esta especie producidas en cualquier otra oportunidad, no tendrán ningún valor probatorio si no son aceptadas expresamente por la otra parte.
[147] Sentencia Nº 460, de fecha 05/10/2011, Exp. Nº AA20-C-2011-000237, Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia.

creación del Registro de Auditores, así como los estándares, planes y procedimientos de Seguridad".[148]

Regula entre otros aspectos, los requisitos[149], procedimientos y demás condiciones que deben cumplir los Proveedores de Servicios de Certificación ante la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, para ser acreditados como tales y así poder prestar el servicio de certificación electrónica.

En este sentido, establece conjuntamente con la Ley que regula la materia, las obligaciones de los Proveedores de Servicios de Certificación Acreditados[150], en los siguientes términos:

> "[1] Comprobar presencialmente la identidad de los solicitantes de Certificados Electrónicos y verificar cualesquiera otras circunstancias relevantes, en forma previa a la expedición, conservando la documentación que respalda dicha identificación. [2] Mantener a disposición permanente del público en su página Web o en cualquier otra red mundial de

[148] Artículo 1 RDLMDFE.
[149] El Proveedor de Servicios de Certificación Electrónica presentará la solicitud de acreditación ante la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, con los siguientes recaudos e información:1.Identificación completa del solicitante.2. Información económica y financiera, con la cual se demuestre la capacidad suficiente para prestar servicios como Proveedor de Servicios de Certificación.3. Copia de los contratos correspondientes a aquellos servicios que sean prestados por terceros, en caso de haberlos. 4. Proyectos de contratos a ser suscritos con los signatarios.5. Políticas de Certificados y Declaración de Prácticas de Certificación.6. Estados financieros auditados y declaraciones del impuesto sobre la renta de los dos últimos ejercicios fiscales.7. Informe de auditoría elaborado por auditores independientes, no vinculados e inscritos en el registro que a tal efecto lleva la Superintendencia de Servicios de Certificación. El informe de auditoría deberá contener los siguientes requisitos: Nombre e identificación de los auditores, fecha de inicio y terminación de la auditoría, declaración de conformidad de cada una de las condiciones previstas en el artículo 31 del Decreto Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas y las demás previstas en este Reglamento. Manifestación del cumplimiento de los estándares en materia de seguridad, firma del auditor.
8. Documento con la descripción detallada de la infraestructura, planes y procedimientos en materia de seguridad orientados a garantizar la prestación continua de los servicios de certificación y el resguardo de los registros, que deberán ser revisados y actualizados periódicamente.
[150] Artículo 12 RDLMDFE.

acceso público y con un acceso desde su página inicial, la declaración de prácticas de certificación y las políticas de certificados vigentes. [3]. Cumplir cabalmente con las políticas de certificados y la declaración de prácticas de certificación vigente. [4]. Informar el nivel de confiabilidad de sus certificados electrónicos, los límites de responsabilidad del Proveedor de Servicios de Certificación y las obligaciones que el signatario asume como usuario del servicio de certificación. [5]. Garantizar la prestación permanente e ininterrumpida del servicio. [6] Garantizar de manera fácil y permanente el acceso de los signatarios y terceros al repositorio. [7]. Informar a la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica de manera inmediata, cualquier evento que comprometa la prestación del servicio. [8]. Abstenerse de almacenar los datos de generación de firma del signatario y garantizar un método de creación de los mismos, que impida mantener copia una vez que éstos hayan sido entregados al signatario. [9]. Mantener actualizado el registro de los certificados electrónicos revocados. [10]. Informar al signatario dentro de las veinticuatro horas siguientes de la suspensión o revocatoria de su Certificado Electrónico. [11]. Mantener el control exclusivo de sus datos de generación de firma electrónica como Proveedor de Servicios de Certificación, y establecer las medidas de seguridad necesarias para que ésta no se divulgue o comprometa".

También se establece la obligación para el Proveedor de Servicios de Certificación de definir y poner en práctica políticas, planes y procedimientos de seguridad orientados a garantizar la prestación continua de los servicios de certificación y el resguardo de los registros, que deberán ser revisados y actualizados periódicamente, los cuales deben incluir:

"1. Políticas y procedimientos de seguridad de las instalaciones físicas y los equipos.
2. Políticas de acceso a los sistemas e instalaciones del proveedor y monitoreo constante de los mismos.
3. Planes y procedimientos de actualización de hardware y software, utilizados para la operación de Proveedores de Servicios de Certificación.

4. Planes y procedimientos de contingencia en cada uno de los riesgos potenciales que atenten en contra del funcionamiento del Proveedor de Servicios de Certificación, según estudio que se actualizará periódicamente.
5. Plan de manejo, control y prevención de virus informático".[151]

Asimismo, se consagran una serie de requisitos técnicos que han de cumplir los Proveedores de Servicios de Certificación Electrónica, tales como contar con personal calificado, así como infraestructura tecnológica y sistemas de seguridad adecuados para el cumplimiento de sus actividades.

Por otra parte, la supervisión de los Proveedores de Servicios de Certificación Acreditados corresponde a la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, quien debe ejercer la facultad inspectora sobre éstos, y podrá, a tal efecto, requerir la información correspondiente y realizar las visitas a sus instalaciones con el fin de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones.

Igualmente, se regula el Registro de Auditores, en el cual deberán inscribirse las personas autorizadas para la realización de los informes de auditoría tendentes a verificar si los Proveedores de Servicios de Certificación Electrónica, cumplen con los requisitos establecidos en Decreto Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas y su reglamento.

[151] Artículo 34 RDLMDFE.

Finalmente, aún cuando la regulación de la materia atinente a dar valor jurídico a los datos y firmas electrónicas involucra a toda la Sociedad de la Información y no sólo la APE, es de resaltar que la exposición de motivos del Decreto Ley mensajes de datos y firmas electrónicas hace referencia al Gobierno Electrónico, en los siguientes términos:

> "El sector gubernamental, como el resto de los agentes que participan en el desarrollo educativo, económico y social, necesita obtener y consolidar información de manera segura e inmediata, debido a que la realidad nacional y mundial evoluciona a un ritmo cada vez más rápido, por lo que es necesario disponer de información oportuna de la gestión de los distintos organismos gubernamentales. Esto incidirá determinantemente en la automatización de los procesos, la calidad de los servicios públicos, en el ahorro de recursos informáticos y presupuestarios y una mayor transparencia de la gestión de los organismos del Estado; como consecuencia lógica de lo expuesto, el ciudadano percibirá que las acciones del Estado estarán más cerca de sus necesidades y más abierta a sus observaciones. En virtud de ello, se hace necesario que se consolide "El Gobierno Electrónico", que incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de información, en particular Internet, que el Estado desarrollará para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más ágil y transparente que el actual. Mediante la implementación del gobierno electrónico el ciudadano venezolano o extranjero tiene acceso, desde cualquier lugar del mundo, a la información sobre el funcionamiento y gestión de cada uno de los entes estatales y gubernamentales del país".[152]

[152] Exposición de motivos del Decreto Ley mensajes de datos y firmas electrónicas

2.2.5.- La Ley especial contra Delitos informáticos (2001).[153]

Esta Ley contiene normas de carácter penal, dirigidas a la protección de los sistemas que utilicen tecnologías de información, así como prevenir y sancionar los delitos cometidos contra o mediante el uso de tales tecnologías (delitos informáticos).

Asimismo, La Ley tipifica cinco clases de delitos: Contra los sistemas que utilizan tecnologías de información; contra la propiedad; contra la privacidad de las personas y de las comunicaciones; contra niños y adolescentes y contra el orden económico.

En cuanto a la protección al derecho de privacidad, es de resaltar que la Ley establece como delitos informáticos y con penas privativas de libertad, la violación de la privacidad de la información de carácter personal; la violación de la privacidad de las comunicaciones; y la revelación indebida de información de carácter personal, todo lo cual se configura como un aspecto importante en la proyección de una Administración Pública Electrónica que garantice la seguridad de los datos personales de los ciudadanos.

[153] Ley Especial contra los Delitos Informáticos, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.313, de fecha 04 de septiembre de 2001.

Un aspecto negativo a mencionar, es que la terminología utilizada varía con respecto a la Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, lo cual revela de alguna forma, las características de dispersión del ordenamiento jurídico venezolano en relación a la Sociedad de la Información como área de regulación.

Sobre el contenido en general de la Ley, se pudiera decir que si bien sus propósitos son loables, en el sentido de que se busca combatir las actividades delictivas que vienen aparejadas con la Sociedad de la Información, se trata de un instrumento normativo muy criticado por los especialistas en derecho penal.

Se argumenta en este sentido que carece de la sistematicidad y exhaustividad que deben reflejar las normas penales. El autor Fernández, menciona algunas de las deficiencias y problemas que presenta la Ley:

> "i) Utiliza términos en el idioma inglés, cuando la Constitución solo autoriza el uso del castellano o lenguas indígenas en documentos oficiales; (ii) No tipifica delito alguno relativo a la seguridad e integridad de la firma electrónica y a su registro; (iii) La terminología utilizada es diferente a la de la Ley de Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas, tal como se observa en la definición que hace del mensaje de datos con lo que se propicia un desorden conceptual de la legislación en materia electrónica; (iv) Repite delitos ya existentes en el Código Penal y en otras leyes penales, a los cuales les agrega el medio empleado y la naturaleza intangible del bien afectado; v) tutela los sistemas de información sin referirse a su contenido ni sus aplicaciones; vi) No tutela el uso debido de Internet y (vii) Establece principios generales diferentes a los establecidos en

el libro primero del Código Penal, con lo cual empeora la descodificación".[154]

De allí, que resulte acertado considerar una revisión de esta Ley en sus aspectos técnicos y conceptuales, tal como lo propone el referido autor.

2.2.6.- Decreto Ley para la defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios.[155]

Este Decreto Ley cuyo objeto principal es "la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses individuales y colectivos en el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades"[156], prevé un capítulo específico para el comercio electrónico[157], y define este último como "cualquier forma de negocio, transacción comercial o intercambio de información con fines comerciales, bancarios, seguros o cualquier otra relacionada, que sea ejecutada a través del uso de tecnologías de información y comunicación de cualquier naturaleza".[158]

---

[154] Fernández, F. (2002). Delitos informáticos. Obtenido en: www.delitosinformaticos.com. Recuperado el 12 de febrero de 2011.
[155] Capítulo V. Decreto con rango, valor y fuerza de ley para la defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 5.889 Extraordinario, de fecha 31 de julio de 2008.
[156] Artículo 1.
[157] Como bien nos apunta la autora: Rico Carrillo, M (2005) Comercio Electrónico, Internet y Derecho. Legis Editores. Segunda Edición, Caracas, p.p. 15-16, "el comercio electrónico en general ha sido objeto de distintas clasificaciones por los diferentes organismos internacionales. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos de Norteamérica al referirse al e-commerce, distingue el comercio electrónico entre empresas, el suministro de productos y servicios digitales y la venta al detalle de bienes físicos, mientras que la Unión Europea se refiere al comercio electrónico sobre bienes tangibles e intangibles, al comercio electrónico entre empresas y al comercio electrónico en Internet."
[158] Artículo 30.

Establece el Decreto Ley disposiciones destinadas a regular los proveedores de bienes y servicios dedicados al comercio electrónico, tales como la prohibición de "comprometerse en alguna práctica que resulte falsa, engañosa, fraudulenta y discriminatoria", y la obligación de "llevar y conservar un completo y preciso registro de las transacciones que realicen por un periodo de cinco (5) años".[159]

También establece, que la información a difundir de los bienes y servicios que se provean, debe presentarse "en idioma oficial, de manera veraz, clara, precisa y accesible", a fin de evitar ambigüedad o confusión al momento de que el consumidor exprese su consentimiento en la adquisición del bien o servicio ofrecido.

Una disposición muy puntual en materia de comercio electrónico es la estipulada en el artículo 32, relativa a la prohibición de enviar mensajes comerciales electrónicos, si la persona ha indicado con anterioridad su deseo de no recibir dichos mensajes.

Por otra parte, se regula la privacidad y confidencialidad de las negociaciones electrónicas, en los siguientes términos:

> "Artículo 36. En las negociaciones electrónicas, la proveedora o el proveedor deberán garantizar a las personas la privacidad y la confidencialidad de los datos e información implicada en las transacciones realizadas, de forma tal que la información intercambiada no sea accesible para terceros no autorizados. Sin menoscabo de la privacidad y confidencialidad aquí

[159] Artículo 31.

> establecida, la autoridad competente, podrá solicitar en el ejercicio de sus funciones, la información que considere necesaria y practicar las investigaciones correspondientes. La negativa al cumplimiento de lo establecido en este artículo será sancionado de conformidad con lo previsto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley".

Con respecto al pago en la compra de bienes y servicios, el Decreto Ley exige que a las personas se les proporcionen mecanismos fáciles y seguros de pago, así como información acerca del nivel de seguridad de los mismos, indicando suficientemente "las limitaciones al riesgo originado por el uso de sistemas de pago no autorizados o fraudulentos, así como medidas de reembolso o corresponsabilidad entre el proveedor y el emisor de tarjetas de débito, crédito o cualquier otro medio válido de pago".

Los pagos por concepto de compras efectuadas a través de comercio electrónico serán reconocidos por parte del proveedor, mediante facturas que se enviarán al comprador para su debido control, por el mismo medio de la venta de manera inmediata. Los proveedores de los servicios electrónicos deberán especificar las garantías que cubrirán la relación comercial, y el certificado de garantía deberá establecer todas las características y condiciones de la negociación, y las condiciones del reembolso, en caso de que proceda.

Como se observa, se trata de una Ley que regula de forma parcial un aspecto fundamental de la Sociedad de la Información, como lo es el comercio electrónico.

3.- Ámbito de regulación: Estado y Administración pública.

3.1.- El Estado venezolano y la Administración Pública Electrónica.

La Constitución de 1999 señala que "Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político".[160]

El Estado, prosigue la Constitución, tiene como fines esenciales "la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución".[161] Su gobierno y las entidades políticas que la componen "es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables".[162]

Como se sabe, la fórmula del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia consagrada en la Constitución venezolana de 1999, tiene varias implicaciones:

---

[160] Artículo 2 CRBV.
[161] Artículo 3 CRBV.
[162] Artículo 6 CRBV.

La primera de ellas, consiste en que el Estado debe organizarse a partir de las reglas de la democracia, es decir, del gobierno de las mayorías, de la intervención del pueblo en el gobierno. Ello supone, entre otras cosas, que las autoridades resultarán de elecciones libres, universales y directas.

En este orden de ideas, el primer valor del constitucionalismo moderno es la democracia, que se manifiesta por el ejercicio de la soberanía mediante mecanismos de democracia directa y democracia representativa. Sobre el tema del perfeccionamiento de la democracia como fin del texto constitucional, conviene citar el siguiente extracto de una sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

> "El modelo democrático electivo, participativo y protagónico instaurado en Venezuela a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, concibe a la gestión pública y la preservación y fomento del bien común como un proceso en el cual se establece una comunicación permanente entre gobernantes y ciudadanos, entre los representantes y sus representados, lo cual implica una modificación radical, a saber, de raíz, en la orientación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, en la que se devuelve a ésta última su legítimo e innegable protagonismo, a través del ejercicio de sus derechos políticos fundamentales".[163]

Interesante resaltar de esta sentencia aspectos como las alusiones a una nueva concepción de la gestión pública; a la necesaria comunicación permanente entre gobernantes y ciudadanos y finalmente a la

[163] Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, publicada el 22 de enero 2003. Obtenida en: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/enero/03-0017.htm. Recuperado en diciembre de 2008.

modificación radical en la orientación de las relaciones entre Estado y Sociedad, en la que se debe devolver a ésta última el tan anhelado protagonismo.

Como puede inferirse, la base conceptual esgrimida encaja a la perfección con algunos de los propósitos fundamentales - que en el plano teórico - se atribuyen a la Administración Pública Electrónica; estos son: una nueva manera de gestionar el sector público, posibilitar la comunicación directa entre gobernantes y ciudadanos, y establecer un cambio radical en la orientación de las relaciones entre Estado y Sociedad, haciendo especial énfasis en el protagonismo de los ciudadanos.

En cuanto a la característica del Estado de Derecho, esta es indispensable en cualquier Estado contemporáneo. Ella indica que el Estado se organiza y funciona de acuerdo con un ordenamiento jurídico previamente establecido, el cual deberá estar encabezado por una Constitución y seguido por un conjunto de leyes, dictadas por un Parlamento, que además deberá ser una fiel representación de la voluntad popular, independiente y producto de elecciones libres.

Asimismo, en el Estado de Derecho deben existir poderes públicos independientes, respeto absoluto por los derechos y libertades, y recursos administrativos y jurisdiccionales para garantizar los mismos. Por último, la Justicia, como importante característica del Estado, quiere decir que la actividad de éste deberá estar orientada a dar a cada quien lo suyo, lo que le corresponde, de acuerdo con sus méritos y capacidad.

Precisamente, uno de los aspectos fundamentales de la actividad administrativa electrónica es entender que su implementación implica -como toda actividad del Poder Público -, la sumisión al principio de legalidad (bloque de la legalidad). La implementación de la Administración Pública electrónica no debe traducirse en un desmedro de los principios y controles propios del Derecho Administrativo en aras de la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia, sino más bien su éxito depende de adoptar un enfoque que garantice las garantías jurídicas de los ciudadanos.

En cuanto a la condición de Estado social[164], ella implica que el Estado reconoce derechos sociales y fomenta su ejercicio. Pero además, con el propósito de asegurar tales derechos, adquiere compromisos en esta materia, que pueden consistir, - inclusive -, en la prestación directa de servicios. De allí, que esta forma de Estado sea conocida también como Estado prestacional.

La evolución constitucional venezolana constituye un elemento adicional que nos permite reafirmar las especificidades del Estado Social. En efecto, en las Constituciones venezolanas de 1936 y de 1947 ya se habían reflejado las influencias del Estado Social en el pensamiento y constitucionalismo venezolano. Influencias éstas que se van a ver clara y expresamente reflejadas en el texto constitucional de 1961, el cual, sin calificar al Estado venezolano de social, introduce los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho. Realidad ésta que ha sido

[164] El Estado Social de Derecho es de origen México-Germánico, ya que en un sentido práctico, sus primeras expresiones aparecieron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y en la Constitución de Weimar de 1919, en tanto que desde el punto de vista formal, no es sino hasta la Ley Fundamental de Bonn de 1949, cuando se le confiere a Alemania, la condición de *Estado federal democrático y social.*

reconocida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en los términos siguientes:

> "La Constitución de 1961 no recogió el concepto de Estado Social de Derecho, sin embargo, entre su normativa se encontraban disposiciones de contenido social, de igual entidad a las que en la Constituciones que implantan el Estado Social de Derecho, aparecen como característica de dicho concepto".[165]

Entre los elementos del Estado Social de Derecho que la Constitución de 1961 adoptó resaltan el establecimiento de los derechos sociales (Capítulo IV del Título III), de la solidaridad social (Art. 57), de la limitación del derecho de propiedad privada en función del interés social (Art. 99), de la regulación del régimen económico en base a la justicia social (Art. 95), de la regulación de la libertad económica (Arts. 96, 97 y 98), de la planificación, del fomento de la producción, entre otros.

De tal manera que, desde 1936, y con mayor énfasis y precisión a partir de 1961, los venezolanos ya habían dado expresión constitucional al Estado Social de Derecho. En efecto, como lo ha reconocido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

> "El tránsito hacia el Estado Social de Derecho ya venía dado desde la Constitución de la República de Venezuela de 1961. Pero, al ser destacado en la vigente Constitución, se profundiza debido al Preámbulo de la Carta Fundamental y al

[165]Decisión N° 85 de fecha 24 de enero de 2002, caso ASOEVIPRILARA. In. Sentencias Vinculantes de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia 2000-2007. Pág. 355.

> reconocimiento expreso que hace el artículo 2 constitucional de la existencia del Estado Social".[166]

En este orden de ideas, el Estado Social o prestacional se caracteriza precisamente por un mayor número de cometidos estatales[167]que los del Estado Liberal, en el sentido de que su marco de actuación abarca mayor número de materias, por lo cual resulta acertado decir que a mayor suma de cometidos estatales, mayor es la actividad administrativa y más necesaria es la Administración Pública Electrónica.

En lo relacionado a la forma del Estado Venezolano, - desde el punto de vista de su organización político-territorial -, este se constituye como un Estado federal descentralizado que adoptará la descentralización como una política nacional, dirigida a profundizar la democracia. Los principales beneficiarios de la descentralización en el plano constitucional son los estados y municipios.

Por una parte, el artículo 157 de la Constitución, ordena a la Asamblea Nacional transferir a éstos determinadas materias de la competencia nacional; y por la otra, el artículo 165 del mencionado Texto, en su primer aparte, establece: "Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar".

---

[166] Decisión N° 85 de fecha 24 de enero de 2002, caso ASOEVIPRILARA. In. Sentencias Vinculantes de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia 2000-2007.Pag. 357.

[167] Como bien nos enseña (Sayagues, 1987), según sea la opinión que predomine en cada país y en un momento dado acerca del debatido problema de los fines del Estado, dependerá la mayor o menor extensión de las actividades o tareas que el derecho le asigne.

De modo que, la técnica constitucional de descentralización, está dirigida a transferir competencias nacionales a los estados y municipios, pero también competencias estadales a los municipios (previa demostración de su capacidad para gestionarlas), siendo éstos en el plano constitucional los principales y más importantes sujetos de todo ese proceso.

Existe, sin embargo, otra forma constitucional de descentralización, que es la prevista en el artículo 184, numeral 6, que persigue la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, comunidades, barrios y vecindades (previa demostración de su capacidad para prestar servicios), para garantizar el principio de corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales.

En relación a ésta última forma de descentralización, no podemos dejar de mencionar que en los últimos años se han dictado en Venezuela, una serie de leyes encaminadas a consolidar una visión de Estado, que forman parte de lo que se podría considerar el andamiaje del denominado Estado comunal.[168]

En esa concepción de Estado, las unidades básicas de organización, las más cercanas a los ciudadanos, son los consejos comunales, la comuna, la ciudad comunal y los sistemas de agregación comunal. Dichas formas de organización constituyen mecanismos de participación ciudadana, son

[168] Entre esas leyes se encuentran, como las de mayor trascendencia, las siguientes: Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público; Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital; Ley Orgánica de Educación; Ley Orgánica de los Consejos Comunales; Ley de Reforma Parcial de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios; Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno; Ley de Reforma Parcial de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión; Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones; Ley Orgánica de las Comunas; y Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

sujetos de descentralización y están a cargo de personas denominadas voceros. Además, entre estas formas de organización y la Administración Pública Nacional, debe existir una relación y diálogo constante, a través del Ministerio con competencia en la materia. Según lo establece la Ley Orgánica del Poder Popular, el Estado Comunal se fundamentaría en el Estado Social de Derecho y de Justicia previsto en la Constitución.

No obstante, debemos advertir que parte de la doctrina ha señalado la inconstitucionalidad del referido Estado Comunal y su incompatibilidad con los postulados constitucionales.[169]Sin embargo, en la realidad de los hechos, los consejos comunales como mecanismos de participación ciudadana se han venido constituyendo a lo largo del país (no así las otras figuras). En este sentido, somos de la opinión que en el espacio de funcionamiento de los consejos comunales, comunas, etc., debe respetarse siempre y en todo momento, las competencias de los Estados y Municipios, así como la supremacía que éstos tienen al ser los que gozan de reconocimiento constitucional, y ser además, los principales sujetos del proceso de descentralización. Por tal razón, la relación entre la Administración Pública Nacional y las formas de organización en referencia, no debe ser preferente a la de los estados y municipios, si en realidad se quiere avanzar hacia el modelo descentralización previsto en la Constitución.

En todo caso, y volviendo al tema concreto de la Administración Pública Electrónica, uno de los objetivos de ésta es justamente profundizar la descentralización política del Estado. En este sentido, si bien la forma del

[169] Brewer-Carias, A. La inconstitucional creación de un "Estado Comunal del Poder Popular" en Venezuela y la desconstitucionalización del Estado de Derecho. Obtenido en: http://www.brewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2 .pdf. Recuperado en 30 de septiembre de 2012.

Estado federal se concibe como una manera de lograr una mayor proximidad entre la Administración y ciudadano en sus relaciones administrativas, lo cierto es que esa forma de descentralización no es capaz de superar los obstáculos naturales propios de los horarios administrativos o las distancias geográficas, que implican desplazamientos de los administrados hacia los organismos públicos para la realización de sus trámites o procedimientos, y los cuales pueden ser solventados o mitigados con el uso de las TIC.

La premisa anterior, que en lo que a nosotros respecta nos parece fundamental en el entendimiento de la APE, nos habla de la posibilidad de lograr en el plano fáctico el anhelado objetivo de propiciar una mayor proximidad entre el ciudadano y las Administraciones. Es realmente con la utilización de las TIC que se puede lograr un acercamiento efectivo con cada ciudadano, en los procesos propios de la relación administrativa.

3.2.- Principios constitucionales de la Administración Pública.

La Administración Pública como un todo está integrada por varias Administraciones Públicas. Atendiendo a los niveles políticos territoriales (Ejecutivo Nacional, Estadal o Municipal), se distingue entre Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal, las cuales a la vez se subdividen en Administración Pública Central y Descentralizada.

También figuran un conjunto de órganos, que aún cuando no forman parte del Poder Ejecutivo (Consejo Nacional Electoral, Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo,

Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Contralorías Estadales y Contralorías Municipales), son considerados en nuestro esquema constitucional parte integrante de la Administración Pública. Anteriormente a la Constitución de 1999, eran considerados como órganos con autonomía funcional y hoy día forman parte de otros Poderes Públicos.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL	*Poder Ejecutivo Nacional (órganos y entes), Consejo Nacional Electoral, Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Dirección Ejecutiva de la Magistratura.*
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTADAL	*Poder Ejecutivo Estadal (órganos y entes), Contraloría Estadal.*
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	*Poder Ejecutivo Municipal (órganos y entes), Contralorías Municipales.*

Tabla II. Administración Pública venezolana.

La Administración Pública Central, se caracteriza porque los órganos que la conforman no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, y actúan con la personalidad jurídica de la entidad político - territorial respectiva (República, Estado y Municipio). A nivel nacional, los órganos superiores de la Administración Pública Central son: el Presidente de la República, el Vicepresidente, el Consejo de Ministros y los Viceministros. Por otra parte, son órganos superiores de consulta: la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado y el Consejo de Defensa de la Nación. El órgano superior de Coordinación es la Comisión Central de Planificación y figuran otros órganos como los ministros de Estado, los consejos nacionales, las comisiones presidenciales, las oficinas nacionales y los servicios y órganos desconcentrados sin personalidad jurídica.

En el plano estadal, los órganos superiores de la Administración Pública Central son: El Gobernador, El Secretario de Gobierno, los Secretarios Sectoriales y demás órganos. También cuentan con Procuradurías Estadales como órganos de Consulta. En el plano municipal, la Administración Central está presidida por el Alcalde y demás miembros del Ejecutivo Municipal. También figuran en algunos Municipios, las sindicaturas municipales como órganos de consulta.

Por otro lado, la Administración Pública descentralizada está conformada por un grupo de entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, entre los cuales se distinguen: a) Los entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho público, tales como los establecimientos públicos institucionales, figura que corresponde a los institutos autónomos y públicos; y los establecimientos públicos corporativos, dentro de los cuales se incluyen las universidades nacionales, los colegios profesionales y las academias nacionales. b) Los entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho privado, integrados por: los entes descentralizados funcionalmente con fines empresariales, entre los cuales figuran las sociedades mercantiles de capital público, y los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, tales como las asociaciones, sociedades civiles y fundaciones.

En cuanto a los principios constitucionales de la Administración Pública, el artículo 141 del texto fundamental, establece que “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y el derecho”. Estos principios son aplicables a todos los órganos y entes que

conforman la Administración Pública, y no sólo los que ejercen el Poder Ejecutivo. En la siguiente tabla, mostramos el paralelismo entre los principios consagrados en dicho artículo y los propósitos de la APE desarrollados en el capítulo II.

PROPÓSITOS DE LA APE	*PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÜBLICA VENEZOLANA (Artículo 141 CRBV)*
○ *Facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.*	○ *La Administración Pública al servicio de los ciudadanos.*
❖ *Incrementar la cobertura y calidad de los servicios gubernamentales.*	❖ *Eficacia, eficiencia y celeridad.*
• *Estimular la participación ciudadana.*	• *Participación ciudadana.*
➢ *Incrementar la Transparencia Administrativa.*	➢ *Transparencia Administrativa, rendición de cuentas y honestidad.*
✓ *Optimizar el manejo de los Recursos Públicos.*	✓ *Eficiencia.*

Tabla III: Comparación entre los principios constitucionales de la Administración Pública y los Propósitos de la APE.[170]

Con respecto al propósito de facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, éste encuentra total correspondencia y basamento en el principio de que la Administración Pública debe estar al servicio de los ciudadanos. En este mismo sentido, se pueden relacionar los principios de eficacia, eficiencia y celeridad con

[170] Elaboración propia.

el propósito de incrementar la cobertura y calidad de los servicios gubernamentales.

Por su parte, la participación ciudadana es un propósito de la APE y a la vez un imperativo constitucional; igual sucede con la transparencia administrativa. En cuanto al principio de rendición de cuentas, este es un complemento de la transparencia administrativa. Finalmente, el propósito de optimizar el manejo de los recursos públicos se vincula directamente con el principio de eficiencia.

De manera que, los propósitos de la APE se relacionan estrechamente con los principios de la actividad administrativa, y es que no puede ser de otra manera, porque como ya se ha dicho, la noción de APE alude al mismo sujeto (la Administración Pública) pero con un predicado adicional (el uso intensivo de las TIC). De allí, la vinculación existente entre los propósitos de la APE en el plano doctrinario, con los principios constitucionales de la Administración Pública.

Al igual que sucede con el concepto de APE, cuando nos referimos a la actividad administrativa electrónica, aludimos a la misma actividad administrativa tradicional, pero con la característica adicional de que se realice mediante el uso de las TIC. Visto así, la actividad administrativa electrónica debe desplegarse atendiendo a los principios jurídicos tradicionales, pero también a otros que surgen como consecuencia de su especialidad.

Adicionalmente, los propósitos de la APE referidos a el cumplimento de los derechos y deberes de los ciudadanos, al incremento de la cobertura y calidad de los servicios gubernamentales, la optimización en el manejo de los recursos públicos, el incremento de la transparencia administrativa y el estimulo la participación ciudadana, son a su vez objetivos o tareas pendientes de la Administración Pública por sí solas, independientemente de los mecanismos o herramientas que se utilicen para su materialización.

3.3- Leyes vinculadas a la Administración Pública.

Si se analiza las principales leyes promulgadas en Venezuela relacionadas con los propósitos de la Administración Pública en general, nos daremos cuenta que el período más provechoso se ubica en el trienio 1999 – 2001, con la promulgación de tres leyes fundamentales: El Decreto Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

3.3.1.- El Decreto Ley de Simplificación de trámites administrativos.[171]

Con la promulgación de este Decreto-Ley, se pretendió dar un paso en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas. Su objeto fue establecer los principios y bases conforme a los cuales los órganos de la

[171] Decreto No.368 con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos**,** publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N-5.393 (Extraordinario), de fecha 22 de octubre de 1999.

Administración Pública Central y Descentralizada funcionalmente a nivel nacional, debían realizar la simplificación de los trámites administrativos que se efectuaran ante los mismos.[172]

En este sentido, el Decreto - Ley ordenó a los órganos y entes de la Administración Pública Nacional la elaboración e implementación de Planes de Simplificación de Trámites Administrativos, con fundamento en las bases, principios y lineamientos establecidos en dicho instrumento normativo.

Al respecto, habría que decir en cuanto a la estructura del instrumento normativo, que éste se diseñó como una instrucción a los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, los cuales debían realizar y presentar planes de simplificación de los trámites administrativos que se realizaran ante los mismos.

Visto así, pensamos que fue inadecuado limitar el objetivo de la simplificación en el tiempo. La simplificación administrativa siempre será una tarea pendiente porque aún en los supuestos de excelencia siempre se puede mejorar más.[173]No obstante, es justo reconocer que este instrumento normativo establece importantes principios y lineamientos cuyo cumplimento es obligatorio y continuó, independientemente de los planes de simplificación concretos que preveía la Ley, tales como: simplicidad, transparencia, celeridad, eficacia, eficiencia, rendición de

[172] También se prevé la aplicación supletoria a la Administraciones Públicas Estadales y Municipales.
[173] De hecho, en la Ley Orgánica de la Administración Pública se deja muy claro que "la simplificación de los trámites administrativos, así como la supresión de los que fueran innecesarios debe ser tarea permanente de los órganos y entes de la Administración Pública".

cuentas, solidaridad, presunción de buena fe del interesado o interesada, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, desconcentración en la toma de decisiones por parte de los órganos de dirección, y el ciudadano como destinatario fundamental de la actuación administrativa.

A nuestro modo de ver, consideramos que este Decreto - Ley tiene el inmenso mérito de agrupar principios y lineamientos inspirados en corrientes modernas de gerencia pública, tendentes a la simplificación administrativa, y en definitiva, a mejorar el funcionamiento del Sector Público. Tal como lo señala su exposición de motivos, el Decreto Ley "recoge las experiencias más importantes del Derecho Comparado Hispanoamericano". No obstante, es de suponer que, - al igual sucede con todas las leyes -, el sólo hecho de dictar un instrumento normativo destinado a buscar la solución de un problema no es garantía de que éste se resuelva.

En cuanto a los lineamientos establecidos en el Decreto Ley relacionados directamente con la APE, figuran la realización de medidas importantes como: rediseñar el trámite administrativo utilizando al máximo los elementos tecnológicos; incorporar controles automatizados que minimicen la necesidad de estructuras de supervisión y controles adicionales; y evitar las instancias en las cuales el juicio subjetivo de la Administración Pública pueda interferir en el proceso.[174]

[174] Otros lineamientos establecidos en el Decreto Ley: suprimir los trámites innecesarios que incrementen el costo operacional de la Administración Pública; simplificar y mejorar los trámites administrativos; crear incentivos o servicios adicionales que puedan otorgarse a las personas en contraprestación al cumplimiento oportuno del trámite; propiciar la participación popular a través de las comunidades organizadas y concentrar trámites, evitando su repetición en los distintos órganos y entes.

3.3.2- La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.[175]

Esta ley tiene como objeto regular la Administración Financiera, el sistema de control interno del sector público, y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica. Su antecedente más remoto, en su carácter integrador de los procesos de Administración financiera del Sector Público, es la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1938.

La Administración Financiera del Sector Público, comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, y estará regida por los principios constitucionales de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica.

Su ámbito de aplicación abarca, - con las especificaciones pertinentes -, a todos los entes u organismos que conforman del Sector Público, lo cual incluye todas las Administraciones Públicas en sus diferentes niveles territoriales.[176]

---

[175] La Comisión Legislativa Nacional conformada por la Asamblea Nacional Constituyente, aprobó el 5 de septiembre de 2000, el proyecto de esta Ley introducido por el Ejecutivo Nacional. Su última reforma se concretó a través de la Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 8.414, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público **,** publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N-39.892, de fecha 27 de marzo de 2012.

[176] Consideramos importante traer esto colación, porque podría extrapolarse algo similar en lo atinente a la regulación del la Administración Pública Electrónica, y con ánimos de uniformidad, denominar a esta área de regulación como Administración Electrónica del Sector Público.

Es de destacar, que esta Ley ha sido el fundamento legal para el desarrollo del programa de modernización de la Administración Financiera denominado PROMAFE, el cual se constituye como una iniciativa muy importante en el desarrollo de la dimensión interna de la APE. Este programa ha contando con el financiamiento del Banco Mundial y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y de éste surgió la herramienta informática conocida como SIGECOF.[177]

Según se destaca en la página web de la Oficina Nacional de Contabilidad Pública[178], SIGECOF fue diseñada desde 1995 por el entonces Ministerio de Finanzas, por órgano del Programa de Modernización de las Finanzas del Estado (PROMAFE), y puesta legalmente en marcha en el año 2001, con la publicación de la Providencia N° SCI-001-99 del 27.12.1999, dictada por la extinta Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública (SUNACIC), a través de la cual se estableció el Sistema de Contabilidad para los Organismos del Poder Nacional que conforman el ente contable República, previendo que el mismo, estaría soportado electrónicamente sobre dicha herramienta.

De acuerdo a la información en el portal referido, en principio, SIGECOF fue concebida como una base de datos única que sería alimentada por la información presupuestaria, financiera y contable derivada de la ejecución del Presupuesto Nacional, a través de servidores instalados en cada uno

[177] El Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF), comprende los sistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público y de Gestión Administrativa, así como el Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humano (SIGEFIRRRHH), el sistema de bienes y cualesquiera otros sistemas que se considere conveniente desarrollar, relacionados con la administración financiera pública. Artículo 2 de las Disposiciones que regulan el funcionamiento del Promafe, publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.337 de fecha 30/12/2009.
[178] www.oncop.gob.ve

de los organismos ordenadores de compromisos y pagos, mediante un sistema de replicación por parte de los usuarios locales.

Por motivos de escasa dotación tecnológica en los órganos de la República, lo que impedía su conexión al SIGECOF, y a la falta de desarrollo de las aplicaciones informáticas requeridas, no fue posible incorporar oportunamente los subsistemas conexos de gestión pública, tales como: el Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE), de Inversión Pública (SIP), de gestión financiera de recursos humanos (SIGEFIRRHH), y de bienes, obras y servicios nacionales (SIBOS). Tampoco se pudo realizar la integración, en una posterior fase, de la administración descentralizada funcionalmente y luego de las gobernaciones y alcaldías del país.

Posteriormente, en un segundo impulso, se puso en marcha en el año 2004, un proyecto de rediseño bajo la coordinación de la ONCOP y con la cooperación de unidades y organismos como PROMAFE, SENIAT, ONAPRE, CRÉDITO PÚBLICO, todos bajo la rectoría del Ministerio con competencia en materia de Finanzas, que comenzó con el perfeccionamiento y rediseño de la herramienta SIGECOF.

No obstante, la incorporación de la novísima modalidad de Formulación del Presupuesto por Proyecto, en el mes de marzo de 2005, implicó redimensionar el plan original de trabajo concebido por este equipo, concentrándose en este último aspecto la más alta prioridad del rediseño.

A partir del 2006, la ONCOP se avocó a producir una nueva versión del SIGECOF, caracterizada por la activación de un Centro de Datos (Data

Center), constituido para centralizar el procesamiento de la información a través del registro único de los hechos económicos y financieros derivados de la ejecución del presupuesto. Esta versión se instaló y configuró durante la segunda quincena del mes de diciembre de 2005, en lo que se refiere a los órganos del Poder Público Nacional.

Esta última versión del SIGECOF, realiza la ejecución financiera del Presupuesto Nacional en todos sus momentos, vale decir, desde el momento inicial en que se comprometen los recursos hasta el momento final de la emisión y desembolso de las correspondientes órdenes de pago. Esto es así, por cuanto al SIGECOF se encuentran conectados los 37 organismos ordenadores de compromisos y pagos existentes a nivel de los órganos del Poder Público Nacional, más las Universidades. (Asamblea Nacional, Presidencia y Vicepresidencia Ejecutiva de la República, Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Justicia, Consejo Nacional Electoral, Consejo Moral Republicano, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la República, Ministerios, Embajadas y, Universidades Nacionales).[179]

Más recientemente, fue dictado el Decreto que establece las disposiciones relativas al funcionamiento del Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado (PROMAFE)[180]. Allí, se establece que corresponde al Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado (PROMAFE), en su carácter de dirección general adscrita al Ministerio, continuar el desarrollo del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF) y

[179] En el Decreto que establece las disposiciones relativas al funcionamiento del Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado, se establece que el Promafe implantará el SIGECOF en la Administración Pública Descentralizada y en los Estados y Municipios que manifiesten su voluntad de acogerse a dicho sistema.

[180] Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.337 de fecha 30/12/2009.

preparar los demás sistemas vinculados con la administración financiera pública que se requieran.

De manera que hoy en día PROMAFE, según el Decreto referido, es una unidad administrativa o más concretamente una Dirección General adscrita al Ministerio con competencia en materia de Finanzas, que detenta las siguientes atribuciones:

> "1) Desarrollar los sistemas de administración financiera que se requieran en el sector público. 2) Desarrollar las herramientas informáticas que se precisen, a los fines de la implantación de los sistemas de administración financiera pública que se prepare. 3) Elaborar manuales, instructivos, normas, procedimientos e instrumentos de otra naturaleza, que sean necesarios a los propósitos de los sistemas que desarrolle. 4) Coordinar la implantación de los sistemas de administración financiera que prepare y de las correspondientes herramientas informáticas, en los órganos del sector público que corresponda. 5) Capacitar y adiestrar al personal que deba aplicar los sistemas. Herramientas informáticas e instrucciones que prepare. 6) Prestar asistencia en la materia de sus competencias. 7) Evacuar las consultas que se formulen en el área de sus competencias. 8) Administrar los sistemas que desarrolle y cuya administración se reserve. 9) Estudiar la redefinición y la reorganización de los órganos rectores de la administración financiera del sector público, para hacerlos más eficientes, efectivos y coherentes. 10) Proponer las reformas de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas, relacionadas con la administración financiera del sector público".

Por otra parte, en la misma Gaceta Oficial donde su publicaron las normas relativas al funcionamiento del Promafe, se publicaron también el Decreto mediante el cual se ordena implantar el Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos (SIGEFIRRHH) y el Decreto

mediante el cual se ordena implantar el Sistema de Gestión Administrativa (SIGA).

Al igual que con el SIGECOF, estos proyectos tienen como primer objetivo los órganos a nivel nacional, aunque se incluye en uno de sus artículos, que podrán instalarse en los entes de la Administración Pública Descentralizada y en los Estados y Municipios, si estos manifestaran su voluntad de acogerse a dicho sistema.

El SIGEFIRRHH, como herramienta informática del PROMAFE, tiene por objeto "mejorar los niveles de eficiencia, responsabilidad y transparencia en la administración financiera de los recursos humanos, a través de la sistematización de los procedimientos administrativos". Los jefes de la oficina de recursos humanos y de tecnología de cada ente u organismo público, son responsables conjuntamente con el PROMAFE de "la implantación y funcionamiento en su respectiva organización del SIGEFIRRHH". [181]

El SIGA, también como herramienta informática del PROMAFE, "tiene por propósitos disponer de un mecanismo que permita automatizar los procesos de la gestión administrativa, a fin de que las unidades responsables de requerir y proveer los bienes y servicios necesarios para la consecución de las metas previstas en cada ejercicio presupuestario, realicen sus actividades de manera eficaz y oportuna; así como establecer los mecanismos de control para identificar las distintas

[181] [181] Artículos 3 y 6 del Decreto Número 7168, mediante el cual se ordena implantar el Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos (SIGEFIRRHH) en todos los entes y órganos señalados en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

acciones y los responsables". Los Jefe de la Unidad Administradora Central y de tecnología de cada ente u organismo público, son responsables conjuntamente con el PROMAFE de "la implantación y funcionamiento del SIGA en su respectiva organización". [182]

3.3.3.- La Ley Orgánica de la Administración Pública.[183]

Dicha Ley está principalmente destinada a regular la Administración Pública Central del Poder Nacional y la Administración Pública Descentralizada Nacional, aún cuando se prevé que "los principios o normas que se refieran en general a la Administración Pública, o expresamente a los estados, distritos metropolitanos o municipios serán de obligatoria observancia por éstos, quienes deberán desarrollarlo en el ámbito de sus competencias", además de establecer que sus disposiciones podrán aplicarse supletoriamente a los demás órganos del Poder Público.[184]

Su objeto es establecer "los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las

---

[182] Artículos 3 y 6 del Decreto Número 7168, mediante el cual se ordena implantar el Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos (SIGEFIRRHH) en todos los entes y órganos señalados en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

[183] Con la promulgación de esta Ley, se vino a cumplir con el mandato instruido por la Asamblea Nacional Constituyente para que dentro del primer año de vigencia del nuevo texto constitucional, la Asamblea Nacional dictara una legislación que regulara la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, conforme lo dispone el numeral 5 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En el año 2001, el Congreso Nacional por unanimidad aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública. Posteriormente esta Ley fue reforma en el año 2008: Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 5890 (Extraordinario), de fecha 31 de julio de 2008.

[184] Artículo 2 LOAP.

políticas, planes y proyectos públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros de la Administración Pública".[185]

Por otra parte, la Ley consagra y en algunos casos reproduce del texto constitucional una serie de principios jurídicos fundamentales en materia de organización administrativa como: Competencia, Jerarquía, descentralización funcional, descentralización territorial, desconcentración funcional y territorial, coordinación y cooperación. Todos ellos son principios o fórmulas organizativas claves para entender la organización y funcionamiento de la gestión pública. De allí, la importancia de interpretarlos correctamente al momento de propiciar reformas relacionadas con la APE.

Un aspecto a resaltar relacionado directamente con la APE, es que la Ley consagra una serie de orientaciones tendentes a configurar una Administración Pública moderna, tales como el principio de que la Administración Pública está al servicio de las personas[186] y el objetivo de la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas.

Igualmente, se señala que la Administración Pública "deberá desarrollarse con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad,

---

[185] Artículo 1 LOAP.

[186] Artículo 5 LOAP. Cabe acotar que Ley anterior a la reforma se usaba la expresión ciudadanos. La reforma sustituyó la expresión ciudadanos por personas y además se agregó la obligación que se brinde especial atención a las personas de carácter social. Al respecto, pensamos que si bien la expresión personas se incluyen a los ciudadanos por ser ésta más amplia, creemos que la intención de la reforma obedeció más a razones ideológicas que técnicas, en el sentido de que se quiso dar una connotación más colectivista que individualista en cuanto a la razón de ser de la Administración, en aras de –en nuestro criterio – de una mal entendida posición de privilegio de lo colectivo sobre lo individual.

imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales".[187]

En relación específicamente a la eficacia y eficiencia, propósitos claves de la APE, se establece que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública "perseguirán el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión", y que "la asignación de recursos a los órganos, entes de la Administración Pública y demás formas de organización que utilicen recursos públicos, se ajustará estrictamente a los requerimientos de su organización y funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos, con uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros".[188] También se consagra expresamente el principio de rendición de cuentas[189]y el principio de control de gestión.[190]

Por otra parte, es de resaltar que la Ley establece un catálogo de garantías en relación a la organización y funcionamiento de la Administración Pública, en el sentido de que éstas deberán organizarse y desarrollar su actividad de manera que las personas puedan resolver sus asuntos, acceder a información actualizada y dirigir peticiones o solicitudes por cualquier medio, incluido el electrónico. Al respecto, el artículo 6 de la mencionada Ley establece:

---

[187] Artículo 10 LOAP.
[188] Artículos 19 y 20 LOAP.
[189] Principio de rendición de cuentas: Las funcionarias y funcionarios de la Administración Pública deberán rendir cuentas de los cargos que desempeñen, en los términos y condiciones que determine la ley.
[190] Principio de control de gestión: El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos, compromisos de gestión y lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados.

> "Artículo 6: La Administración Pública desarrollará su actividad y se organizará de manera que las personas puedan: a) Resolver sus asuntos, ser auxiliadas en la redacción formal de documentos administrativos, y recibir información de su interés por cualquier medio escrito, oral, telefónico, electrónico e informático; b) presentar reclamaciones sobre el funcionamiento de la Administración Pública; c) acceder fácilmente a información actualizada sobre el esquema de organización de los órganos y entes de la Administración Pública, así como a guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones que ellos ofrecen; d) dirigir peticiones o solicitudes (Derecho de Petición) por cualquier medio escrito, oral, telefónico, electrónico o informático, y que sean atendidas y respondidas oportuna y adecuadamente, independientemente del derecho que tienen las personas de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes de conformidad con la ley. La Ley establece que en caso de que un funcionario público se abstenga de recibir las peticiones o solicitudes de las personas, o no de adecuada y oportuna respuesta a las mismas, serán sancionados de conformidad con la ley".[191]

Un aspecto esencial a mencionar de la última reforma de la Ley[192], es que se establece a la Administración Pública la obligación y no la potestad, de 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, de lo que se deduce una

---

[191] Artículo 6 LOAP

[192] Con respecto específicamente al contenido de la última reforma de esta Ley, destaca la incorporación de los Consejos Comunales y demás formas de organización comunitaria que utilicen recursos públicos, como sujetos obligados en el cumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
Conectado con lo anterior, se previó la posibilidad de que se transfieran a los consejos comunales actividades de los órganos y entes de la Administración Pública, en ejercicio de potestades públicas que por su naturaleza lo permitan, cuando éstas fueren más económicas y eficientes mediante la gestión de los Consejos Comunales y demás formas de organización comunitaria.[192]
Igualmente, se creó la Comisión Central de Planificación, la cual se ubica dentro de los Órganos Superiores del Nivel Central de la Administración Pública Nacional, presidida por el Vicepresidente Ejecutivo y concebida como el órgano superior de coordinación y control de la planificación, encargado de garantizar la armonización y adecuación de las actuaciones de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional.
También se introduce como novedad legislativa la figura de las Misiones, las cuales se conciben como figuras organizativas destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, que pueden ser creadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten.

alusión a las dimensiones interna y externa de la Administración Pública Electrónica, y un mandato de ejecución.

También se señala de forma concreta que cada órgano y ente de la Administración Pública, deberá establecer y mantener 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.[193]

Como se observa, éste Ley apunta al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos. Si bien no lo desarrolla en detalle, establece disposiciones orientadas en este sentido, y además consagra con carácter obligatorio para los órganos y entes de la Administración Pública, la utilización de las tecnologías como medios electrónicos o informáticos y telemáticos, a los efectos de su organización, funcionamiento y más importante aún, su relación con las personas.

Finalmente, y a modo de reflexión general**,** vale apuntar que cuando se repasa estas tres últimas leyes comentadas sin contrastarla con la realidad de nuestra Administración Pública, se vislumbra una organización administrativa distinta en el papel, a aquella con la cual los ciudadanos deben lidiar diariamente. Sin desmeritar algunas excepciones que puedan existir, la realidad es que la aplicación de todos estos principios y

[193] Artículo 11 LOAP.

medidas que señalamos es un asunto complejo que no se produce por el sólo hecho de que una ley lo ordene. Es un asunto ante todo cultural que requiere mucho esfuerzo y voluntad.

Ciertamente, es muy propio de la dinámica política venezolana y también latinoamericana, considerar que los problemas se resuelven sólo dictando leyes, y esto sin duda es una afirmación incorrecta. Ilustrativas resultan las líneas que sobre este particular escribe el autor Volpi:

> "Paradoja latinoamericana: de un lado, la hipócrita veneración de las leyes escritas y, del otro, el burdo desprecio hacia su práctica. Nuestra apabullante obsesión legislativa ha generado así una infinita maraña de ordenamientos que se superponen y no pocas veces de contradicen, como si fuésemos incapaces de diferenciar democracia de burocracia".[194]

Más adelante, prosigue el autor:

> "Si a ello se agregan las rocambolescas pirámides burocráticas que entorpecen todos los procedimientos administrativos, nuestro escenario civil se torna catastrófico. Perdido su contacto con los hechos, la ley escrita se convierte en simulacro, y, poco a poco, en una caricatura vana e irritante".

[194] Volpi, J. y. (2009). El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el Siglo XXI. Editorial Debate. Colombia.

No obstante, si bien compartimos lastimosamente esta realidad, la respuesta no puede ser otra que luchar contra ello, y en este sentido el contar con una legislación idónea debe considerarse como un paso en la correcta dirección, sin que ello signifique el desconocer que ésta debe estar acompañada de una serie de medidas políticas y gerenciales de corte interdisciplinario, que aseguren su ejecución y cumplimiento. En este orden de ideas, el contar con un marco jurídico como el expuesto para la Administración Pública, supone, - a nuestro modo de ver -, no sólo una referencia importante sino una ventaja en el objetivo de implementar la APE.

4.- Ámbito de regulación: Normas especiales de la Administración Pública Electrónica.

Al examinar el desarrollo de la APE en Venezuela en lo atinente su aplicación efectiva, tendríamos que valorar algunas actividades de la Administración Pública que han venido experimentando cambios en la forma como se llevan a cabo, en base a normas jurídicas especiales.

4.1.- El Código Orgánico Tributario.[195]

La Administración Tributaria, en nuestra opinión, es donde se ha producido un mayor desarrollo en la implementación de la APE. Ciertamente, la posibilidad de se puedan realizarse en la actualidad

[195] Código Orgánico Tributario (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001.

operaciones transaccionales como el pago de impuestos, supone un estadio de desarrollo superior a la sola presencia en Internet, tal como explicamos cuando abordamos las fases de la APE.

El fundamento legal para que se haya desarrollado en los últimos años, toda una plataforma tecnológica en la cual los contribuyentes por vía electrónica, pueden, entre otras cosas, registrarse en el Sistema[196], tramitar el registro de información fiscal (RIF), completar formularios de declaración de impuestos e incluso pagar el impuesto (ya que el sistema se enlaza con las instituciones bancarias públicas y privadas), son las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Tributario relativas a la utilización de los medios electrónicos por parte de la Administración Tributaria.

En este orden de ideas, el referido Código establece:

> "Artículo 125: 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 de 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".

196 www.seniat.gob.ve

Como se observa, esta disposición es bastante amplia, y de ella se desprende no sólo que la Administración Tributaria puede utilizar medios electrónicos para recibir, notificar e intercambiar documentos y actos administrativos electrónicos, sino que además agrega - lógicamente - que los mismos pueden hacerse valer en los procesos administrativos, contenciosos o ejecutivos, siempre que se demuestre que la recepción, notificación o intercambio de los mismos se ha efectuado a través de medios electrónicos.

Por otra parte, en el artículo 138 del COT, se establece la obligación de la Administración Tributaria de emitir certificados electrónicos como comprobante de hacer recibido de los contribuyentes las declaraciones, pagos, consultas, recursos y demás trámites administrativos, por vía electrónica.[197]Igualmente, se establece la fecha de la emisión del certificado electrónico como el inicio de los lapsos procedimentales respectivos.

También relacionado con la legitimidad y validez de los documentos electrónicos, el artículo 122 del COT establece:

> "Artículo 122: Los documentos que emita la Administración Tributaria en cumplimiento de las facultades previstas en este Código o en otras leyes y disposiciones de carácter tributario, podrán ser elaborados mediante sistemas informáticos y se reputarán legítimos y válidos, salvo prueba en contrario. La

[197] Artículo 138 COT: "Cuando la Administración Tributaria reciba por medios electrónicos declaraciones, comprobantes de pago, consultas, recursos u otros trámites habilitados para esa tecnología, deberá entregar por la misma vía un certificado electrónico que especifique la documentación enviada y la fecha de recepción, la cual será considerada como fecha de inicio del procedimiento de que se trate. En todo caso, se prescindirá de la firma autógrafa del contribuyente o responsable. La Administración Tributaria establecerá los medios y procedimientos de autenticación electrónica de los contribuyentes o responsables".

validez de dichos documentos se perfeccionará siempre que contenga los datos e información necesarios para la acertada compresión de su origen y contenido, y contengan el facsímil de la firma u otro mecanismo de identificación del funcionario, que al efecto determine la Administración Tributaria. Las copias o reproducciones de documentos, obtenidas por los sistemas informáticos que posea la Administración Tributaria, tienen el mismo valor probatorio que los originales, sin necesidad de cotejo con éstos, en tanto no sean objetadas por el interesado. En todos los casos, la documentación que se emita por la aplicación de sistemas informáticos deberá estar respaldada por los documentos que la originaron, los cuales serán conservados por la Administración Tributaria, hasta que hayan transcurrido dos (2) años posteriores a la fecha de vencimiento del lapso de la prescripción de la obligación tributaria. La conservación de estos documentos se realizará a través de los medios que determinen las leyes especiales en la materia".

Con respecto específicamente a las notificaciones electrónicas, el artículo 162 del COT[198]indica que pueden realizarse por medios electrónicos, siempre que se deje constancia en el expediente de su recepción y se haya convenido con el contribuyente o responsable la definición de un domicilio electrónico.

También habría que destacar la posibilidad dada por el Código de que los particulares puedan iniciar por vía electrónica procedimientos administrativos tributarios específicos, como recuperación de tributos, declaratoria de incobrabilidad e intimación de derechos pendientes.[199]

[198] **"**Las notificaciones se practicarán, sin orden de prelación, en alguna de estas formas: (omisis)
3. Por correspondencia postal efectuada mediante correo público o privado, por sistemas de comunicación telegráficos, facsimilares, electrónicos y similares siempre que se deje constancia en el expediente de su recepción. Cuando la notificación se practique mediante sistemas facsimilares o electrónicos, la Administración Tributaria convendrá con el contribuyente o responsable la definición de un domicilio facsimilar o electrónico."
[199] Artículos 200. 209 y 212 COT.

Recapitulando lo señalado en las disposiciones comentadas, podríamos sostener que en el Código Orgánico Tributario se establecen pautas fundamentales en relación a lo que podría denominarse procedimiento administrativo electrónico, a saber: a) Se otorga validez a los documentos y actos administrativos en formato electrónico que emita la Administración Tributaria en el cumplimiento de sus facultades legales; y los mismos pueden hacerse valer en los procedimientos administrativos y contenciosos b) Se otorga valor probatorio a las copias y reproducciones de los documentos electrónicos en poder de la Administración Tributaria; c) Se obliga a la Administración Tributaria a emitir certificados electrónicos cuando reciben documentos y solicitudes; d) La fecha del certificado electrónico se considera como la fecha de inicio del procedimiento que se trate; e) Se consagra la notificación electrónica y el uso del correo electrónico o domicilio electrónico como el medio para llevarla a cabo, previo acuerdo entre las partes, y finalmente f) se enfatiza en la posibilidad de iniciar procedimientos administrativos tributarios específicos por vía electrónica.

Estas disposiciones demuestran la factibilidad de extender disposiciones similares a todos los procedimientos administrativos, y no sólo a los relativos la Administración Tributaria. En este sentido, la Ley que regula el procedimiento administrativo ordinario en Venezuela data de 1981[200], por lo cual es fácil inferir que poco aporta en relación al procedimiento administrativo electrónico.

Aún cuando ciertas disposiciones de ésta última hacen alusión a que la Administración debe racionalizar “sus sistemas y métodos de trabajo”,

[200] Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

para lo cual debe adoptar “las medidas y procedimientos más idóneos”[201], así como utilizar “procedimientos administrativos expeditivos en la tramitación de aquellos asuntos que así lo justifiquen”[202], lo cierto es que éstas normas lucen insuficientes para implementar el uso los medios electrónicos en los procedimientos administrativos distintos a los tributarios.

4.2.- El Decreto Ley de Contrataciones Públicas.[203]

En lo que concierne a los procedimientos de selección de contratistas en el marco de la contratación pública, este Decreto Ley dedica un capítulo[204]exclusivamente a las contrataciones electrónicas. Allí se indica que las modalidades de selección de contratistas[205]previstas en dicho instrumento legal, pueden realizarse utilizando medios y dispositivos de tecnologías de información y comunicaciones que garanticen la transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia, publicidad, autenticidad, seguridad jurídica y confidencialidad necesaria.

Para ello, los órganos o entes contratantes “deben utilizar sistemas de seguridad que permitan el acceso de los participantes, el registro y almacenamiento de documentos en medios electrónicos o de

---

[201] Artículo 32 LOPA.
[202] Artículo 35 LOPA.
[203] Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.895, de fecha 25 de marzo de 2008.
[204] Capítulo VII. Artículos 79 al 81.
[205] Las modalidades de selección de contratistas son: Concurso Abierto, Concurso Cerrado, Consulta de Precios, Contratación Directa.

funcionalidad similar a los procedimientos, todo lo cual deberá estar previsto en el pliego de condiciones respectivo".

Adicionalmente, la posibilidad de participar por medios tecnológicos "debe establecerse en el llamado o invitación y en el pliego de condiciones, para lo cual debe especificarse en dicho pliego los elementos tecnológicos, programas y demás requerimientos necesarios para participar en la respectiva modalidad de selección". En las referidas especificaciones "se deben establecer elementos y programas de uso seguro y masivo, y debe mantenerse siempre la neutralidad tecnológica, garantizando el registro de los participantes que utilicen este medios, los principios previstos en la Ley y las normas aplicables contenidas en la legislación sobre mensajes de datos y firmas electrónicas".

Como un aspecto negativo a resaltar, figura la utilización facultativa de los medios electrónicos por parte de la Administración Pública. Esta se condiciona a la opinión favorable de la Comisión de Contrataciones y a la disponibilidad y preparación tecnológica del órgano o ente contratante.

A nuestro modo de ver, el que se haya establecido estos condicionantes para la utilización de medios electrónicos, ha retrasado el desarrollo de las contrataciones electrónicas, ya que ha degenerado en un desinterés en la aplicación de los mismos. De allí, que sería aconsejable una reforma que establezca su carácter obligatorio o por lo menos con menos excepciones que la regulación actual.

Por otro lado, se consagra la utilización optativa de los medios electrónicos, por parte del interesado en participar en las modalidades de selección de contratistas. Quiere decir esto, que debe ofrecerse a los participantes la dos alternativas: tradicional y electrónica, y que éste debe elegir entre éstas. Lo anterior resulta acertado y acorde con la tendencia internacional, y debemos diferenciarlo claramente del supuesto anterior.

En resumidas cuentas, la obligación de la Administración Pública es ofrecer las dos maneras, y esto es aplicable no sólo en lo relacionado con las contrataciones electrónicas, sino en todo lo relacionado con la Administración Pública Electrónica.

4.3.- El Decreto Ley de Identificación.[206]

Este Decreto Ley tiene por objeto regular y garantizar la identificación de todas las personas naturales que se encuentren en el territorio nacional. En el mismo se establece como disposición importante a los efectos de la APE, que "el Estado garantizará la incorporación de tecnologías que permitan desarrollar un sistema de identificación seguro, eficiente y coordinado con los demás órganos del Poder Público".[207]

A tal efecto, el Ministerio del Interior y Justicia, es el órgano encargado del mantenimiento y actualización permanente y progresiva del sistema de identificación, con el objeto de "lograr un sistema de avanzada tecnología que facilite a la ciudadanía el acceso a los servicios públicos, el

[206] Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Identificación, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.320, de fecha 08 de noviembre de 2001.
[207] Artículo 4.

intercambio de información y el apoyo a las funciones de los órganos del Estado".[208]

Vale decir, que el tema de la identificación es crucial en lo relacionado con la APE. De hecho, la identificación electrónica debe considerarse como la puerta de entrada para la consolidación del sistema, ya que ella permitiría dar un gran salto en lo relativo a la identificación y autenticación de las comunicaciones electrónicas que realicen los ciudadanos. En Venezuela, los ciudadanos todavía no cuentan con una identificación electrónica[209], y en este sentido pensamos que el logro de este objetivo, debería ser una prioridad en los planes gubernamentales para la instauración de la APE.

No obstante lo anterior, es justo reconocer que los trámites y tiempos de entrega de los documentos de identificación tradicionales, han experimentado una notable mejora, gracias a la incorporación es estaciones de trabajo automatizadas. Incluso, hoy en día pueden concertarse las citas para estos trámites vía Internet.

---

[208] Artículo 4.

[209] Como si es el caso, por ejemplo, de España con el documento nacional de identidad (o DNI-electrónico). Vale la pena destacar la importancia que el mismo ha adquirido en España, al ofrecer la información más relevante de las personas y permitirles realizar trámites electrónicos. Advierte Rubén Martínez Gutiérrez, que este documento constituye un "auténtico presupuesto para la adecuada implantación de la Administración electrónica en nuestro país, y su carácter determinante ha conllevado el rediseño de los tradicionales Documentos Nacionales de Identidad para adaptarlos a la nueva era tecnológica, incorporando en los mismos mecanismos de firma electrónica que identifiquen e forma individual y certera al titular del DNI" Martínez Gutiérrez, Rubén. Administración pública electrónica. Thomson Reuters / Civitas. Primera edición. Navarra, 2009.

4.4.- El Decreto Ley de Registro Público y del Notariado.[210]

El objeto de esta Ley es regular la organización, el funcionamiento, la administración y las competencias de los registros principales, mercantiles, públicos y de las notarías. Su finalidad es garantizar la seguridad jurídica, la libertad contractual y el principio de legalidad de los actos o negocios jurídicos, bienes y derechos reales.

Asimismo, se establece como innovación importante a los efectos de la APE, el mandato referido a que para al cumplimiento de las funciones registrales y notariales, y de las formalidades y solemnidades de los actos o negocios jurídicos, "se aplicarán los mecanismos y la utilización de los medios electrónicos consagrados en la Ley".[211]

En este sentido, se establece "que la firma electrónica de los registradores o notarios o notarias tendrá la misma validez y eficacia probatoria que la ley otorga".[212]

Se regula también la base de datos nacional y las bases de datos regionales, con el fin de consolidar y respaldar la información de todas las materias registrales y notariales correspondientes a los registros y notarías del país.

---

[210] Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.833, de fecha 22 de diciembre de 2006.
[211] Artículo 2 DLRPN.
[212] Artículo 24 DLRPN.

Por otro lado, se establece que las imágenes de los testimonios notariales y de los documentos que ingresan al Registro, “serán digitalizadas y relacionadas tecnológicamente por el sistema. Estas imágenes serán incorporadas en la base de datos y podrán ser consultadas de manera simultánea con los asientos registrales y notariales relacionados”.[213]

Finalmente y no menos importante, la Ley señala que todos los soportes físicos del sistema registral y notarial actual se digitalizarán y se transferirán a las bases de datos correspondientes y que “el proceso registral y notarial podrá ser llevado a cabo íntegramente a partir de un documento electrónico”.[214]

Sobre este último punto referido al documento electrónico, interesa destacar el trabajo de la autora venezolana Nayibe Chacón, relacionado directamente con los Registros Mercantiles, en el cual se aborda la noción del documento electrónico a que hace referencia el Decreto Ley de Registro Público y del Notariado , y en específico, del documento público electrónico. En este sentido, en el mencionado trabajo se señala:

> “La elaboración del documento público electrónico requiere la conjugación de las normas antes transcritas de la Ley de Registro Público y del Notariado, y de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas vigentes en nuestro país, todo lo cual conlleva a la intervención tanto del Registrador Mercantil como del Proveedor de Servicios de Certificación Electrónica. La intervención conjunta del Registrador Mercantil y del Proveedor de Servicios de Certificación Electrónica se fundamenta en: a) El Registrador Mercantil no está acreditado

[213] Artículo 32 DLRPN.
[214] Artículo 23 DLRPN.

> para emitir certificados electrónicos, los cuales son requeridos para la existencia de la firma electrónica certificada que otorga fuerza probatoria y equipara al documento en soporte electrónico con el documento en papel; y b) El Proveedor de Servicios de Certificación Electrónica no está facultado para otorgar fe pública registral a los certificados electrónicos que emite".[215]

Por lo tanto, debe distinguirse entre la autoridad registral de aquella autoridad competente en materia de certificación electrónica.

Por otra parte, como conclusión general en el estudio comentado, la referida autora señala:

> "Lo que se evidencia en la institución del Registro Mercantil, en el panorama tecnológico actual es que quedaron lejos y prácticamente derogadas por la avalancha de la modernidad las normas contenidas en el Código de Comercio, en donde se establecía que el registro se debía hacer 'en un libro de papel de hilo, empastado y foliado, que no podrá ponerse en uso sin una nota fechada y firmada en el primer folio, suscrita por el Juez y su Secretario o por el Registrador Mercantil, en los lugares donde los haya, en la que conste el número de folios que tiene el libro'".

[215]Chacón Gómez, Nayibe. La Firma Electrónica del Registrador Mercantil en Venezuela. Obtenido en: ulpiano.org.ve/.../ucv_2009_133_159-184.pdf. Recuperado el 18 de mayo de 2011.

De allí, que por lo menos desde el punto de vista de la legislación, se observan normas destinadas a modernizar los Registros y Notarias a través de la implementación de las TIC. No obstante, no podemos dejar de mencionar, con respecto a la realidad de los hechos del funcionamiento los Registros Públicas y las Notarías, que es éste el sector donde se hace más palpable la diferencia entre el plano normativo y la realidad de los hechos en Venezuela.

Esta parte de la Administración Pública, que debiera ser uno de las llamadas a ser reinventadas mediante la implementación de las TIC, paradójicamente resulta una de las más desatendidas. Aún cuando se han proyectado cambios legislativos, éstos han resultado altamente improductivos.

Desde el punto de vista estrictamente informático, se ha avanzado algo en la dirección de registrar electrónicamente las transacciones, más no en lo relacionado con la atención al ciudadano, consultar el expediente vía electrónica o simplificar los trámites administrativos.

Esta experiencia, nos ayuda a comprender que la APE es más que un asunto de implementación de las nuevas tecnologías o llamados normativos a utilizar los medios electrónicos. Supone ante todo un compromiso con el ciudadano, un cambio cultural y una reingeniería de los procesos a implementar en todas sus dimensiones.

5.- Ámbito de regulación: Marco general de la Administración Pública Electrónica.

A diferencia de otros países, Venezuela no cuenta en la actualidad con un instrumento legal que regule de manera integral lo que podría denominarse marco jurídico general o el núcleo esencial de la APE, según nuestro esquema de clasificación. No obstante, si cuenta con instrumentos normativos que regulan algunos de los aspectos pertenecientes a éste ámbito de regulación.

5.1.- El Decreto que crea la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado.[216]

En este Decreto se crea, con carácter temporal, la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado, la cual "tiene por finalidad el estudio, evaluación y formulación de las medidas y mecanismos necesarios para la creación de la Red del Estado, en la cual se deben integrar las redes de información y telecomunicaciones propiedad del Estado o aquellas en las que tenga participación mayoritaria, facilitando la comunicación e interacción de los órganos y entes de la Administración Pública".[217]

[216] Decreto No. 2479 que crea con carácter temporal, la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37733, de fecha 27 de julio de 2003.
[217] Artículo 1.

Entre las atribuciones de la Comisión Presidencial se establecen :

> "Verificar y analizar tecnológicamente las diferentes redes de información y telecomunicaciones de los órganos y entes del Estado; Elaborar y someter a la consideración del Ministro de Ciencia y Tecnología el plan nacional para la creación e implementación de la Red del Estado y su interconexión con otras redes existentes y futuras; Identificar los inventarios y formular las propuestas para la integración de las distintas redes de información y telecomunicaciones existentes en el Estado; Formular propuestas para el desarrollo de una nueva infraestructura en caso de ser necesario; Presentar un proyecto técnico de articulación de las redes existentes en los organismos públicos; Proponer al Ministerio de Ciencia y Tecnología un proyecto de Reglamento Pardal de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación en lo referente a la estructura y funcionamiento de las Redes del Estado, como elemento fundamental de las tecnologías de información en el Estado".[218]

5.2.- El Decreto sobre el Software Libre.[219]

Mediante este Decreto se establece que la Administración Pública Nacional empleará prioritariamente Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos, en sus sistemas, proyectos y servicios informáticos. A tales fines, todos los órganos y entes de la Administración Pública Nacional iniciarán los procesos de migración gradual y progresiva de éstos hacia el Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos.[220]

---

[218] Artículo 6.
[219] Decreto No. 3390, mediante el cual se dispone que la Administración Pública Nacional empleara prioritariamente Software Libre desarrollado en estándares abiertos, en sus sistemas, proyectos y servicios informáticos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38095, de fecha 23 de diciembre de 2004.
[220] Artículo 1.

En el decreto se define el Software Libre como un “programa de computación cuya licencia garantiza al usuario acceso al código fuente del programa y lo autoriza a ejecutarlo con cualquier propósito, modificarlo y redistribuir tanto el programa original como sus modificaciones en las mismas condiciones de licenciamiento acordadas al programa original, sin tener que pagar regalías a los desarrolladores previos”.[221]

También define estándares abiertos como “las especificaciones técnicas, publicadas y controladas por alguna organización que se encarga de su desarrollo, las cuales han sido aceptadas por la industria, estando a disposición de cualquier usuario para ser implementadas en un software libre u otro, promoviendo la competitividad, interoperatividad o flexibilidad”.

Importante mencionar que se contempla planes de capacitación para los funcionarios públicos en materia de aplicación del software libre, además de la cooperación internacional en esta materia. También se establece la excepción al software libre, en los casos en los que no se puedan desarrollar o adquirir estas aplicaciones, para lo cual el órgano o ente respectivo deberá solicitar ante el Ministerio con competencia en Ciencia y Tecnología, autorización para optar por otras soluciones tecnológicas, siempre bajo las normas y criterios establecidos por dicho Ministerio.

Este decreto debe ser considerado como la primera iniciativa gubernamental en la transición al software libre, lo que supone un proceso gradual.

---

[221] Artículo 2.

5.3.- El Decreto Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado. [222]

Este Decreto - Ley, que entrará en vigencia el 15 de junio de 2014[223], tiene por objeto "establecer las bases y principios que regirá el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado, con el fin de garantizar la implementación de un estándar de interoperabilidad".[224]

Tiene los siguientes fines:

> "1.Establecer un estándar de interoperabilidad entre los órganos y entes del Estado. 2. Establecer las condiciones necesarias para el desarrollo y adopción de planes y proyectos que garanticen el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado.3. Promover el desarrollo de sistemas de información interoperables adecuados para los procesos del Estado y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. 4. Promover el desarrollo de una Plataforma Nacional de Servicios de Información Interoperables que provea un acceso uniforme de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado. 5. Promover el desarrollo de un modelo nacional para el intercambio, publicación e interpretación de los datos, información y documentos, que apoye el establecimiento de políticas, lineamientos y estrategias públicas. 6. Garantizar un adecuado nivel de interoperabilidad en los sistemas de información utilizados por los órganos y entes del Estado. 7. Coadyuvar en la gobernabilidad del Estado con el fortalecimiento, seguimiento y evaluación de las políticas,

[222] Decreto Nº 9.051 con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.945, de fecha 15 de junio de 2012.
[223] Contempla una vacatio legis. Disposición Transitoria Cuarta.
[224] Artículo 1 DLAIED.

> planes, programas y proyectos enmarcados en los objetivos estratégicos de la nación.
> 8. Contribuir con la mejora del funcionamiento interno de los órganos y entes del Estado, impulsando una mayor eficiencia y eficacia en las actividades que soportan los servicios que éstos prestan.9. Coadyuvar en la ordenación, coordinación, cooperación, armonización y racionalización de la acción pública de los órganos y entes del Estado. 10. Coadyuvar en la simplificación de los trámites que realizan los ciudadanos ante los órganos y entes del Estado".[225]

El mismo instrumento normativo define Interoperabilidad como "la capacidad de los órganos y entes del Estado de intercambiar por medios electrónicos datos, información y documentos de acceso público".[226]

Más adelante, se señala que la interoperabilidad "tiene como fin apoyar la función y gestión pública que desarrollan los órganos y entes del Estado, garantizando la cooperación y colaboración requerida para proporcionar servicios y procesos públicos integrados, complementarios y transparentes, sobre la base del principio de unidad orgánica".[227]

Con respecto a la interoperabilidad, conviene citar un extracto de una ponencia, donde se analizó este instrumento normativo, a cargo de José Sosa, presidente del Cnti:

> "Esta ley es la que define todo el sustento jurídico para lo que va a ser el intercambio de datos electrónicos entre las

[225] Artículo 3 DLAIED
[226] Artículo 4 DLAIED.
[227] Artículo 21 DLAIED.

> instituciones del Estado, que es uno de los pasos fundamentales para los logros de los objetivos del Gobierno Electrónico. Con la aplicación de esta ley, para la cual el Gobierno debe prepararse para los próximos dos años, se va a poder contar con trámites administrativos en todas las instituciones públicas en los cuales no se le requiera al ciudadano documentación que ya exista en otras instituciones."[228]

De manera que, la interoperabilidad se concibe un paso necesario en la construcción del gobierno electrónico, vinculado específicamente a la posibilidad técnica de que los organismos públicos compartan datos electrónicos, y así evitar que el ciudadano tenga que consignar (cada vez que haga un trámite) documentos archivados o registrados en otras oficinas públicas. La idea resulta reconfortante y altamente ambiciosa, en un país donde la Administración Pública suele exigir abundantes requisitos y documentos certificados para cualquier trámite, lo que se traduce en costos e incomodidades para el ciudadano.

Por otra parte, - y volviendo al hilo conductor del Decreto Ley -, con el fin de lograr la interoperabilidad, se crea el Comité Nacional de la Interoperabilidad, con las siguientes atribuciones:

> "1. Ordenar, incluso de oficio, a los órganos y entes del Estado, la implementación de los sistemas de información interoperables necesarios para la gestión de los servicios del Estado, en los términos establecidos en el presente Decreto

[228]Sosa, J (2012) Foro "Nueva Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los órganos del Estado". Centro Cultural Simón Rodríguez. Ministerio del Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI). Caracas, junio de 2012. Obtenido en: http://www.mcti.gob.ve/Noticias/14733. Recuperado en agosto de 2012.

> con Rango, Valor y Fuerza de Ley y demás normativa aplicable.
> 2. Garantizar el cumplimiento de las políticas, lineamientos, normas, y procedimientos requeridos para garantizar el intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado, con el objeto de garantizar un estándar de interoperabilidad.3. Resolver los conflictos que surjan en relación al acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos o al uso inadecuado de éstos por parte de los órganos y entes del Estado, de conformidad con lo establecido en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y demás normativa aplicable".[229]

También se crea el Operador de la Interoperabilidad, y se define como "el ente adscrito al Ministerio del Poder Popular con competencia en tecnologías de información, encargado del desarrollo, operación, mantenimiento y administración de la Plataforma Nacional de Servicios de Información Interoperables, con el fin de estandarizar, formalizar, integrar, reutilizar y compartir, por medios electrónicos, entre los órganos y entes del Estado, los datos, información y documentos que éstos poseen conforme a sus atribuciones, de acuerdo al principio de unidad orgánica y demás principios aplicables a la interoperabilidad".[230]

Son atribuciones del Operador de la Interoperabilidad las siguientes:

> "1. Desarrollar y actualizar el estándar de interoperabilidad.
> 2. Desarrollar, operar, administrar, mantener y actualizar la Plataforma Nacional de Servicios de Información Interoperables que integre los servicios de información interoperables de los

[229] Artículo 16 DLAIED. El Comité Nacional de la Interoperabilidad estará conformado por un representante y su respectivo suplente de: La Vicepresidencia Ejecutiva de la República, quien lo preside; El Consejo Federal de Gobierno; El Ministerio del Poder Popular con competencia en planificación; El Ministerio del Poder Popular con competencia en tecnologías de información; La Procuraduría General de la República; La Asamblea Nacional; El Tribunal Supremo de Justicia; El Consejo Nacional Electoral; El Consejo Moral Republicano; El Banco Central de Venezuela, y; El Operador de la Interoperabilidad.
[230] Artículo 18 DLAIED.

> órganos y entes del Estado. 3. Dictar las normas técnicas y procedimientos que garanticen el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado, con el fin de establecer el estándar de interoperabilidad, de conformidad con la presente ley. 4. Promover la reutilización de los datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado. 5. Desarrollar, mantener, administrar y operar el Registro Nacional de Servicios de Información Interoperables.6. Proponer ante el Comité Nacional de la Interoperabilidad el desarrollo de sistemas y servicios de información interoperables, en los términos establecidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y demás normativa aplicable.7. Garantizar de manera efectiva y eficaz la entrega de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado, de acuerdo al Registro Nacional de Servicios de Interoperabilidad.8. Presentar ante la autoridad competente, los conflictos que surjan sobre la negativa al acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos o por el uso inadecuado de éstos en los órganos y entes del Estado, en los términos previstos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.9. Promover, en el componente laboral de los órganos y entes del Estado, el desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas en el área de interoperabilidad.10. Garantizar la efectiva instalación, operación, prestación y mantenimiento de los servicios de información interoperables en coordinación con los órganos y entes del Estado".[231]

Por otro lado, se reafirma en este instrumento normativo, la tendencia que se fijó con el Decreto de Software Libre, al establecer que "los sistemas de información interoperables y servicios de información deberán ser desarrollados bajo estándares abiertos y software libre".[232] La diferencia con aquel, es que aquí se establece con carácter obligatorio, en tanto que en el decreto se establecía su carácter prioritario más no exclusivo.[233]

---

[231] Artículo 14.
[232] Artículo 35 DLAIED.
[233] En el primer diagnóstico del Gobierno Electrónico realizado por el CNTI, se señalo lo siguiente: El uso de software libre en la implementación de soluciones de gobierno electrónico muestra una tendencia que va en ascenso, una cantidad importante de las instituciones participantes lo usan en sus plataformas tecnológicas de servicios trámites en línea. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, es importante abordar con mayor detalle

Como puede observarse, lo concerniente a la interoperabilidad de la Red del Estado, es el aspecto central regulado en este instrumento normativo. Como tal, la interoperabilidad puede conceptuarse como una etapa o fase del APE, como lo explicamos con anterioridad. Se trata de un aspecto técnico vital en la consolidación de la misma, más no la columna vertebral de su regulación, que pensamos debe ser el desarrollo del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, con todas sus incidencias desde el punto de vista jurídico.

En todo caso, como se desprende del análisis de los instrumentos normativos incluidos en este ámbito de regulación, éstos abordan fundamentalmente medidas destinadas a fortalecer la red del Estado.

De hecho, si repasamos los aspectos que constituyen el núcleo esencial de regulación de la APE (objetivos y finalidades; los derechos que nacen de su implementación y sus mecanismos de tutela; la organización e instrumentos para el acceso a la APE y las medidas para su instauración y desarrollo), es fácil percatarse que la regulación en Venezuela en este sentido es incompleta, y se ha enfocado en los dos últimos aspectos. El Decreto Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado es un ejemplo de ello, al regular de manera extensiva la interoperabilidad, la cual debe considerarse como una paso muy importante para la instauración de la APE, pero obviando el desarrollo de los objetivos y finalidades de la APE en sentido general, y el desarrollo de los derechos y mecanismos de tutela que nacen de su implementación.

---

y profundidad la AP, en este tema y focalizar esfuerzos en las instituciones que aún no utilizan software libre. Gobierno electrónico en la Administración Pública (AP) ubicada en el Distrito Capital – Diagnóstico 2011. Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI). Obtenido en: http://publicaciones.cnti.gob.ve/descarga/diagnostico.pdf. Recuperado en marzo de 2012.

Finalmente, es de destacar que actualmente se encuentra en discusión por la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Infogobierno[234], el cual sería el instrumento legislativo, que pensamos, puede abordar de manera codificada, orientadora e integral lo que hemos conceptuado como marco jurídico general de la APE, haciendo énfasis en la perspectiva relativa al desarrollo del derecho de acceder y relacionarse electrónicamente con la Administración Pública. El examen detallado de esta iniciativa legislativa se realizará en el capítulo siguiente. Se analizará su contenido y se comparará con otros instrumentos iberoamericanos más avanzados.

[234]Proyecto de Ley de Infogobierno. Obtenido en: www.entornoparlamentario.files.wordpress.com. Consultado el 15 de febrero de 2009.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO, LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESPAÑOLA Y EL PROYECTO DE LEY DE INFOGOBIERNO VENEZOLANO

1.- Consideraciones Generales.

En el ámbito del derecho comparado, la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico (en lo adelante CIGE) y la Ley española 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en lo adelante LAECSP), se constituyen en las referencias normativas principales a tener en cuenta en la formulación de una futura Ley que regule el marco jurídico de la APE en Venezuela. De allí que su comparación entre sí, y con el Proyecto de Ley de Infogobierno venezolano (en lo adelante PLI), resulta fundamental con miras a proponer recomendaciones con respecto a éste último. El presente capítulo aborda el estudio de la regulación de la APE en estos tres instrumentos normativos.

El capítulo se divide en cuatro epígrafes: los tres primeros realizan un resumen de cada uno de los instrumentos normativos mencionados, resaltando sus aspectos más importantes (si bien en el venezolano se advierte que se trata de un proyecto legislativo); y el cuarto epígrafe efectúa un análisis de Derecho Comparado entre ellos, a partir de los siguientes aspectos en materia de APE: objetivos y finalidades; derechos y libertades; organización e instrumentos para el acceso; medidas para su

instauración y desarrollo; y mecanismos para la tutela de tales derechos y libertades, tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

Antes de emprender el análisis se estima necesario efectuar una advertencia respecto al ámbito de aplicación territorial de cada uno de estos instrumentos. La CIGE tiene aplicación en los países iberoamericanos que la han suscrito (entre ellos Venezuela). Sin embargo, no se trata precisamente de un tratado internacional, ya que para su aprobación no se ha seguido el procedimiento que éstos requieren, las cuales según lo señalado por Reuter[235], comprenden las siguientes etapas sucesivas: la redacción del texto, su autenticación, el compromiso de continuar el procedimiento sobre esa base, la expresión del consentimiento definitivo y la obligatoriedad definitiva.

Para el caso de Venezuela, los tratados requieren además la aprobación de la Asamblea Nacional, antes de ser ratificados por el Presidente de la República.[236]La ausencia de estas fases demuestra que, para el mencionado país, no tiene la jerarquía de un tratado internacional, sino de otra clase de instrumento. En nuestro criterio, es más bien un documento internacional de carácter orientativo, que establece líneas de acción para instaurar de manera razonable la APE. Por tal motivo, su eficacia no es de

[235] Reuter, P (1999). Introducción al derecho de los tratados. Universidad Nacional Autónoma de Mexico. Primera edición en español. México. p. 75.

[236] Además, para el caso concreto de Venezuela, el artículo 154 de la Constitución, dispone: "Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional".

los tratados[237], si bien el ánimo de los países, por el hecho de haberla suscrito, debe ser atender fielmente a su contenido.

Por otro lado, en relación a la LAECSP, ésta es de aplicación a España y por tener el carácter formal y material de una ley, goza de completa eficacia. Por último, está el caso del PLI, que es un proyecto legislativo y por ende no vincula ni tiene eficacia alguna, pero que se constituye como un instrumento fundamental para el análisis.

2.- La Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico.

Dictada en Pucón, Chile, el 1º de junio de 2007, por los Ministros de Administración Pública y Jefes de Delegación de los Gobiernos de veintiún países de Iberoamérica[238] (América Latina, más España y Portugal), con ocasión de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, la CIGE pretende servir de orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de APE en el ámbito iberoamericano.

La CIGE está dividida en tres Capítulos, y a su vez cada uno de ellos se separa en epígrafes, para hacer un total de treinta y un rótulos o artículos.

---

[237] "El tratado tiene como efecto esencial crear normas jurídicas, engendrar derechos y obligaciones; él 'obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe'" (Tomado de: Reuter, Introducción al derecho de los tratados, cit., p. 116).

[238] Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominica, Uruguay y Venezuela (también figura como firmante el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, mejor conocido por sus siglas: CLAD).

El Capítulo primero trata sobre la finalidad y ámbito de la Carta, el Capítulo segundo establece el derecho a una APE, y el Capítulo tercero aborda el tránsito a esa APE.

Los objetivos, finalidades, concepto y principios del Gobierno Electrónico o APE, se encuentran en el Capítulo primero. De acuerdo con el epígrafe 1, la CIGE tiene los siguientes objetivos:

> "a. Determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico para Iberoamérica. b. Definir los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. […] d. Servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública".

En el epígrafe 2 están las finalidades de la CIGE, que parten de los objetivos descritos, en donde interesa destacar los dos primeros:

> "a. Aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos al facilitar la comunicación y relación con los mismos por medios electrónicos. b. Incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor transparencia de la gestión pública, aprovechando la utilización de las TIC en el Gobierno y en la Administración Pública".

Se encarga la CIGE, en sus epígrafes 3, 4 y 5, de explicar en qué consiste la APE. El primero de ellos, comienza por señalar, como ya se

menciono anteriormente, que a los efectos de la Carta las expresiones “Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica”, se consideran sinónimos, y en concreto ambas son entendidas 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”.

Por su parte, el epígrafe 4 concibe al Gobierno Electrónico como una herramienta para la satisfacción de necesidades ciudadanas y desarrollo de la sociedad.

En dirección similar, teniendo como norte a los ciudadanos, el epígrafe 5 establece la vinculación entre el Gobierno Electrónico y la gobernabilidad democrática, al expresar que “el Gobierno Electrónico se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática”, y por ello, tiene que estar orientado a “facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público” y en la participación formulación de políticas a través de consultas participativas.

Son principios del Gobierno Electrónico, - de acuerdo con el epígrafe 6 de la CIGE -, la igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad, y adecuación tecnológica. Si bien todos ellos tienen una importancia manifiesta, interesa destacar, a los efectos del fortalecimiento y credibilidad del sistema (inclusive de su pervivencia), los principios de igualdad, legalidad, responsabilidad y adecuación tecnológica.

El principio de igualdad, en el marco de este instrumento normativo, significa que “en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones públicas por medios no electrónicos”, sin perjuicio de las medidas que se adopten para incentivar la relación electrónica.

Por su parte, el principio de legalidad implica que las garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la Administración, deben respetarse en su totalidad cuando se utilicen medios electrónicos. Aquí se integra el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las Administraciones Públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales.

En la misma sintonía, el principio de responsabilidad comporta que “la Administración y el Gobierno respondan por los actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales”.

Por último, el principio de adecuación tecnológica supone, al menos dos cosas: por un lado, que “las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades”, recomendándose el uso de “estándares abiertos y software libre”, y por el otro, la posibilidad de usar distintos medios electrónicos como son: “el computador, la televisión digital terrestre, los mensajes SMS en teléfonos celulares, entre otros, sin perjuicio de la eventual imposición del empleo en determinados casos de

aquellos medios concretos que se adecuen a la naturaleza del trámite o comunicación de que se trate".

El Capítulo segundo de la CIGE trata sobre el novedoso derecho a un Gobierno Electrónico, - asunto de capital importancia-, y en ese marco regula su alcance, instrumentos y seguridad; direcciones, sitios y registros electrónicos de las Administraciones Públicas; régimen de los documentos y archivos electrónicos; consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el procedimiento administrativo; y protección de datos personales.

El epígrafe 7 entra de inmediato en el reconocimiento del referido derecho, al disponer:

> "La implantación del Gobierno Electrónico comporta el reconocimiento por parte de los Estados Iberoamericanos del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. Lo que supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos".

En relación al alcance, el epígrafe 8 contempla que este derecho "debe ser tan amplio como lo permita la naturaleza del trámite y pretensión de que se trate", pudiendo en concreto los ciudadanos, obrar conforme al epígrafe 9, que por su interés conviene citar en extenso:

> "a. Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las Administraciones

Públicas, quedando éstos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales.
b. Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
c. Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita.
d. Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales […].
e. Acceder los interesados electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de los mismos.
f. Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de los países […].
g. Utilizar y presentar ante el Gobierno o las Administraciones Públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como los documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones que si fueran documentos en papel, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la Administración de que se trate.
h. Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano de su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre Administraciones y entre distintas dependencias de la misma Administración, lo que supone acciones de Interoperabilidad y Simplificación Registral".

Pasando a los instrumentos del Gobierno Electrónico, el epígrafe 10 de la CIGE establece que para ello, cada Estado regulará los aspectos siguientes:

"a. La identificación de los ciudadanos, Administraciones Públicas, funcionarios y agentes de éstas que empleen medios electrónicos, así como la autenticidad de los documentos electrónicos en que se contiene la voluntad o manifestaciones de todos ellos. […] b. El establecimiento e información al público por medios accesibles para todos los ciudadanos de las

> direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas con especial incidencia en las sedes electrónicas de las mismas. c. La regulación y establecimiento de registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan dirigir sus comunicaciones electrónicas conteniendo sus peticiones y pretensiones; registros de los que los ciudadanos recibirán de forma automática la confirmación de su recepción, además de otras notificaciones. d. El régimen de los documentos y archivos electrónicos".

Los epígrafes 11 y 12 se encargan de la seguridad del Gobierno Electrónico. El primero de ellos señala que ésta consiste en la identidad de la persona, órgano o institución que se comunica, así como en la autenticidad e integridad del contenido de la comunicación, sin que la misma pueda ser repudiada por el emisor. Esa autenticidad también implica que la comunicación "se corresponde con la originalmente remitida sin que sus contenidos hayan podido ser alterados, expresando por tanto la voluntad, opinión, alegatos y otros contenidos sustentados por la persona que la remite por medios electrónicos".

A los fines de identificar al interesado y asegurar la autenticidad de la comunicación, el epígrafe 12 dispone que se regulen sistemas de firma electrónica, así como otros sistemas alternativos, cuando la naturaleza del trámite lo aconseje.

En materia de direcciones electrónicas, el epígrafe 13 ordena "que los ciudadanos las puedan conocer con facilidad", para lo cual "deberán elaborarse estándares comunes evitando el uso de siglas y facilitando la localización de tales direcciones en función de los temas atendidos por cada Institución". En estrecha relación se encuentra la responsabilidad de las Administraciones, prevista en el epígrafe 14, la cual abarca la

integridad, veracidad y calidad de los datos, servicios e informaciones que ofrezcan.[239]

El epígrafe 15 se encarga de los registros electrónicos, y en ese sentido, dispone que la confirmación de recepción de comunicaciones, "se hará mediante copia autenticada, realizada automáticamente, de las comunicaciones y documentos presentados, en su caso, en los que constará la fecha y hora de presentación". De igual modo, a través de los registros electrónicos "las Administraciones Públicas notificarán a los ciudadanos sus resoluciones y decisiones, siempre que los mismos hayan consentido esta forma de notificación". Esta última condición resulta fundamental.

Conforme al epígrafe 16 de la CIGE, los documentos y archivos electrónicos deberán ser regulados por los Estados sobre la base de los siguientes criterios:

> "a. Equivalencia de los documentos electrónicos con los documentos en papel […]. b. Validez: los documentos tramitados electrónicamente por los ciudadanos mantienen la misma validez intrínseca de aquellos que pueden serlo físicamente […]. c. Conservación y gestión de datos. Los documentos, actos y actuaciones electrónicas deberán guardarse en archivos electrónicos que garanticen la integridad, autenticidad, mantenimiento y conservación sin posibilidades de manipulación o alteración indebidas".

[239] Para ello se establece en ese epígrafe, que los sitios electrónicos deberán adoptar las siguientes medidas: "estarán dotados de los sistemas de firma electrónica que identifiquen a su titular y garanticen la comunicación segura con los mismos", "no podrán figurar avisos de exención de responsabilidad por el contenido de las mismas", "constará el órgano responsable de los mismos y de su puesta al día. También constará la norma que autoriza su creación el contenido de tal norma. Asimismo constarán los mecanismos y sistemas que permiten el establecimiento de comunicaciones seguras cuando estas sean necesarias".

Desde el punto de vista de las consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el procedimiento administrativo, el epígrafe 17 reconoce, en primer término, el derecho de acceso al expediente por medios electrónicos y por medios físicos o tradicionales, pudiendo éste hacerse ante la oficina respectiva.

En segundo lugar, la Administración a través de sus oficinas de información, deberá facilitar y poner a disposición de quienes no estén familiarizados con las tecnologías de la información y la comunicación o no quieran emplearlas desde sus domicilios, equipos y personal de apoyo capacitado para acceder electrónicamente a la Administración, pudiendo además acreditar su identidad ante funcionarios públicos habilitados para ello, de modo que, "aunque no cuenten con certificados de firma electrónica, se identifique su personalidad por medios convencionales y se remitan sus escritos por medios electrónicos desde la propia oficina pública de información".

Por último, para cerrar este Capítulo, el epígrafe 18 establece el derecho a la protección de datos, que consiste en la facultad "de todo ciudadano de solicitar ante los organismos competentes la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos datos contenidos en registros electrónicos oficiales o privados, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos".

El Capítulo tercero trata sobre las condiciones generales para el establecimiento y desarrollo del Gobierno Electrónico, y en ese sentido los epígrafes 19 y 20 comienzan por recordar que el tránsito a un sistema

integral de Gobierno Electrónico requiere de tiempo y medidas, a fin de conseguir la plena interoperabilidad a nivel nacional e internacional.

El epígrafe 21 de la CIGE se encarga de la planificación del Gobierno Electrónico, para lo cual establece varias medidas. La primera, supone que “una vez definido el objetivo que se quiere alcanzar es preciso definir el tiempo previsible para hacerlo y las estrategias de todo tipo que pueden contribuir al pleno desarrollo del Gobierno Electrónico”. Para ello, se asignan dos importantes obligaciones a los Estados iberoamericanos: “valorar el tiempo que prevén necesario para que el derecho que se reconoce en la presente Carta Iberoamericana pueda ser efectivo”, y “asumir compromisos de calendarios en que concreten fechas de implantación sucesiva de aquellos servicios que prioritariamente consideren deben comenzar a prestarse y atenderse por medios electrónicos hasta completar el proceso de implantación de la Administración Electrónica”. También dispone el rótulo en referencia, que las políticas y programas a implementar “se dirigan en unos casos a la propia Administración y en otros al resto de los agentes sociales para poner en marcha iniciativas que contribuyan a la familiarización de los ciudadanos con el uso de las TIC”.

El epígrafe 22 formula tres recomendaciones para consolidar el Gobierno Electrónico:

> “1) La creación de instancias interdepartamentales e intersectoriales que hagan una identificación de necesidades y preparen planes de adaptación; 2) la creación de una instancia con presencia de agentes sociales y de la Administración Pública que permita conocer la opinión de los agentes sociales y les permita participar en el desarrollo del Gobierno

> Electrónico; y 3)formalizar e institucionalizar autoridades que sean responsables del desarrollo y consolidación del Gobierno Electrónico en los gobiernos iberoamericanos".

También se recomienda en la Carta, en el marco de las transformaciones de la Administración Pública, como consecuencia de la implantación del Gobierno Electrónico, la "adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de Gobierno Electrónico, promoviendo la profesionalización de los mismos de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública"[240]; la adecuación de "las reglas de procedimiento a las posibilidades que ofrecen las comunicaciones electrónicas"; y la implantación de "nuevos modelos de gestión en la Administración Pública que fomenten la mejora continua de los procesos y la constante innovación".

Los epígrafes 24 y 25 de la CIGE se refieren a la interoperabilidad de las comunicaciones y servicios, inclusive a un nivel supranacional entre los países iberoamericanos, procurando lograr un estándar común. Asimismo, los epígrafes 26, 27 y 28 prevén, teniendo en mente a los ciudadanos, el fácil uso de los sistemas y programas electrónicos, la inclusión digital bajo una cultura ciudadana de Gobierno Electrónico y mecanismos de acceso a los medios electrónicos para aquellas personas que no disponen de ellos, ya sea por razones geográficas o sociales, sobre todo aquellos que se encuentran en circunstancias particularmente desventajosas (como pueden ser las comunidades indígenas en América Latina, inclusive incorporando los lenguajes que dichos grupos utilizan).

[240] Epígrafe 23.

Para todo ello, tres factores resultan importantes: preparación de los ciudadanos, integración de servicios y despliegue de infraestructuras, en lo cual se detienen los epígrafes 29, 30 y 31 de la CIGE. El primero señala que es fundamental la transformación de la cultura social, para una más rápida implantación del Gobierno Electrónico mediante la "infoalfabetización", comenzando desde la más temprana edad.

El epígrafe 30 recomienda, por un lado, el desarrollo de portales únicos, ya que la proliferación de éstos dificulta la utilización del Gobierno Electrónico, y por el otro, la combinación de medios, mediante el contacto presencial y los puntos virtuales, de manera de utilizar los primeros para asegurar el acceso y la simplicidad en la utilización de los segundos.

Por último, el epígrafe 31 recuerda que una de las condiciones para la universalización del Gobierno Electrónico, es el despliegue por los países iberoamericanos de las infraestructuras para que el acceso al mismo constituya una posibilidad real, advirtiendo como condición necesaria el uso de la banda ancha (la norma deja en manos de cada Estado el rol que corresponderá a la iniciativa privada).

3.- La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Pasando al ámbito del Derecho español, corresponde revisar la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los

Servicios Públicos[241], aprobada por las Cortes Generales del país ibérico en el año 2007, posicionando desde entonces a España en la cúspide del Gobierno Electrónico, inclusive a nivel mundial. Esta Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa.

La LAECSP, tiene un Título preliminar y cuatro Títulos ordinarios, divididos a su vez en capítulos y secciones, los cuales hacen un total de cuarenta y seis artículos. Asimismo, tiene seis disposiciones adicionales, una disposición transitoria, otra derogatoria y ocho disposiciones finales.

El Título preliminar se refiere al ámbito de aplicación y los principios generales; el Título primero trata sobre los derechos de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos; el Título segundo regula el régimen jurídico de la APE; el Título tercero trata sobre la gestión electrónica de los procedimientos; y por último, el Título cuarto se refiere a la cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica.

El objeto, ámbito de aplicación, finalidades y principios generales de la LAECSP, están en su Título preliminar. Comenzando por el objeto, el artículo 1:

[241] Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Boletín Oficial del Estado núm. 150, de fecha 23 de junio de 2007. Gamero Casado, E (2008) Legislación de Administración Electrónica y Protección de Datos. Editorial Tecnos, Sevilla.

> "(…) reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de las información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica".

Quedan sometidos al ámbito de aplicación de la LAECSP, de acuerdo con su artículo 2, las Administraciones públicas (Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, así como las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de éstas); los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas; y las relaciones entre las distintas Administraciones públicas.

Entre las finalidades de la Ley en referencia, previstas en su artículo 3, interesa destacar:

> "1. Facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos", (…) 4. Promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general, 5. Contribuir a la mejora del funcionamiento de las Administraciones Públicas, 6. Simplificar los procedimientos administrativos, y 7. Contribuir al desarrollo de la sociedad".

De acuerdo con el artículo 4 de la LAECSP, ésta se aplicará atendiendo a los siguientes principios: respeto por el derecho a la protección de datos de carácter personal; accesibilidad a la información y a los servicios por

medios electrónicos; igualdad; legalidad; cooperación y seguridad en la utilización e implantación de medios electrónicos por las Administraciones públicas; proporcionalidad; responsabilidad y calidad; neutralidad tecnológica y adaptabilidad al progreso; simplificación administrativa; transparencia y publicidad del procedimiento.

El Título primero de la LAECSP establece como un aspecto de suma importancia, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones por medios electrónicos con las administraciones públicas. Así, el artículo 6.2, contempla los siguientes derechos: 1) a elegir el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones públicas, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles; 2) a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas; 3) a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones públicas; 4) a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que se tenga la condición de interesado; 5) a obtener copias electrónicas de los documentos que formen parte de los procedimientos; 6) a la conservación en formato electrónico por las Administraciones públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente; 7) a obtener los medios de identificación electrónica necesarios; 8) a la utilización de otros sistemas de firma electrónicas admitidos en el ámbito de las Administraciones públicas; 9) a la garantía de la seguridad y confidencialidad de datos que figuren en ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones públicas; 10) a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos; y 11) a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones públicas.

Asimismo, para el caso concreto de los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicio, el artículo 6.3 de la LAECSP

reconoce el derecho a obtener información por medios electrónicos, sobre los siguientes aspectos: procedimientos y trámites para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio; datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios; medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios.

Para la protección y garantía de estos derechos, el artículo 7 de la LAECSP, crea la figura del Defensor del usuario de la administración electrónica, el cual "velará por la garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la presente Ley, sin perjuicio de las competencias atribuidas en este ámbito a otros órganos o entidades de derecho público". Este funcionario es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio en la materia, quedando integrado a ese Ministerio, y debiendo desarrollar sus funciones con imparcialidad e independencia funcional.

La Administración General del Estado deberá garantizar, conforme al artículo 8.2 de la LAECSP, el acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito, a través de un sistema de canales que cuente al menos con los siguientes medios: a) oficinas de atención presencial; b) puntos de acceso electrónico; y c) servicios de atención telefónica.

El Título segundo trata sobre el régimen jurídico de la administración electrónica, mediante la regulación de los siguientes aspectos: sede

electrónica; identificación y autenticación; registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas; y documentos y archivos electrónicos.

En relación a la sede electrónica, dispone el artículo 10.1 de la LAECSP, lo siguiente: “es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias”.

Por su parte, el numeral 3 de esta misma disposición, prevé: “deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas”, en tanto que el siguiente numeral, el 4, establece: “Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias”.

Sobre la identificación y autenticación, el artículo 13.1 de la LAECSP, contempla que las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. De inmediato esta disposición explica cuáles corresponden a los ciudadanos y cuáles a las Administraciones Públicas.

En relación a los primeros, el artículo 13.2 señala que podrán utilizar los siguientes sistemas: a) los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas; b) sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificado

electrónico reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas (el artículo 15.2 confirma esta posibilidad); c) otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen.

Por su parte, las Administraciones Públicas, podrán utilizar: a) sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada; b) firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas; e c) intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.

Cuando la realización de cualquier operación por medios electrónicos se requiera la identificación o autenticación del ciudadano mediante algún instrumento de los previstos en el artículo 13, de los que el ciudadano no disponga, conforme al artículo 22.1 de la LAECSP, “tal identificación o autenticación podrá ser válidamente realizada por funcionarios públicos mediante el uso de sistemas de firma electrónica del que estén dotados”.

Para la eficacia de ello, “el ciudadano deberá identificarse y prestar su consentimiento expreso, debiendo quedar constancia de ello para los casos de discrepancia o litigio”, debiendo cada Administración mantener “actualizado un registro de los funcionarios habilitados para la identificación o autenticación regulada en este artículo”.

En relación a los registros electrónicos, comienza el artículo 24 de la LAECSP por disponer, que las Administraciones Públicas crearán registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, debiendo existir al menos uno en cada Administración. Tales registros podrán admitir: a) documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, de acuerdo con formatos preestablecidos; b) cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior, dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la administración titular del registro.

Las disposiciones de creación de registros electrónicos, conforme al artículo 25.1 LAECSP, “se publicarán en el Diario Oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro”, debiendo especificar “el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles”. En la sede electrónica de acceso al registro, según el artículo 25.2, figurará la relación actualizada de las solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse en el mismo.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 25.3, “los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro”, y en caso de que se llegaran a presentar documentos que acompañen la correspondiente solicitud, en los términos del artículo 25.4, “los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos que garanticen la integridad y el no repudio”.

En cuanto al cómputo de plazos para la presentación de escritos, señala el artículo 26.1 de la LAECSP, que tanto los interesados como las Administraciones públicas se regirán “por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible”.

Los registros electrónicos, ordena el artículo 26.2, “permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas”. Asimismo, dispone el artículo 26.3, “la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil”, siendo que, en los términos del artículo 26.5, cada sede electrónica en la que esté disponible un registro electrónico determinará, atendiendo al ámbito territorial en que ejerce sus competencias el titular de aquella, los días que se consideran inhábiles.

Por lo que respecta a las comunicaciones electrónicas, el artículo 27.1 de la LAECSP dispone que “Los ciudadanos podrán elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos, excepto en aquellos casos en los que de una norma con rango de Ley se establezca o infiera la utilización de un medio no electrónico”.

Por su parte, conforme al artículo 27.2, “Las Administraciones Públicas utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos siempre que así lo hayan solicitado o consentido expresamente”. La validez de tales comunicaciones, según el numeral siguiente, dependerá de que exista “constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas,

del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas". En tanto que, las Administraciones deberán publicar "en el correspondiente diario oficial y en la propia sede electrónica, aquellos medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en cada supuesto en el ejercicio de su derecho a comunicarse con ellas".[242]

Para la práctica de notificaciones por medios electrónicos, conforme al artículo 28.1 de la LAECSP, se requiere "que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización (…). Tanto la indicación de la preferencia en el uso de medios electrónicos como el consentimiento citados anteriormente podrán emitirse y recabarse, en todo caso, por medios electrónicos".

Asimismo, "El sistema de notificación permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales" (artículo 28.2) y "producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia" (artículo 28.5).

Asimismo, cuando existiendo constancia de la puesta a disposición de la notificación, "transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su

[242] Artículo 27.4.

contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada" (artículo 28.3). Durante la tramitación del procedimiento, "el interesado podrá requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos, utilizándose los demás medios admitidos en el artículo 59 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común y normas concordantes".

En relación a los documentos y archivos electrónicos, comienza el artículo 29.1 de la LAECSP, por facultar a las Administraciones públicas para "emitir válidamente por medios electrónicos los documentos administrativos a que se refiere el artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas", en todo caso, debiendo incluir tales documentos administrativos una referencia temporal.[243]

Las copias realizadas por medios electrónicos de documentos electrónicos emitidos por el propio interesado o por las Administraciones Públicas, manteniéndose o no en formato original, "tendrán inmediatamente la consideración de copias auténticas (…), siempre que el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración, y que la información de firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento".[244]

[243] Artículo 29.2.
[244] Artículo 30.1.

Asimismo, las copias realizadas por las Administraciones Públicas, a través de medios electrónicos, “de documentos emitidos originalmente por las Administraciones Públicas en soporte papel tendrán la consideración de copias auténticas”.

Por otro lado, en los supuestos de documentos emitidos originalmente en soporte papel, “de los que se hayan efectuado copias electrónicas de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, podrá procederse a la destrucción de los originales en los términos y con las condiciones que por cada Administración Públicas se establezcan” (artículo 30.4).

Por último, las copias realizadas en soporte papel “de documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración Pública, órgano o entidad emisora”.[245]

El conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan, tendrá el carácter de expediente electrónico[246]. El foliado de este tipo de expedientes se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda, el cual deberá permitir su recuperación cuando sea

[245] Artículo 30.5.
[246] Artículo 32.1.

necesario, “siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos”.[247]La remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.[248]

El Título tercero se refiere a la gestión electrónica de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos en su tramitación. A tenor del artículo 35.1 de la LAECSP, la iniciación de un procedimiento administrativo a solicitud de interesado por medios electrónicos, “requerirá la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica que deberán ser accesibles sin otras restricciones tecnológicas que las estrictamente derivadas de la utilización de estándares (…) y criterios de comunicación y seguridad aplicables de acuerdo con las normas y protocolos nacionales e internacionales”.

Los interesados podrán “aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de la firma electrónica avanzada”, pudiendo en su caso la Administración solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas, o excepcionalmente, requerir al particular la exhibición del documento.[249]

[247] Artículo 32.2.
[248] Artículo 32.23
[249] Artículo 35.2.

Cuando para la instrucción por medios electrónicos del procedimiento, se utilicen aplicaciones y sistemas de información, éstos “deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables de los procedimientos así como la tramitación ordenada de los expedientes y facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos”.[250]

Igualmente, en el caso de que se utilicen medios electrónicos para la participación de los interesados en la instrucción del procedimiento, “a los efectos del ejercicio de su derecho a presentar alegaciones en cualquier momento anterior a la propuesta de resolución o en la práctica del trámite de audiencia cuando proceda, se emplearán los medios de comunicación y notificación previstos en los artículos 27 y 28 de esta Ley”.

En relación a la terminación, “La resolución de un procedimiento utilizando medios electrónicos garantizará la identidad del órgano competente”[251], pudiendo “adoptarse y notificarse resoluciones de forma automatizada en aquellos procedimientos en los que así esté previsto”.[252]

En los procedimientos administrativos gestionados en su totalidad electrónicamente, “el órgano que tramita el procedimiento pondrá a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido donde éste pueda consultar, previa identificación, al menos la información sobre el estado de tramitación del procedimiento”[253]. En el resto de

[250] *Artículo 36.1.*
[251] Artículo 38.1.
[252] Artículo 38.2.
[253] Artículo 37.1.

procedimientos se habilitarán igualmente servicios electrónicos de información sobre el estado de la tramitación.[254]

El Título cuarto se refiere a la cooperación entre administraciones públicas para el impulso de la Administración electrónica, mediante la regulación de los siguientes aspectos: cooperación institucional; cooperación en materia de interoperabilidad de sistemas y aplicaciones; y reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnologías.

El órgano técnico de cooperación institucional de la Administración General del Estado, de las administraciones de las Comunidades Autónomas y entidades locales, según el artículo 40.1 de la LAECSP, es el Comité Sectorial de administración electrónica, que depende de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. Dicho Comité tiene en particular las siguientes competencias: "a) asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas. b) Preparar planes programas conjuntos de actuación para impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España".

En materia de interoperabilidad de sistemas y aplicaciones, están los Esquemas Nacional de Interoperabilidad y Seguridad. El primero, conforme al artículo 42.1, comprenderá el conjunto de criterios en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, para la toma de decisiones tecnológicas que garantice la interoperabilidad. El segundo, el Esquema Nacional de Seguridad, de acuerdo con el artículo

[254] Artículo 37.2.

42.2, tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos. Ambos esquemas se elaborarán con la participación de todas las Administraciones y se aprobarán por Real Decreto del Gobierno, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, debiendo mantenerse actualizados de manera permanente.[255]

Para posibilitar la interconexión de redes, la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las entidades que integran la Administración Local, así como los consorcios u otras entidades de cooperación constituidos a tales efectos por éstas, "adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para (…) crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas españolas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros".

Finalmente, en cuanto a la reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnologías, dispone el artículo 45.1 de la LAECSP, que las "administraciones titulares de los derechos de propiedad intelectual de aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o cuyo desarrollo haya sido objeto de contratación, podrán ponerlas a disposición de cualquier Administración sin contraprestación y sin necesidad de convenio".

[255] Artículo 42.3.

Asimismo, las "Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, especialmente en aquellos campos de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica".[256]

4.- El Proyecto de Ley de Infogobierno.

4.1.- Iter Legislativo.

El proyecto de Ley de Infogobierno está en la agenda parlamentaria desde el año 2005, cuando fue aprobado en primera discusión, bajo la responsabilidad del diputado Luis Tascón, fallecido antes que finalizara el período 2005-2010 de la Asamblea Nacional.

En el 2006 se aprobaron algunos artículos en segunda discusión (6 artículos) y desde esa momento no volvió a discutirse en la plenaria de la Asamblea Nacional hasta enero de 2013, específicamente en la sesión del día 23 de ese mes. En dicha sesión, por solicitud de la bancada del gobierno, se levantó la sanción a los seis artículos del Proyecto de Ley de Infogobierno que fueron aprobados en segunda discusión en el año 2006.

De esta manera, se decidió por mayoría remitir nuevamente el texto legal a la Comisión de Ciencia y Tecnología del Parlamento, para revisarla, actualizarla y volver a presentarla en el

[256] Artículo 46.1.

Hemiciclo para primera discusión, lo que de alguna manera plantea en la situación actual el comienzo de la discusión del proyecto.

El texto del proyecto que analizaremos aquí, es el que ha reposado durante todo este tiempo en los archivos de la Asamblea Nacional, y el cual puede ser consultado públicamente en la página web entorno parlamentario.[257]

.4.2.- Contenido.

El proyecto de Ley de Infogobierno (en lo sucesivo, PLI) tiene diez títulos, divididos la mayoría de ellos en capítulos. El primero contempla las disposiciones generales, los siguientes hasta el octavo, las regulaciones específicas, el noveno las disposiciones transitorias, y el décimo las disposiciones finales. En total, este proyecto de Ley tiene 105 artículos.

El Título I, relativo a las disposiciones generales, se divide en dos capítulos. El objeto del PLI está en su artículo 1, conforme al cual a éste corresponde establecer las normas aplicables a las tecnologías de información que generen y utilicen los órganos del poder público nacional, estadal y municipal, “con el fin de mejorar la gestión pública y hacerla

[257] Obtenido en: www.entornoparlamentario.files.wordpress.com. Consultado el 15 de febrero de 2009. La Asociación Civil Entorno Parlamentario, es un proyecto colectivo de emprendimiento politológico que reúne las principales tendencias investigativas, con las técnicas de consultoría más avanzadas, en atención al fortalecimiento de un área de crucial importancia para el análisis de entorno político, como lo es el seguimiento del desempeño institucional del órgano deliberativo más importante del país: la Asamblea Nacional.

transparente, facilitar el acceso de los ciudadanos a la información en sus roles de contralor y usuario, además de promover el desarrollo nacional que garantice la soberanía tecnológica".

El PLI sería aplicable, conforme a su artículo 4, a los órganos y entes que ejercen el poder público nacional, estadal, municipal y los distritos metropolitanos, así como las demás entidades previstas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. También sería aplicable a los institutos autónomos; Banco Central de Venezuela; universidades públicas; sociedades de cualquier naturaleza, fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos o dirigidas por alguno de los poderes mencionados; así como a los consejos comunales; y demás órganos que establezca la ley.

El órgano rector en materia de articulación, aprovechamiento, promoción e investigación de las tecnologías de información del Estado venezolano, sería el Ministerio de Ciencia y Tecnología, así como en todo lo concerniente a la promoción, formación general, masificación y aprovechamiento de las tecnologías de información en la sociedad.[258]

Por otro lado, en materia educativa, se dice que el poder público debe capacitar a todos los ciudadanos en materia de tecnologías de información, a través de medios de educación y capacitación disponibles, especialmente a través del sistema educativo[259]; y a la vez, se le encarga de la incorporación de tecnologías de información al proceso educativo,

[258] Artículo 7.
[259] Artículo 13.

estableciendo las regulaciones y normativas correspondientes de acuerdo con la ley.[260]

El Título II trata sobre el uso y validez de las tecnologías de información y los sistemas de información en el poder público. Lo primero que parece necesario destacar, es que según el artículo 17, “Los actos, trámites y servicios que se realicen a través de tecnologías de información gozarán de validez jurídica y eficacia probatoria, conforme a la ley y demás normas que regulen la materia”.

Para ello, cuando las personas accedan a los servicios que presta el poder público a través de tecnologías de información, para realizar cualquier trámite, deberán recibir de éste “la constancia de recepción o la respuesta donde indicará la fecha y hora de recibo, la identificación de la unidad y del funcionario o funcionaria responsable, información de contacto, tiempo de respuesta, código de recibo o identificación del trámite, el señalamiento de la normativa aplicable y los derechos que les asisten conforme al procedimiento correspondiente”.[261]

A los fines garantizar la seguridad, integridad y autenticidad en las transacciones electrónicas, el artículo 19 del PLI, establece que “El Poder Público para la relación en interacción con los administrados empleará mecanismos de firma electrónica y garantizará que los administrados utilicen certificados electrónicos emitidos por un proveedor de servicios de certificación”.

[260] Artículo 14.
[261] Artículo 18.

Asimismo, los órganos y entes del poder público estarían obligados a publicar en la Gaceta Oficial de la República, o en las gacetas estadales o municipales, "la descripción y número de servicios oficiales que presten mediante el uso de las tecnologías de información"[262]. Asimismo, estarían obligados a "proveer al usuario la información completa, actual, oportuna y veraz en relación con los trámites que se realicen a través de las Tecnologías de Información.

Los portales u otros mecanismos oficiales deberán indicar los requisitos exigidos para cada trámite, las oficinas que intervienen y su ubicación, la identificación del funcionario responsable, la duración aproximada de la gestión, los derechos de las personas en relación con el servicio, así como los mecanismos de consulta directa y seguimiento del estado de las tramitaciones efectuadas".[263]

Cuando para determinados actos jurídicos o administrativos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 del PLI, "la ley exija la presentación de documentos, solvencias, constancias o certificaciones, ese requisito quedará satisfecho mediante la verificación por medios electrónicos por el ente u órgano requirente, en concordancia con la ley que regula la materia de simplificación de trámites administrativos".

Por otro lado, a cada órgano y ente del poder público se le ordena "emprender procesos para la digitalización de aquellos documentos y

[262] Artículo 20.
[263] Artículo 28.

archivos derivados de su gestión ordinaria o que sean de interés público, de acuerdo con los lineamientos técnicos que se establezcan en el Plan Nacional de Tecnologías de Información".[264]

En relación a los portales o páginas en Internet, se dice que el Poder Público "debe garantizar que la información sobre su naturaleza, funciones y servicios que prestan estén disponibles a través de Portales, los cuales contendrán información sobre su misión, organización, procedimientos, normativa que los regula, documentos de interés para las personas, informes de gestión, plan operativo y financiero anual y su memoria y cuenta. Asimismo, establecerá los mecanismos de comunicación con dichos órganos y entes disponibles para todas las personas a través de la red existente".[265]

Por lo que respecta a los sistemas de información, se establece que el Poder Público creará sistemas de información de fácil acceso[266], los cuales deberán estar interconectados de manera que "otros órganos y entes en funciones puedan comprobar la existencia, vía consulta electrónica, de algún documento, informe, antecedente, (…) sin que en ningún caso se transfiera dicha carga al particular"[267]. Todos los sistemas de información del Poder Público se organizarían de acuerdo con la materia, sin perjuicio de los existentes y sin limitación de otros que se constituyan.[268]

[264] Artículo 21.
[265] Artículo 27.
[266] Artículo 31.
[267] Artículo 32.
[268] Artículo 35.

Se prevé asimismo, la creación del Sistema Nacional de Tecnologías de Información, el cual es concebido por el artículo 38 del PLI, como "un conjunto integrado de órganos, entes, personas, procesos y recursos dirigidos a garantizar el desarrollo de las Tecnologías de Información del Estado y su uso óptimo, en función del interés general". El órgano rector de este Sistema sería el Ministerio de Ciencia y Tecnología.[269]

El Título III se refiere al Plan nacional de tecnologías de información. Al respecto, el artículo 45 del PLI, dispone que el Ministro de Ciencia y Tecnología sometera a la consideración y aprobación del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, el Plan nacional de tecnologías de información, el cual, una vez aprobado, deberá publicarse en la Gaceta Oficial de la República.

Dicho Plan tendría que contener, al menos, las especificaciones previstas en el artículo 46 del PLI, entre las cuales interesa destacar: "1. El diagnóstico del sector de Tecnologías de Información en el Estado (…); 5. El diseño, objetivos, metas y recursos para el desarrollo, mantenimiento y operación del Sistema Nacional de Tecnologías de Información (…); 10. La realización de programas nacionales especiales para el desarrollo, formación y conocimiento de las tecnologías de información (…); y 14. Los mecanismos mediante los cuales el Poder Público, a propuesta de la Comisión Nacional de Tecnologías de Información, podrá crear y desarrollar bases de datos, sistemas de información y sistemas electrónicos de comunicación y conectividad de carácter nacional".

[269] Artículo 41.

El Título IV trata sobre la Comisión nacional de tecnologías de información. El artículo 49 del PLI, dispone la creación de dicha Comisión "como servicio autónomo de carácter técnico, funcional y operativo", quedando adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología. Esa Comisión, que se le denomina CONATI, "actuaría como organismo técnico de vinculación con otros órganos y entes del Poder Público a fin de concertar planes, proyectos y programas de acción en Tecnologías de Información del Estado que conduzcan al mejoramiento de su gestión y servicios, para que las Tecnologías de Información sean utilizadas como herramientas de desarrollo económico, político, social y cultural".

Asimismo, junto a esta Comisión, el artículo 54 del PLI, "crea el Fondo Nacional de Tecnologías de Información (FONATI), el cual tendría el carácter de patrimonio separado dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología", y su finalidad sería "financiar los proyectos que promuevan el uso de las Tecnologías de Información en el Estado; asimismo, la capacitación del talento humano, la investigación, desarrollo y fortalecimiento de la industria nacional de las Tecnologías de Información".[270]

El Título V regula los derechos y garantías de las personas. Si bien hay allí unos diez artículos, en realidad sólo son dos los derechos que se establecen: el derecho de acceso a los servicios que presta el Poder Público a través de tecnologías de información, y el derecho de acceso a datos de carácter personal que sobre la persona o sus bienes consten en sistemas de tecnologías de información oficiales o privados. Las demás

[270] Artículo 55.

disposiciones son limitaciones o exigencias en el ejercicio de tales derechos.

En relación al primero de ellos, el artículo 57 del PLI, dispone: “Para acceder a los servicios que presta el Poder Público a través de las Tecnologías de Información, las personas suministrarán la información particular requerida. Para ello, deben ser previamente notificados que la información será recolectada de forma automatizada, así mismo se debe notificar su propósito, su uso y con quienes será compartida, las opciones que tiene para ejercer su derecho de acceso, rectificación, supresión y oposición al uso de la misma, las medidas de seguridad utilizadas para proteger la información que se recolecta y el registro o archivo de la referida información en las bases de datos de los organismos respectivos”.

Por otro lado, en cuanto al derecho de acceso a datos de carácter personal, el artículo 64 del PLI establece que “Toda persona, previa acreditación de su identidad mediante el uso de cualquier medio de tecnologías de información idóneo, tiene derecho a acceder a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en sistemas de tecnologías de información oficiales o privados, igualmente tiene derecho a que dichos datos sean rectificados, actualizados, suprimidos o sometidos a confidencialidad, con las excepciones que establezca la ley”.

El Título VI regula la soberanía tecnológica. Para alcanzar ese propósito, el artículo 73 del PLI establece una serie de medidas, entre las que interesa destacar las siguientes: “1. Programas de Investigación y desarrollo en los sectores prioritarios para el desarrollo nacional y la

independencia en Tecnologías de Información. (…) 3. Polos de innovación regionales que asocien la investigación con la industria de tecnologías de información. 4. Fuentes para financiar la innovación y capacidad para generarla. (…) 7. Programas para captar y formar investigadores y potenciar el talento humano en Tecnologías de Información".

De igual manera, se señala que el Poder Público "debe establecer una política de promoción, desarrollo, fortalecimiento y consolidación de la industria nacional de Tecnologías de Información, dirigida a garantizar la soberanía tecnológica, la productividad, la solidaridad, la eficiencia, aumento del valor agregado nacional, la generación de riquezas para el país, el progreso y el bienestar social"[271]. En ese sentido, el PLI promueve en su artículo 78, las siguientes actividades: "investigación, diseño, creación, desarrollo, producción, implementación, asistencia técnica, comercialización, documentación, servicios y sistemas relativos a Tecnologías de Información, en todo el territorio nacional".

El Título VII se refiere a la formación de los servidores públicos en el manejo y conocimiento de tecnologías de información. En ese sentido, el artículo 86 del PLI dispone que cada órgano y ente del poder público "debe establecer programas integrales orientados a la capacitación de los funcionarios y empleados públicos, según los lineamientos definidos por el órgano rector, en el manejo y conocimiento de Tecnologías de Información, que les permita interactuar con los sistemas, aplicaciones y servicios y desempeñarse eficientemente en sus labores y en sus

[271] Artículo 75.

funciones de servicio público". Asimismo, "Se establecerá un plan de formación especializado y de actualización permanente para los funcionarios y funcionarias que laboran directamente en el área de administración, desarrollo, formación y mantenimiento de las Tecnologías de Información".

Finalmente, el Título VIII se refiere a las sanciones, siendo éste uno de los más extensos del PLI. Las sanciones y sus tipos dependen básicamente de que quien cometa la infracción sea un particular o funcionario público. En relación a los primeros se establecen cuatro modalidades: sabotaje o daño a sistemas, bien sea culposo o preterintencional[272]; acceso indebido[273]; posesión de equipos o prestación de servicios de sabotaje[274]; y reserva de divulgación o suministro de datos[275]. Las sanciones para ello son de prisión o multa en unidades tributarias, en los términos que allí se indican.

Por otro lado, en relación a las infracciones cometidas por funcionarios públicos, están en primer lugar los mismos tipos anteriores, pero cometidos por éstos, y asimismo: la divulgación de datos a terceros[276]; divulgación de datos personales de niños y adolescentes[277]; impedir a las personas el ejercicio de su derecho a conocer la información que sobre sí misma conste en registros oficiales[278]; solicitud y manejo de información innecesaria[279]; incumplimiento de las especificaciones técnicas[280]; e

[272] Artículo 89.
[273] Artículo 92.
[274] Artículo 93.
[275] Artículo 94.
[276] Artículo 98.
[277] Artículo 99.
[278] Artículo 100.
[279] Artículo 101.
[280] Artículo 103.

incumplimiento de medidas de seguridad apropiadas [281]. Las sanciones son de prisión en los términos que allí se indican, o la destitución previa apertura del correspondiente procedimiento.

5.- Análisis comparativo.

Con fundamento en la evaluación de cada uno de estos instrumentos normativos,[282]a continuación se emprenderá el análisis de los aspectos antes indicados. Estos son: objetivos y finalidades; derechos y libertades; organización e instrumentos para el acceso; medidas para su instauración y desarrollo; y mecanismos para la tutela de tales derechos y libertades.

5.1.- Objetivos y finalidades.

La CIGE tiene como principales objetivos “Definir los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica con sus Gobiernos y Administraciones Públicas” y “Servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública”.

[281] Artículo 104.
[282] En los instrumentos normativos bajo estudio existen diferencias de orden semántico. Para la CIGE las expresiones “Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica” (epígrafe 3), se consideran sinónimos. La LAECSP, en cambio, opta por la expresión “Administración electrónica”, o al menos es la que aparece con más frecuencia. El PLI, por su parte, se inclina por el vocablo “Infogobierno” (artículo 2). En esta investigación se considera todos estos términos como sinónimos.

La LAECSP, por su parte, con base en el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos, “regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de las información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos”.

Por último, el PLI tiene por objetivo establecer las normas aplicables a las tecnologías de información que generen y utilicen los órganos del poder público, “con el fin de mejorar la gestión pública y hacerla transparente, facilitar el acceso de los ciudadanos a la información en sus roles de contralor y usuario, además de promover el desarrollo nacional que garantice la soberanía tecnológica”.

Comencemos por destacar cómo la CIGE parte de un derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica con sus Administraciones Públicas, y de la necesidad de definir los contenidos de este derecho. El presupuesto del Gobierno Electrónico debe ser el derecho de acceder por medios electrónicos al mismo. El funcionamiento por medios electrónicos del Estado se estructura a partir de éste. ¿Y qué implica ese derecho?.

Con base en la teoría de los derechos humanos y libertades públicas, cabe decir que se trata de un poder o facultad reconocido a las personas, para oponerlo frente a los órganos del Estado, que genera obligaciones para éstos. De ese modo, las personas pueden acceder a dichos órganos por medios electrónicos, inclusive entablar relaciones por esa misma vía, estando éstos obligados a atenderlos.

Dentro de la mencionada teoría de los derechos humanos se distinguen a su vez varias categorías, siendo una de ellas la de los derechos públicos subjetivos. En palabras de Diez-Picazo[283], estos derechos son los que los particulares ostentan frente al Estado o frente a cualesquiera poderes públicos. En un sentido más técnico, advierte el citado autor, "no son todos los derechos oponibles a los poderes públicos, sino tan sólo aquellos que están sometidos al derecho administrativo; es decir, quedan fuera los derechos subjetivos que surgen frente a la Administración cuando ésta actúa con sujeción al derecho privado".

Por tanto, estos derechos son públicos en un doble sentido: "primero, porque operan frente a los poderes públicos; segundo, porque se rigen por el derecho público o administrativo, en vez de regirse por el derecho privado"[284]. Con base en esta tesis, es preciso señalar que el derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica con sus gobiernos, es un derecho público subjetivo en sentido técnico.

En el ámbito español, la LAECSP también establece como base o punto de partida, el derecho a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos. De hecho, su organización en materia de Administración electrónica, se estructura a partir del derecho en referencia. En la doctrina del país ibérico, para Hernández Corchete[285], debe "entenderse que se trata de un reconocimiento general en el sentido

[283] Diez-Picazo, Luis María (2008). Sistema de Derechos Fundamentales. Thomson Civitas. Tercera edición. Navarra, 2008. p. 41.
[284] Diez-Picazo, Luis María. Sistema de Derechos Fundamentales…" op.cit, p.41.
[285] Hernández Corchete, José Antonio. El derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos y los derechos complementarios que delimitan su alcance. Artículo publicado en la siguiente obra: Administración electrónica y ciudadanos. Thomson Reuters / Civitas. Primera edición. Navarra, 2011. p. 130.

de que habilita al ciudadano para entablar cualesquiera relaciones con la Administración utilizando medios electrónicos".

Explica el referido autor el significado de ese derecho, en los siguientes términos: las posiciones jurídicas recíprocas "nacen directamente de la ley que, con el propósito de convertir la administración electrónica en una realidad efectiva en beneficio del ciudadano, ha otorgado a éste un derecho a exigir que las relaciones que entable con las Administraciones se sustancien utilizando medios electrónicos y, como contrapartida, ha impuesto a éstas la obligación de dotarse de los medios y sistemas electrónicos".[286]

Finalmente, en lo que respecta al proyecto de ley venezolano (PLI), cabe decir que éste en el establecimiento de su objeto, nada dice en cuanto al derecho a relacionarse con la Administración pública por medios electrónicos. Se reconoce en otra parte del proyecto, la intención de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información, y también se reconoce, - concretamente en el Capítulo V, relativo a los derechos y garantías de las personas -, el derecho de acceso a los servicios que presta el poder público a través de tecnologías de información.

Sin embargo, no se vincula el objeto de la Ley con el derecho en referencia, lo cual, a nuestro modo de ver, vislumbra lo que parece ser una filosofía del proyecto, al privilegiar el rol del Estado en la APE frente a los derechos ciudadanos, y específicamente del derecho a relacionarse

[286] Hernández Corchete. El derecho de los ciudadanos…", op.cit., p. 133.

electrónicamente con la Administración, columna vertebral de la regulación de la APE.

Ello, por un lado, se aparta del diseño de la CIGE y la LAECSP, que colocan a este derecho como eje central del GE (lo cual parece una tendencia internacional); y por el otro, no es precisamente acorde al espíritu promotor de los derechos y libertades que la Constitución Venezuela establece, la cual junto a su amplio catalogo de derechos, también consagra diversos medios para la protección de los mismos, tanto en sede jurisdiccional como extra-jurisdiccional.

En cuanto a las finalidades de los instrumentos normativos bajo estudio, corresponde comenzar de nuevo por la CIGE, en donde principalmente se deben destacar las siguientes intenciones: aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos e incrementar la calidad de los servicios públicos que el Estado tiene que suministrar, mediante el aprovechamiento en la utilización de las TIC.

Por otro lado, la LAECSP persigue como finalidades: facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos; promover la proximidad con el ciudadano, la transparencia administrativa, y la mejora continuada en la consecución del interés general; así como contribuir a la mejora del funcionamiento de las Administraciones Públicas y al desarrollo de la sociedad.

Por último, en relación al PLI, si bien éste, a diferencia de los anteriores, no tiene unas finalidades expresamente señaladas, cabe deducir de su

articulado las intenciones siguientes: mejorar la gestión pública y hacerla transparente; facilitar el acceso de los ciudadanos a la información en sus roles de contralor y usuario; y promover el desarrollo nacional que garantice la soberanía tecnológica.

De todo ello, es interesante destacar que la CIGE es bastante clara en su propósito de acercar los Gobiernos y las Administraciones a los ciudadanos. La LAECSP va más allá que ésta y probablemente con ella se alcanza un punto máximo, ya que además de insistir en la proximidad con el ciudadano y el desarrollo de la sociedad, expresamente indica la finalidad de facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos. Ambas hacen énfasis en el concepto de derechos, y asimismo buscan garantizar el ejercicio de los mismos. El PLI, en cambio, no es contundente a la hora de colocar a los ciudadanos como su fin último. De hecho, entre las finalidades relacionadas con los ciudadanos, tan sólo se puede apreciar la de facilitar el acceso de éstos a la información, y en realidad el propósito debe ser entablar relaciones jurídicas.

5.2.-Derechos y libertades reconocidos.

La CIGE contempla el derecho a un gobierno electrónico, que supone por un lado, “el reconocimiento por parte de los Estados Iberoamericanos del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas”, y por el otro “que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos”. Asimismo, este derecho tiene los contenidos y alcances fijados en esa normativa, de donde interesa destacar: “Dirigir por vía

electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las Administraciones Públicas, quedando éstos igualmente obligados a responder o resolver", "Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos", "Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general", "Acceder los interesados electrónicamente a los expedientes", y "Utilizar y presentar ante el Gobierno o las Administraciones Públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico".

Por su parte, la LAECSP también establece el derecho a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos, sin embargo, a la vez va más allá al contemplar otros derechos específicos, como son: a elegir el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones públicas; a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas; a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones públicas; a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que se tenga la condición de interesado; a obtener copias electrónicas de los documentos que formen parte de los procedimientos; a obtener los medios de identificación electrónica necesarios; a la garantía de la seguridad y confidencialidad de datos que figuren en ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones públicas; y a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos (también se admiten derechos en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicio).

El PLI, en cambio, reconoce sólo dos derechos en esta materia: derecho de acceso a los servicios que presta el poder público a través de tecnologías de información, y derecho de acceso a datos de carácter

personal que sobre la persona o sus bienes consten en sistemas de tecnologías de información oficiales o privados.

Al respecto, debe precisarse que de éstos dos derechos que contempla el PLI, en realidad sólo el primero de ellos es decisivo para la APE, es decir, el referido al acceso a los servicios a través de tecnologías de información. El otro derecho, denominado de acceso a datos de carácter personal, es un derecho autónomo que no aporta, ni condiciona la existencia del Gobierno Electrónico[287](si bien éste tiene que respetar los datos personales y privacidad de las personas).

Se trata, en efecto, del derecho de acceder a datos de carácter personal que sobre sí mismo maneje la Administración pública, como por ejemplo: datos relacionados con la salud o la propia imagen del interesado. Sin embargo, este derecho puede ser ejercido ante la Administración presencial o electrónica, a elección del interesado, y no determina la existencia de esta última. Sería similar a que se hubiese reconocido el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos.

En otros ordenamientos jurídicos, como el español[288] o mexicano[289], el derecho de acceso a datos de carácter personal ha sido regulado de forma independiente, por una ley autónoma, siendo recomendable que en Venezuela se procediera de igual manera.

---

[287] En el epígrafe 18 de la CIGE también se reconoce este derecho, no obstante, el comentario que nos merece es el mismo.
[288] Véase la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
[289] Este país es quizás uno de los más avanzados de América Latina en esta materia, al disponer de la siguiente legislación: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de fecha 11 de junio de 2002; y Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares, de fecha 27 de abril de 2010.

Por ello, en relación a los derechos en el PLI, si bien es importante reconocer un derecho de acceso a los servicios electrónicos, ya hoy en día otras legislaciones van más allá, al establecer derechos más específicos, por lo que es recomendable evaluar de nuevo esta materia, con el propósito de ampliar el número de derechos y mejorar el contenido de los mismos, para configurar una APE al servicio de los ciudadanos.

5.3.- Organización e instrumentos.

En la normativa bajo estudio se hace referencia de manera directa o mediata, a los siguientes aspectos: sede electrónica, registros electrónicos, notificación por medios electrónicos y firma electrónica. Ellos son los instrumentos que permiten el acceso a la APE, y su análisis, a la luz de la normativa en referencia, será materia del presente epígrafe.

Comenzando por la sede electrónica, la CIGE ordena a los Estados firmantes, en su epígrafe 10, regular los siguientes aspectos: “b. El establecimiento e información al público por medios accesibles para todos los ciudadanos de las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas con especial incidencia en las sedes electrónicas de las mismas”.

Por su parte, la LAECSP dispone en su artículo 10.1, que la sede electrónica “es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias”.

Agrega el numeral 3 de esta misma disposición, lo siguiente: “deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas”, en tanto que el siguiente numeral, el 4, establece: “Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias”.

Por último, el PLI contempla en su artículo 27, en relación a los portales o páginas en Internet, que el poder público “debe garantizar que la información sobre su naturaleza, funciones y servicios que prestan estén disponibles a través de Portales, los cuales contendrán información sobre su misión, organización, procedimientos, normativa que los regula, documentos de interés para las personas, informes de gestión, plan operativo y financiero anual y su memoria y cuenta. Asimismo, establecerá los mecanismos de comunicación con dichos órganos y entes disponibles para todas las personas a través de la red existente”.

En líneas generales, tanto la CIGE como la LAECSP abordan directamente el tema de la sede electrónica. El PLI no lo hace así, si bien algo se puede deducir de su articulado. En efecto, la Carta Iberoamericana ordena a los Estados firmantes regular el establecimiento e información al público por medios accesibles, con especial incidencia en las sedes electrónicas de las Administraciones públicas, lo que evidencia su vinculación al tema, pero sin especificar los requisitos, condiciones o exigencias para la constitución de sedes electrónicas.

La LAECSP, en cambio, se detiene un poco más en el asunto. En primer lugar, explica qué entiende por sede electrónica, al señalar que es

"aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración pública". A reglón seguido, exige esa misma Ley que se garantice la identificación del titular, medios para la formulación de sugerencias y quejas, y sistemas para el establecimiento de comunicaciones seguras.

A juicio de Rubén Martínez Gutiérrez, la equiparación que realiza la LAECSP entre la sede electrónica y dirección electrónica es incorrecta, ya que se está igualando "la puerta de acceso a la sede con la propia sede", siendo que en la práctica "una 'sede electrónica' suele tener más de una 'dirección electrónica' o puerta de acceso".[290]

En criterio de este mismo autor, la sede electrónica, sería en realidad, "el sitio o portal web de Internet, titularidad de una Administración pública, que sirve de plataforma para que los administrados puedan relacionarse con la misma recibiendo servicios públicos o entablando procedimientos administrativos electrónicos".[291]

En cuanto al PLI, éste no regula directamente las sedes electrónicas (bajo esa denominación), sino los pórtales o páginas en Internet de titularidad pública. En ese sentido, ordena que tengan la información que allí se indica y mecanismos de comunicación disponibles para todas las personas. Sin embargo, es objetable que entre las formas de comunicación no se especifique que sea para entablar relaciones

[290] Martínez Gutiérrez, Rubén. Administración pública electrónica. Thomson Reuters / Civitas. Primera edición. Navarra, 2009. p. 479.
[291] Martínez Gutiérrez, Administración pública electrónica, cit., p. 481.

jurídicas, como por ejemplo: servicios públicos; interponer solicitudes, sugerencias o quejas; iniciar procedimientos administrativos, etc., actuaciones que a fin de cuentas son las que verdaderamente interesan a los ciudadanos y constituyen los aspectos fundamentales del GE.

En cuanto a los registros electrónicos, la CIGE ordena a los Estados firmantes, en su epígrafe 10: "c. La regulación y establecimiento de registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan dirigir sus comunicaciones electrónicas conteniendo sus peticiones y pretensiones; registros de los que los ciudadanos recibirán de forma automática la confirmación de su recepción, además de otras notificaciones".[292]

Por su parte, la LAECSP dispone en su artículo 24, que cada Administración pública creará registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes. Tales registros podrán admitir: a) documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimiento y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, de acuerdo con formatos preestablecidos; b) cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior, dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la administración titular del registro.

Ambas normativas abordan el tema de los registros electrónicos y conciben a dichos registros como mecanismos para dirigir comunicaciones electrónicas, referidas a pretensiones frente a las

[292] El epígrafe 15 reproduce esta regulación.

Administraciones públicas, y recibir de éstas acuse de recibo y respuesta a las mismas.

Para el caso español Martínez Gutiérrez, sostiene que los registros electrónicos son "una aplicación informática disponible en la sede electrónica del órgano administrativo titular de la misma capaz de recibir y remitir solicitudes, escritos y comunicaciones".[293]

Señala asimismo este autor, que esta clase de registros "funcionan de manera análoga a los registros auxiliares, consistiendo en oficinas de registro virtuales cuyas anotaciones registrales deben integrarse en el registro general del órgano administrativo (recordemos que los órganos administrativos sólo pueden tener un único registro general, aunque sea compartido con otros órganos, en el que deberán integrarse las anotaciones de los registros auxiliares y electrónicos)".[294]

En el caso venezolano, el PLI no regula en realidad el tema de los registros electrónicos, al menos entendidos como categoría de carácter técnico. De este proyecto, apenas se deduce de su artículo 18, que cuando las personas accedan a los servicios electrónicos para realizar cualquier trámite, deberán obtener una constancia de recepción, donde figuren los extremos que allí se indican.

[293] Martínez Gutiérrez, Administración pública electrónica, cit., p. 509.
[294] Ibídem.

Al respecto se debe señalar, que si bien el acuse de recibo se constituye como una manifestación de los registros electrónicos, sin embargo, la figura debe ir más allá, por cuanto debe recibir y remitir solicitudes, inclusive anotar éstas en el registro correspondiente. Por consiguiente, se debería propiciar para el caso venezolano, una regulación legislativa más exhaustiva en este punto.

En relación a las notificaciones por medios electrónicos, la CIGE dispone en su epígrafe 15, que a través de los registros electrónicos "las Administraciones Públicas notificarán a los ciudadanos sus resoluciones y decisiones, siempre que los mismos hayan consentido esta forma de notificación".

Por su parte, la LAECSP dice que para la práctica de notificaciones se requiere "que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización"[295], en tanto que el sistema "permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales"[296] y "producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia".[297]

Tanto la CIGE como la LAECSP contemplan la notificación por medios electrónicos, y asimismo ambas normativas exigen que los ciudadanos

[295] Artículo 28.1
[296] Artículo 28.2.
[297] Artículo 28.5.

hayan consentido esta forma de notificación, a los efectos de proceder a su práctica.

Cabe señalar, que la exigencia del consentimiento implica conocer la aceptación del interesado para que la notificación se practique por ese medio y no otro. Sin embargo, en criterio de Eduardo Gamero Casado, para el caso de la LAECSP, no es necesario "que el consentimiento deba recabarse de manera individualizada, sustanciando un trámite específico de confirmación del consentimiento previo a la práctica de notificaciones electrónicas", ya que en esa fórmula legal "no aparece el adverbio expresamente, lo que hace ver la posibilidad de consentimientos tácitos o implícitos"[298], como serían por ejemplo, "los procedimientos iniciados de oficio, en los que la Administración conozca la disponibilidad por parte del destinatario de un medio electrónico apto para practicar la notificación".[299]

También para el caso de la LAECSP es preciso distinguir, que junto a la exigencia del consentimiento, el artículo 28.1 establece que el interesado debe señalar el medio electrónico como preferente. Para Gamero Casado, ello aplicaría "en procedimientos iniciados a instancia de parte, como las solicitudes de autorizaciones o licencias; y asimismo, en procedimientos a los que la iniciación de oficio le sigue un escrito de solicitud del ciudadano (por ejemplo, un acto de convocatoria de incentivos, o de contratos, seguido de una solicitud o de una presentación de ofertas).

[298] Gamero Casado, Eduardo. Comunicaciones y notificaciones electrónicas. Artículo publicado en la siguiente obra: Administración electrónica y ciudadanos. Thomson Reuters / Civitas. Primera edición. Navarra, 2011. p. 507.
[299] Gamero Casado, Comunicaciones y notificaciones electrónicas, cit., p. 508.

En tales procedimientos, el ciudadano podrá consignar su medio preferente de notificación, dentro de los disponibles, y que sean válidos para la práctica de notificaciones"[300]. A la par, es de recordar que en cualquier momento el interesado puede requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos, sino por los admitidos en la legislación ordinaria que regula el procedimiento común.

Finalmente, continuando con las especificaciones de la normativa española, hay que destacar que según ésta, el sistema permitirá acreditar la fecha y hora de dos momentos claves en la notificación: la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación; y el efectivo acceso a su contenido a cargo de aquel. La norma puntualiza que en este momento se entenderá practicada a todos los efectos legales la notificación y producirá los mismos efectos de la comparecencia.

Por lo que respecta al PLI, es de lamentar que éste proyecto nada diga en relación a las notificaciones por medios electrónicos (alude en su artículo 18, como se dijo, a la constancia de recepción, pero no a las notificaciones), siendo éstas una pieza clave en la tramitación de procedimientos por medios electrónicos, y por consiguiente, en la verdadera implantación de la APE. Ni siquiera se contemplan los avances que en esta materia contempla el Código Orgánico Tributario vigente. Sin duda, ésta ausencia de regulación debe ser corregida y regulada de manera precisa, ya que las notificaciones electrónicas implican buena parte de los procedimientos administrativos electrónicos.

[300] Gamero Casado, Comunicaciones y notificaciones electrónicas, cit., p. 506.

Por último, en cuanto a la firma electrónica, la CIGE dispone en su epígrafe 10, que cada Estado regulará: "a. La identificación de los ciudadanos, Administraciones Públicas, funcionarios y agentes de éstas que empleen medios electrónicos, así como la autenticidad de los documentos electrónicos en que se contiene la voluntad o manifestaciones de todos ellos".

La LAECSP admite sistemas de firma electrónica, y distingue según se trate de los ciudadanos o las Administraciones públicas. En relación a los primeros, el artículo 13.2 señala que podrán utilizar los siguientes sistemas: a) firma electrónica incorporada al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas; b) firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificado electrónico reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas (el artículo 15.2 confirma esta posibilidad); c) otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen. Por su parte, las Administraciones Públicas, podrán utilizar: a) sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada; b) firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas[301]; e c) intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.

Por su parte, el PLI dispone en su artículo 19, que "El Poder Público para la relación en interacción con los administrados empleará mecanismos de

[301] El artículo 19.2 de la LAECSP dispone, sin perjuicio de lo previsto en los artículo 17 y 18 de la misma Ley, que "Cada Administración Pública podrá proveer a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios".

firma electrónica y garantizará que los administrados utilicen certificados electrónicos emitidos por un proveedor de servicios de certificación".

Los tres instrumentos normativos bajo análisis regulan el tema de la firma electrónica, pero con diferentes niveles de intensidad. Cada uno de ellos la concibe como un medio de identificación y garantía de la autenticidad de documentos.

La CIGE distingue entre la identificación de los ciudadanos, Administraciones públicas y funcionarios. La LAECSP también formula una distinción entre ciudadanos y Administraciones públicas, si bien en cada caso detalla las modalidades de firma electrónica admitidas. Por ejemplo, el documento nacional de identidad (o DNI-electrónico), sólo pueden usarlo las personas físicas y que además posean la nacionalidad española, ya que éste no se extiende a los extranjeros.

Por su parte, el PLI prevé que el Poder Público empleará mecanismos de firma electrónica, en tanto que para el caso de los administrados y particulares en general, usarán certificados electrónicos emitidos por un proveedor de servicios de certificación, lo que conduce a establecer relación directa con otra normativa en vigor.

En efecto, el Decreto con Fuerza de Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, regula el certificado electrónico, estableciendo en su artículo 38, que éste garantiza la autoría de la firma electrónica que certifica, así como la integridad del mensaje de datos. Esta clase de certificados, de acuerdo con esa misma Ley, deben ser expedidos por un proveedor de

servicios de certificación, por lo cual, los ciudadanos deben contar con el respectivo certificado electrónico, para emitir válidamente su firma electrónica. De manera que, la situación descrita denota la exigencia de mayores trámites en el ámbito venezolano, para la identificación de los administrados.

5.4.-Medidas para la instauración y desarrollo.

Todos los instrumentos normativos analizados prevén medidas de distinta índole para el impulso de la APE. Comenzando por la CIGE, se observa que ésta ante todo insta a los Estados firmantes para que establezcan lapsos y estrategias para cumplir los objetivos pautados. Ello está referido al "cuándo" y "cómo" se va a desarrollar la APE, de modo que éste sea una realidad palpable.

En este sentido, la CIGE dispone en su epígrafe 21, que una vez definido el objetivo que se quiere alcanzar, es preciso "definir el tiempo previsible para hacerlo y las estrategias de todo tipo que pueden contribuir al pleno desarrollo del Gobierno Electrónico".

Por otro lado, el epígrafe 22 de ese mismo instrumento, formula las siguientes recomendaciones: "La creación de instancias interdepartamentales e intersectoriales que hagan una identificación de necesidades y preparen planes de adaptación"; "la creación de una instancia con presencia de agentes sociales y de la Administración Pública que permita conocer la opinión de los agentes sociales y les permita participar en el desarrollo del Gobierno Electrónico"; y "formalizar

e institucionalizar autoridades que sean responsables del desarrollo y consolidación del Gobierno Electrónico en los gobiernos iberoamericanos".

A la par, en el marco de las transformaciones de la Administración Pública, como consecuencia de la implantación del Gobierno Electrónico, el epígrafe 23 recomienda la necesaria "adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de Gobierno Electrónico, promoviendo la profesionalización de los mismos de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública".

Por su parte, la LAECSP contempla la cooperación[302] institucional entre la Administración General del Estado, la de las comunidades autónomas y entidades locales, a cargo de un órgano técnico, que es el Comité Sectorial de administración electrónica[303]. Al respecto, el artículo 40.1 de la citada Ley, atribuye a dicho Comité: "b) Preparar planes programas conjuntos de actuación para impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España".

[302] La cooperación administrativa, en palabras de Rubén Martínez Gutiérrez, es "aquella técnica de relación voluntaria entre dos o más entes que permite suavizar el rigor del sistema de distribución competencial y, por lo tanto, apoya el nacimiento de actuaciones conjuntas de base negocial, sustanciadas en la voluntariedad de las partes en relación".

[303] Según Rubén Martinez Gutierrez, dicho Comité depende de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, y ha sido escasa la regulación en torno al mismo, por lo que considera idóneo "la aprobación de una norma reglamentaria o de unas directrices de funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Administración Pública en el que se destine una parte para regular el Comité Sectorial", siendo que en éste "participarán representantes de la Administración General del Estado, de la Administración de las Comunidades Autónomas y de las entidades que integran la Administración Local, pudiendo participar como invitados en las deliberaciones del Comité aquellas organizaciones, corporaciones o agentes sociales cuya participación se estime conveniente por razón de las materias a tratar"[303]. Concluye Martínez Gutiérrez, "que la naturaleza de la actividad de este Comité será eminentemente técnica, velando por conseguir una estandarización de las tecnologías utilizadas por las distintas Administraciones en sus plataformas tecnológicas propias".

También regula la LAECSP, los denominados Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad, los cuales han sido desarrollados con carácter básico para todas las Administraciones públicas españolas, y tienen por objeto la "conectividad entre las plataformas tecnológicas, aplicaciones y programas que emplean tanto las Administraciones como los administrados (…) para permitir el intercambio de información, datos y documentos mediante cauces electrónicos".

También figura como medida para el desarrollo del GE, la interconexión de redes entre las administraciones públicas españolas, y con las instituciones de la Unión Europea, para lo cual se enfatiza la necesidad entablar los debidos acuerdos con éstas.

En relación al PLI, se observan varias medidas. Primero, está la creación del Fondo Nacional de Tecnologías de la Información (artículo 54)[304], encargado de financiar proyectos para promover el uso de tecnologías de información en el Estado, y capacitar el talento humano.

Por otro lado, se ordena "establecer una política de promoción, desarrollo, fortalecimiento y consolidación de la industria nacional de Tecnologías de Información, dirigida a garantizar la soberanía tecnológica, la productividad, la solidaridad".[305]También, se prevé que en cada órgano y ente del poder público se establecerán programas integrales orientados a

[304] Bajo esa naturaleza, tratándose de un patrimonio separado, el mismo está orientado exclusivamente al manejo recursos económicos para el objetivo establecido, Lo relativo a la organización y mecanismos de control se deja en manos de un instrumento de desarrollo
[305] Artículo 75.

la capacitación de los funcionarios públicos en el manejo de tecnologías de información.[306]

Finalmente, no puede pasar inadvertido, que junto a estas medidas para la instauración y desarrollo de la APE, el PLI tiene un extenso Título de sanciones –el VIII-, con diferentes tipos y consecuencias, según la infracción sea de un particular o funcionario público. Al respecto, cabe preguntarse si para la implantación de la APE es verdaderamente necesario establecer tan amplio catálogo de sanciones y si ello incentiva o no el uso del sistema. La materia sancionadora debe manejarse con mucho cuidado, ya que no necesariamente todas las leyes deben tener un apartado sancionador, sino lo importante es encontrar un equilibrio entre los objetivos que se pretenden y los eventuales abusos que en un momento determinado se lleguen a cometer.

5.5.- Mecanismos para la tutela de derechos y libertades.

La protección de los derechos es un tema de suma importancia, que no ha dejado ni dejará de ocupar la atención de legisladores y jueces. Dos ámbitos de protección son los que con mayor frecuencia suelen encontrarse: extra-judicial y judicial (este último admite inclusive niveles supranacionales, como son los tribunales de justicia en los sistemas de integración regional).

[306] Artículo 86.

En el ámbito extra-judicial, por lo que respecta a los instrumentos normativos bajo análisis, sólo la LAECSP dispone de un mecanismo de protección, que es el Defensor del usuario de la administración electrónica. Los demás textos nada dicen al respecto.

La LAECSP expresa en su artículo 7, que este Defensor "velará por la garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la presente Ley, sin perjuicio de las competencias atribuidas en este ámbito a otros órganos o entidades de derecho público". Al respecto hay advertir que, por disposición legal, este Defensor ejercerá sus funciones en el ámbito de la Administración General del Estado, y no en el de las comunidades autónomas o entidades locales.

Si bien es plausible la creación de una figura que se encargue de garantizar los derechos previstos en la LAECSP, en donde está en primer lugar el derecho a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos, y junto a éste, otros derechos específicos, en la doctrina española se han señalado fallas en su diseño institucional, que podrían conducir a una escasa operatividad.

En ese sentido, sostiene Juan Antonio Hernández Corchete, que el Defensor del usuario "es una figura de bajo perfil, pues no tiene personificación jurídica propia, (…) ni se regula legalmente el tiempo de su mandato ni las causas a la que se limita la posibilidad de cesarlo. Además, aunque se dice que desarrollará sus funciones con imparcialidad e independencia funcional, carece de medios propios, debiendo servirse

para el cumplimiento de sus funciones de los recursos de la Administración General del Estado".[307]

En materia jurisdiccional las vías de protección son las mismas que aquellas previstas para la tutela de los demás derechos y libertades. Habría que hacer la salvedad, de que en el ámbito iberoamericano esa protección desde luego no va en función de la CIGE, sino que depende de lo dispuesto en la normativa interna de cada uno de los Estados firmantes.

Así, en España, por tratarse de derechos públicos subjetivos los que están en juego, la protección jurisdiccional se realiza ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[308]. No es posible, en este caso, la interposición del recurso de amparo, ya que el mismo está reservado a un núcleo de derechos constitucionales expresamente identificados en el artículo 53.2 de la Constitución Española (que son los que están en la Sección primera, del Capítulo II, del Título I, de la mencionada Constitución).

En Venezuela, el derecho de acceso a la Administración pública por medios electrónicos, sería tutelado por los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, que se rigen por una ley de reciente promulgación, como lo es la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

---

[307] Hernández Corchete, El derecho de los ciudadanos…, cit., p. 169.
[308] Vid. Boletín Oficial del Estado núm. 167, de fecha 14 de julio de 1998.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las TIC, especialmente Internet, en relación a sus efectos, son aquellas tecnologías que posibilitan un gigantesco cambio en relación al registro de información en distintos formatos, y a su forma de creación y comunicación en términos de velocidad, volumen y acceso inmediato. A través de éstas, es posible interconectar inmediata y efectivamente los diversos actores de la Sociedad, y éstos pueden acceder, presentar y difundir informaciones y conocimiento de manera masiva. Esta posibilidad tecnológica, ha sido el instrumento para el tránsito de la Sociedad Industrial a la Sociedad de la Información y del Conocimiento, lo que ha originado un inmenso cambio en la forma de interrelación entre los diversos actores involucrados, incluida la relación entre Estado y ciudadano.

El uso intensivo de las TIC como medio para transformar la actividad administrativa y propiciar por la vía electrónica la relación entre la Administración Pública y los ciudadanos, configura la ideal general de lo que se concibe como APE. Más concretamente, esta expresión alude a la implementación y el uso estratégico de las TIC en las actividades desplegadas por las Administraciones Públicas en sus diferentes niveles territoriales, tanto en sus relaciones internas (dentro de la organización y con otras organizaciones públicas), como en sus relaciones externas (con los ciudadanos o personas jurídicas de Derecho privado), con el fin de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimento de sus deberes, incrementar la cobertura y calidad de los servicios gubernamentales, estimular la participación ciudadana, proveer a la actividad administrativa de un marco de transparencia, y optimizar el uso de los recursos para el logro de los cometidos estatales. Lo anterior implica un proceso gradual por etapas (presencia, interacción e

integración entre oficinas gubernamentales), no necesariamente consecutivas, que debe considerar las dimensiones tecnológica, política, cultural, organizativa y jurídica.

La APE se constituye como un instrumento fundamental en el reto que implica para la Administración Pública, no sólo actuar conforme del principio de legalidad, sino además concretar resultados eficaces y eficientes en un marco de transparencia y de fomento de la participación ciudadana. En este sentido, la APE por sí sola, puede ser considerada como una palanca sin precedentes para el impulso de la modernización de las Administraciones Públicas. De allí, que las estrategias nacionales para abordar la APE deben realizarse desde un enfoque pragmático antes que dogmático, considerando la realidad económica, política, cultural y social del espacio geográfico donde se va a realizar y atendiendo a las pautas del ordenamiento jurídico respectivo.

La APE abarca un amplio espectro de regulación, el cual puede ser estructurado en base a cuatro ámbitos complementarios y no excluyentes: Sociedad de la Información; Administración Pública; Normas especiales de la APE y Marco jurídico general o núcleo esencial de la APE. Las normas de rango constitucional suelen ocuparse de los dos primeros ámbitos, en tanto que la regulación de normas especiales de la APE o su marco jurídico general se corresponde más al plano legislativo o reglamentario. Asimismo, dentro del marco jurídico general de la APE estarían: sus objetivos y finalidades; los derechos que nacen de su implementación y sus mecanismos de tutela; la organización e instrumentos para el acceso a la APE y las medidas para su instauración y desarrollo.

Los fundamentos constitucionales de la APE en Venezuela se vinculan con los dos primeros ámbitos de regulación (Sociedad de la Información, Estado y Administración Pública). Con respecto al primero, habría que destacar la clara orientación constitucional en relación al deber del Estado de hacer todo lo que esté a su alcance en el desarrollo de las tecnologías, y en específico de las Tecnologías de la Comunicación e Información, base fundamental de la Sociedad de la Información y la APE. Tarea por cierto que, por mandato constitucional, no sólo es del Estado sino que también es compartida con la Sociedad. También se consagra constitucionalmente el deber del Estado de garantizar servicios públicos de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Asimismo, la Constitución consagra un catálogo de derechos vinculados a la Sociedad de la Información, como lo son: el derecho de petición, el derecho de acceso a la información sobre sí mismo o sobre sus bienes, el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, el derecho de expresión, el derecho a la comunicación libre y plural y el derecho a la protección del honor y la privacidad.

Con respecto al segundo ámbito de regulación (Estado y Administración Pública), el modelo democrático, electivo, participativo y protagónico previsto en la Constitución de 1999, concibe a la gestión pública y la preservación y fomento del bien común como un proceso en el cual se establece una comunicación permanente entre gobernantes y ciudadanos, lo que implica una nueva orientación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, así como la asunción del rol protagonista que deben cumplir ésta última. En este orden de ideas, la instauración de la APE en el marco del principio de la legalidad, se constituye como un paso fundamental para el logro de esos objetivos.

También la Constitución venezolana consagra la forma federal del Estado en su organización político-territorial, y señala que se adoptará la descentralización como una política nacional dirigida a profundizar la democracia, todo lo cual se corresponde con la premisa general de la APE orientada a involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. No obstante, si bien la forma del Estado federal se concibe como una manera de lograr una mayor proximidad entre la Administración y ciudadano en sus relaciones administrativas, lo cierto es que esa forma de descentralización no es capaz de superar los obstáculos naturales propios de los horarios administrativos o las distancias geográficas, los cuales si pueden ser solventados o mitigados a través de la implementación de la APE.

En relación a los principios constitucionales de la Administración Pública establecidos en el artículo 141 del texto fundamental, conviene destacar que éstos encuentran total sincronía con los propósitos de la APE en el plano teórico y se puede trazar entre ellos un paralelismo evidente. Así tenemos que, en relación al propósito de la APE de facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, éste encuentra total correspondencia y basamento en el principio constitucional de que la Administración Pública debe estar al servicio de los ciudadanos. Por su parte, los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y celeridad se relacionan con el propósito de incrementar la cobertura y calidad de los servicios gubernamentales, y la participación ciudadana y la transparencia administrativa, son propósitos de la APE y a su vez imperativos constitucionales de la Administración Pública por sí solos, independientemente de su forma de instrumentación. Finalmente, el propósito de optimizar el manejo de los recursos públicos se vincula directamente con el principio de eficiencia.

En el plano legislativo y reglamentario, comenzando con el ámbito de la Sociedad de la Información, es de hacer notar que en Venezuela no hay ley específica que regule la Sociedad de la Información. Sin embargo, son varios los instrumentos normativos que abordan ésta área de regulación. Entre ellos, destacan principalmente, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones; el Decreto que 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; el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Decreto con fuerza de ley de mensaje de datos y firmas electrónicas y su Reglamento; la Ley especial contra Delitos informáticos y el Decreto Ley para la defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios.

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones establece el marco legal de regulación general de las telecomunicaciones. Además, en su oportunidad se constituyó como el instrumento normativo que rigió la transición entre el monopolio del sector y la entrada de otras empresas operadoras, lo que derivó en un proceso de apertura que estimuló la competencia entre operadores y contribuyó al crecimiento del sector Telecomunicaciones, aspecto esencial en el desarrollo de la Sociedad de la Información.

El Decreto que declara el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República, estableció con carácter pionero, desde el punto de vista normativo, instrucciones razonables y positivas orientadas principalmente a los órganos y entes de la Administración Pública, en relación a la promoción de Internet y la Sociedad de la Información.

El Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación es el instrumento mediante el cual se regula el mandato constitucional de organizar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En éste, se consagran lineamientos específicos en relación a la política pública general a nivel nacional en materia de ciencia y tecnología, dentro de la cual deben incluirse las políticas públicas relacionadas con el fomento específico de las tecnologías de la comunicación e información.

El Decreto con fuerza de ley de mensaje de datos y firmas electrónicas, tiene como objeto principal otorgar y reconocer eficacia y valor jurídico a la Firma Electrónica y al Mensaje de Datos, así como regular todo lo relativo a los Proveedores de Servicios de Certificación y los Certificados Electrónicos. También prevé la creación de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica (SUSCERTE), como un servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, encargado de supervisar a los Proveedores de Servicios de Certificación (bien sean estos públicos o privados), a fin de verificar que cumplan con los requerimientos necesarios para ofrecer un servicio idóneo a los usuarios; coordinar e implementar el modelo jerárquico de la infraestructura Nacional de Certificación Electrónica; acreditar, supervisar y controlar a los Proveedores de Servicios de Certificación (PSC) y ser el organismo responsable de la Autoridad de Certificación Raíz del Estado Venezolano.

En cuanto al Reglamento parcial del Decreto Ley sobre mensajes de datos y firmas electrónicas**,** este tiene como objetivos fundamentales desarrollar la normativa que regula la acreditación de los Proveedores de Servicios de Certificación ante la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, crear el Registro de Auditores, y regular estándares, planes y procedimientos de Seguridad. En este se desarrollan los requisitos, procedimientos y demás condiciones que deben cumplir los

Proveedores de Servicios de Certificación ante la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, para ser acreditados como tales y así poder prestar el servicio de certificación electrónica.

La Ley especial contra Delitos informáticos contiene normas de carácter penal, dirigidas a la protección de los sistemas que utilicen tecnologías de información, así como prevenir y sancionar los delitos cometidos contra o mediante el uso de tales tecnologías (delitos informáticos). Sin embargo, es de destacar que si bien sus propósitos son loables, se trata de un instrumento normativo que carece de la sistematicidad y exhaustividad que deben reflejar las normas penales. De la misma forma, el hecho de que contradiga en sus términos conceptuales a la Ley de mensajes de datos y firmas electrónicas, revela de alguna forma las características de dispersión del ordenamiento jurídico venezolano en relación a la Sociedad de la Información como área de regulación, todo lo cual pensamos debe ser corregido.

El Decreto Ley para la defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios regula de manera parcial, un aspecto fundamental de la Sociedad de la Información, como lo es el Comercio Electrónico. En este sentido, establece disposiciones destinadas a regular los proveedores de bienes y servicios de este tipo de comercio, referidas a aspectos como: prohibiciones de actividades ilícitas, obligación de llevar un registro, obligación de presentar las ofertas en idioma oficial, privacidad de las negociaciones electrónicas, garantías en el pago de las compras, y particularmente, la prohibición de enviar mensajes electrónicos comerciales (si la persona ha indicado con anterioridad su deseo de no recibir dichos mensajes).

Pasando al ámbito de regulación de Estado y la Administración Pública a nivel legislativo, es de destacar tres leyes promulgadas en el trienio 1999-2001, que se relacionen directamente con los propósitos de la Administración Pública en general, y por esto portillo, también con la APE. Estas son: El Decreto Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Con el Decreto Ley de Simplificación de trámites administrativos se pretendió dar un paso en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas, al establecer los principios y bases conforme a los cuales los órganos de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada, debían realizar en un plazo perentorio, la simplificación de los trámites administrativos que se efectuaran ante los mismos. Si bien sus resultados no fueron los esperados, este instrumento normativo establece importantes principios y lineamientos relacionados con la modernización administrativa, cuya concreción real depende en buena medida de la instauración exitosa de la APE, tales como: simplicidad, transparencia, celeridad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas, el ciudadano como destinatario fundamental de la actuación administrativa, entre otros.

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público regula la Administración Financiera, el sistema de control interno del sector público, y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica. Como tal, ha sido el fundamento legal para la aplicación del plan de automatización conocido como SIGECOF (Sistema integrado de gestión y control de las finanzas públicas), el cual ha logrado progresivamente integrar y simplificar los procedimientos de registro y control presupuestarios y administrativos. También habría que incluir aquí, pero como menor avance, la implementación de los sistemas conocidos como

SIGEFIRRHH (Sistemas de Gestión Financiera de los Recursos Humanos) y SIGA (Sistema de Gestión Administrativa (SIGA), todo lo cual representa un paso importante en la instauración de la dimensión interna de la APE.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, tiene como objeto principal establecer los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública y crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos públicos. Desde esta perspectiva, es una ley estrechamente relacionada con la APE, ya que consagra una serie de orientaciones y principios tendentes a configurar una Administración Pública moderna y a materializar los principios constitucionales de la Administración Pública.

Entre sus orientaciones y principios destacan: el principio de que la Administración Pública está al servicio de las personas; el objetivo de la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas; y los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, entre otros.

También es de resaltar de ésta última Ley, el catálogo de derechos y garantías relacionados con la APE, al establecer que los órganos y entes de la Administración Pública deben organizarse y desarrollar su actividad de manera que las personas puedan resolver sus asuntos, recibir información de su interés, y dirigir sus peticiones por cualquier medio,

incluido el electrónico, de lo que se desprende, aunque de manera superficial, el reconocimiento del derecho ciudadano a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública. Igualmente, se consagra que la Administración Pública debe utilizar las tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos o informáticos y telemáticos, tanto para su organización y funcionamiento, como en relación con las personas, todo lo cual representa una alusión a las dimensiones interna y externa de la Administración Pública Electrónica y un mandato de ejecución.

Asimismo, se establece la obligación concreta para cada órgano y ente de la Administración Pública, de crear y mantener una página en internet, la cual debe contener la información que se considere relevante, y los datos correspondientes a su misión, organización, procedimientos, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, ubicación de sus dependencias, información de contactos, entre otros.

En relación al ámbito de regulación referido a las normas especiales de la APE, destacan en Venezuela: El Código Orgánico Tributario, la Ley de Contrataciones Públicas, el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Identificación y el Decreto Ley de Registro Público y Notariado.

En el Código Tributario se establecen pautas fundamentales en relación a la APE y del procedimiento administrativo electrónico en materia tributaria, las cuales deben considerarse como el fundamento legal que sirvió de base para el desarrollo en los últimos años, de toda una plataforma tecnológica en la cual los contribuyentes por vía electrónica pueden, entre

otras cosas, registrarse en el Sistema , tramitar el registro de información fiscal (RIF), completar formularios de declaración de impuestos e incluso pagar el impuesto (el sistema se enlaza con las instituciones bancarias públicas y privadas).

En relación específicamente al procedimiento administrativo electrónico en materia de Administración Tributaria, el Código Tributario establece una serie de disposiciones de suma importancia, tales como: a) Se otorga validez a los documentos y actos administrativos en formato electrónico que emita la Administración Tributaria en el cumplimiento de sus facultades legales; y los mismos pueden hacerse valer en los procedimientos administrativos y contenciosos; b) Se otorga valor probatorio a las copias y reproducciones de los documentos electrónicos en poder de la Administración Tributaria; c) Se obliga a la Administración Tributaria a emitir certificados electrónicos cuando reciben documentos y solicitudes; d) Se considera la fecha del certificado electrónico como la fecha de inicio del procedimiento que se trate; e) Se consagra la notificación electrónica y el uso del correo electrónico o domicilio electrónico, como el medio para llevarla a cabo, previo acuerdo entre las partes, y f) se establece la posibilidad de iniciar procedimientos administrativos tributarios específicos por vía electrónica. Estas disposiciones demuestran la factibilidad de extender disposiciones similares a todos los procedimientos administrativos, y no sólo a los relativos la Administración Tributaria.

En lo que concierne a los procedimientos de selección de contratistas en el marco de la contratación pública, la ley de Contrataciones Públicas dedica un capítulo exclusivamente a las contrataciones electrónicas. Allí se indica que las modalidades de selección de contratistas previstas en dicho instrumento legal, pueden realizarse utilizando medios y dispositivos

de tecnologías de información y comunicaciones, que garanticen la transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia, publicidad, autenticidad, seguridad jurídica y confidencialidad necesaria. A nuestro modo de ver, el que se haya establecido con carácter facultativo la utilización de medios y dispositivos electrónicos, ha retrasado el desarrollo de las contrataciones electrónicas. Una cosa es que se establezca la obligación de ofrecer a los participantes la dos alternativas: tradicional y electrónica, pero otra distinta es que su implementación se condicione al juicio de la Comisión de contrataciones y a las condiciones tecnológicas del respectivo órgano o ente, ya que ello pudiera conducir, como realmente ha sucedido, a un desinterés en la aplicación de los procedimientos de contratación electrónicos.

En materia de identificación, el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Identificación tiene por objeto regular y garantizar la identificación de todas las personas naturales que se encuentren en el territorio nacional. En el mismo se establece que el Estado garantizará la incorporación de tecnologías que permitan desarrollar un sistema de identificación seguro, eficiente y coordinado con los demás órganos del Poder Público. Al respecto, es preciso señalar que el tema de la identificación electrónica es crucial en la consolidación de la APE. Lamentablemente, en Venezuela los ciudadanos todavía no cuentan con una identificación electrónica, pero es justo reconocer que los trámites y tiempos de entrega de los documentos de identificación tradicionales, han experimentado una notable mejora con la incorporación de citas programadas por Internet y procesos que aunque presenciales se han automatizado.

La Ley de Registro Público y del Notariado, por su parte, tiene como objeto regular la organización, el funcionamiento, la administración y competencias de los registros principales, mercantiles, públicos y de las

notarías. En esta Ley se establecen obligaciones y disposiciones vinculadas a la APE, tales como la digitalización y creación de bases de datos del sistema registral y notarial; el reconocimiento del documento electrónico y la firma electrónica de los registradores y notarios. En tal sentido, desde la perspectiva legislativa, se trate de un avance importante en lo relativo a la modernización de los registros y notarías. No obstante, la realidad de los hechos presenta un balance negativo en su implementación, y por aún, un deterioro importante en el servicio que se presta al ciudadano, todo lo cual nos ayuda a comprender que la APE es más que un asunto de implementación de las nuevas tecnologías o llamados normativos a utilizar los medios electrónicos. Supone ante todo, un compromiso con el ciudadano, un cambio cultural y una reingeniería de los procesos a implementar en todas sus dimensiones.

En relación al ámbito que denominamos marco jurídico general de la APE, es de hacer notar que, a diferencia de otros países, Venezuela no cuenta en la actualidad con un instrumento legal que regule y sistematice lo que podría considerarse como los aspectos fundamentales o el núcleo esencial de regulación de la APE. No obstante, pudieran considerarse pertenecientes a éste ámbito de regulación, los siguientes instrumentos normativos: El Decreto que crea la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado, el Decreto sobre el Software Libre y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado.

La Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado se creó con la finalidad de estudiar, evaluar y formular las medidas y mecanismos necesarios para la creación de la Red del Estado. Por su parte, el Decreto sobre el Software Libre ordena a la Administración

Pública Nacional emplear prioritariamente Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos, en sus sistemas, proyectos y servicios informáticos, así como iniciar los procesos de migración gradual y progresiva hacia el mismo. Asimismo, el Decreto - Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado, de reciente promulgación, y que entrará en vigencia el 15 de junio de 2014, reafirma la aplicación del sofware libre en el Sector Público y tiene por objeto fundamental establecer las bases y principios que regirá el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado, con el fin de garantizar la implementación de un estándar de interoperabilidad.

Los instrumentos normativos de éste ámbito de regulación, abordan fundamentalmente medidas destinadas a fortalecer la red del Estado, pero apenas enuncian los aspectos vinculados a la relación administrativa con el ciudadano por medios electrónicos, que a fin de cuentas es la razón de ser tanto de la Administración Pública en general como de la APE.

De hecho, si repasamos los aspectos que constituyen el núcleo esencial de regulación de la APE (objetivos y finalidades; los derechos que nacen de su implementación y sus mecanismos de tutela; la organización e instrumentos para el acceso a la APE y las medidas para su instauración y desarrollo), es fácil percatarse que la regulación en Venezuela en este sentido es incompleta, y se ha enfocado en mayor medida en los dos últimos aspectos.

Por otro lado, se debe destacar que actualmente se encuentra en discusión por parte de la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley de Infogobierno, el cual –pensamos- es el instrumento legislativo llamado a establecer lo que hemos conceptuado como el núcleo esenecial de regulación de la APE.

Por otra parte, en el ámbito del derecho comparado, la LAECSP y la CIGE, se constituyen, a nuestro modo de ver, en las referencias normativas principales a tener en cuenta en la discusión del Proyecto de Ley de Infogobierno. De allí que, su comparación entre sí y con el Proyecto de Ley en referencia, resulta fundamental con miras a proponer recomendaciones con respecto a éste último.

En cuanto a los objetivos y finalidades de la APE, es de destacar que la CIGE parte del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica con sus Administraciones Públicas, y de la necesidad de definir los contenidos de este derecho. Establece pues, de forma clara y contundente como presupuesto de la APE, el derecho de acceder por medios electrónicos al mismo.

Por su parte, la LAECSP también establece como base o punto de partida, el derecho a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos. De hecho, puede considerarse que se estructura a partir del derecho en referencia.

En cambio, el proyecto de ley venezolano (PLI), en relación al establecimiento de su objeto, nada dice en cuanto al derecho a

relacionarse con la Administración pública por medios electrónicos. Se reconoce en otra parte del proyecto, la intención de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información, y también se reconoce el derecho de acceso a los servicios que presta el poder público a través de tecnologías de información. Sin embargo, no se vincula el objeto de la Ley con el derecho en referencia, lo cual, a nuestro modo de ver, vislumbra lo que parece ser una filosofía del proyecto, al privilegiar el rol del Estado en la APE frente a los derechos ciudadanos.

Lo anterior, por un lado, se aparta del diseño de la CIGE y la LAECSP, que colocan al derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública como eje central de la APE (lo cual parece una tendencia internacional); y por el otro, no es precisamente acorde al espíritu promotor de los derechos y libertades consagrados en la Constitución de 1999.

En cuanto a las finalidades de los instrumentos señalados anteriormente, es de destacar que la CIGE es bastante clara en su propósito de acercar los Gobiernos y las Administraciones a los ciudadanos. La LAECSP va más allá que ésta y probablemente con ella se alcanza un punto máximo, ya que además de insistir en la proximidad con el ciudadano y el desarrollo de la sociedad, expresamente indica la intención por facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos. El PLI, en cambio, no es contundente a la hora de colocar a los ciudadanos como su fin último. De hecho, entre las finalidades relacionadas con los ciudadanos, tan sólo se puede apreciar la de facilitar el acceso de éstos a la información, y en realidad el propósito debe ser entablar relaciones jurídicas.

En cuanto al contenido de los Derechos y libertades reconocidos en los instrumentos normativos analizados, la CIGE fija sus contenidos y alcances al establecer disposiciones relacionados con el derecho de los ciudadanos a dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a las Administraciones Públicas; obtener respuesta por vía electrónica; realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, acceder por medios electrónicos a la información administrativa general, acceder los interesados electrónicamente a los expedientes, entre otras.

Por su parte, la LAECSP, también contempla otros derechos específicos, relacionados con el derecho general a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos, como son: a elegir el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones públicas; a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas; a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones públicas; a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que se tenga la condición de interesado; a obtener copias electrónicas de los documentos que formen parte de los procedimientos; a obtener los medios de identificación electrónica necesarios; a la garantía de la seguridad y confidencialidad de datos que figuren en ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones públicas; y a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos (también se admiten derechos en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicio).

El PLI, en cambio, reconoce sólo dos derechos en esta materia: derecho de acceso a los servicios que presta el poder público a través de tecnologías de información, y derecho de acceso a datos de carácter

personal que sobre la persona o sus bienes consten en sistemas de tecnologías de información oficiales o privados. Al respecto, debe precisarse que de éstos dos derechos que contempla el PLI, en realidad sólo el primero de ellos es decisivo para la APE, es decir, el referido al acceso a los servicios a través de tecnologías de información. El otro derecho, denominado de acceso a datos de carácter personal, es un derecho autónomo que no aporta, ni condiciona la existencia de la APE (si bien éste tiene que respetar los datos personales y privacidad de las personas).

En relación a la organización e instrumentos para el acceso a la APE la normativa analizada en el estudio comparado, hace referencia de manera directa o mediata, a los siguientes aspectos: sede electrónica, registros electrónicos, notificación por medios electrónicos y firma electrónica.

Comenzando por la sede electrónica, en líneas generales, tanto la CIGE como la LAECSP abordan directamente el tema de la sede electrónica. El PLI no lo hace así, si bien algo se puede deducir de su articulado.

En efecto, la Carta Iberoamericana ordena a los Estados firmantes regular el establecimiento e información al público por medios accesibles, con especial incidencia en las sedes electrónicas de las Administraciones públicas, lo que evidencia su vinculación al tema, pero sin especificar los requisitos, condiciones o exigencias para la constitución de sedes electrónicas.

La LAECSP, en cambio, se detiene un poco más en el asunto. En primer lugar, explica qué entiende por sede electrónica y a reglón seguido, exige la Ley que se garantice la identificación del titular, medios para la formulación de sugerencias y quejas, y sistemas para el establecimiento de comunicaciones seguras.

El PLI no regula directamente las sedes electrónicas (bajo esa denominación), sino los pórtales o páginas en Internet de titularidad pública. En ese sentido, ordena que tengan la información que allí se indica y mecanismos de comunicación disponibles para todas las personas. Sin embargo, es objetable que entre las formas de comunicación no se especifique que sea para entablar relaciones jurídicas, como por ejemplo: servicios públicos; interponer solicitudes, sugerencias o quejas; iniciar procedimientos administrativos o realizar actuaciones, que a fin de cuentas, son aspectos que interesan a los ciudadanos y se constituyen como aspectos fundamentales de la APE.

En cuanto a los registros electrónicos, tanto la CIGE como la LAECSP abordan el tema de los registros electrónicos y conciben a dichos registros como mecanismos para dirigir comunicaciones electrónicas, referidas a pretensiones frente a las Administraciones públicas, y recibir de éstas acuse de recibo y respuesta a las mismas.

Por su parte, el PLI no regula en realidad el tema de los registros electrónicos, al menos entendidos como categoría de carácter técnico. De este proyecto, apenas se deduce de su articulado, que cuando las personas accedan a los servicios electrónicos para realizar cualquier

trámite, deberán obtener una constancia de recepción, donde figuren los extremos que allí se indican.

Al respecto se debe señalar, que si bien el acuse de recibo se constituye como una manifestación de los registros electrónicos, sin embargo, la figura debe ir más allá, por cuanto debe recibir y remitir solicitudes, inclusive anotar éstas en el registro correspondiente. Por consiguiente, se debería propiciar para el caso venezolano, una regulación legislativa más exhaustiva en este punto.

En relación a las notificaciones por medios electrónicos, tanto la CIGE como la LAECSP contemplan dichas notificaciones, y asimismo ambas normativas exigen que los ciudadanos hayan consentido esta forma de notificación, a los efectos de proceder a su práctica.

Por lo que respecta al PLI, es de lamentar que éste proyecto nada diga en relación a las notificaciones por medios electrónicos (se alude a la constancia de recepción, pero no a las notificaciones), siendo éstas una pieza clave en la tramitación de procedimientos por medios electrónicos, y por consiguiente, en la verdadera implantación de la APE. Sin duda, ésta ausencia de regulación debe ser corregida y regulada de manera precisa, ya que las notificaciones electrónicas implican buena parte de los procedimientos administrativos electrónicos.

En cuanto a la firma electrónica, los tres instrumentos normativos bajo análisis regulan el tema de la firma electrónica, con diferentes niveles de

intensidad. Cada uno de ellos la concibe como un medio de identificación y garantía de la autenticidad de documentos.

La CIGE distingue entre la identificación de los ciudadanos, Administraciones públicas y funcionarios. La LAECSP también formula una distinción entre ciudadanos y Administraciones públicas, si bien en cada caso detalla las modalidades de firma electrónica admitidas. Por su parte, el PLI prevé que el Poder Público empleará mecanismos de firma electrónica, en tanto que para el caso de los administrados y particulares en general, usarán certificados electrónicos emitidos por un proveedor de servicios de certificación, lo que conduce a establecer relación directa con otra normativa en vigor.

En efecto, el Decreto con Fuerza de Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas regula el certificado electrónico. Esta clase de certificados, de acuerdo con esa misma Ley, deben ser expedidos por un proveedor de servicios de certificación, por lo cual, los ciudadanos deben contar con el respectivo certificado electrónico, para emitir válidamente su firma electrónica. De manera que, la situación descrita, denota la exigencia de mayores trámites en el ámbito venezolano para la identificación de los administrados.

En cuanto a las medidas para la instauración y desarrollo de la APE, todos los instrumentos normativos analizados prevén medidas de distinta índole para el impulso de la misma.

Comenzando por la CIGE, se observa que ésta ante todo insta a los Estados firmantes para que establezcan lapsos y estrategias para cumplir los objetivos pautados. Ello está referido al “cuándo” y “cómo” se va a desarrollar la APE, de modo que éste sea una realidad palpable. A la par, en el marco de las transformaciones de la Administración Pública, como consecuencia de la implantación de la APE, la CIGE recomienda la necesaria adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas, promoviendo la profesionalización de los mismos de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Por su parte, la LAECSP contempla la cooperación institucional entre las distintas Administraciones Públicas, a cargo de un órgano técnico, que es el Comité Sectorial de administración electrónica. También regula la LAECSP, los denominados Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad, los cuales han sido desarrollados con carácter básico para todas las Administraciones públicas españolas, y tienen por objeto la conectividad entre las plataformas tecnológicas, aplicaciones y programas que emplean tanto las Administraciones como los administrados.

En relación al PLI, se observan varias medidas. Primero, está la creación del Fondo Nacional de Tecnologías de la Información, orientado a financiar proyectos para promover el uso de tecnologías de información en el Estado y capacitar el talento humano. Por otro lado, se enfatiza en la formulación de una política de promoción, desarrollo, fortalecimiento y consolidación de la Industria Nacional de Tecnologías de Información, dirigida a garantizar la soberanía tecnológica, la productividad y la solidaridad. También, se prevé la capacitación de los funcionarios públicos en el manejo de tecnologías de información.

Asimismo, no puede pasar inadvertido, que junto a estas medidas para la instauración y desarrollo de la APE, el PLI tiene un extenso Título de sanciones –el VIII-, con diferentes tipos y consecuencias, según la infracción sea de un particular o funcionario público. Al respecto, cabe preguntarse si para la implantación de la APE es verdaderamente necesario establecer tan amplio catálogo de sanciones y si ello incentiva o no el uso del sistema. La materia sancionadora debe manejarse con mucho cuidado, ya que no necesariamente todas las leyes deben tener un apartado sancionador, sino lo importante es encontrar un equilibrio entre los objetivos que se pretenden y los eventuales abusos que en un momento determinado se lleguen a cometer.

En relación a los mecanismos para la tutela de derechos y libertades, en el ámbito extra-judicial, por lo que respecta a los instrumentos analizados, sólo la LAECSP dispone de un mecanismo de protección, que es el Defensor del usuario de la administración electrónica, los demás textos nada dicen al respecto. En este sentido, pensamos que es plausible la creación de una figura administrativa similar en el ámbito venezolano, la cual desde el punto de vista organizacional pudiera pertenecer o estar adscrita a la Defensoría del Pueblo, órgano que como sabemos forma parte del Poder Ciudadano.

En materia jurisdiccional las vías de protección son las mismas que aquellas previstas para la tutela de los demás derechos y libertades. Habría que hacer la salvedad, de que en el ámbito iberoamericano esa protección desde luego no va en función de la CIGE, sino que depende de lo dispuesto en la normativa interna de cada uno de los Estados firmantes.

En el caso español, por tratarse de derechos públicos subjetivos los que están en juego, la protección jurisdiccional se realiza ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa

En Venezuela, el derecho de acceso a la Administración pública por medios electrónicos, sería tutelado por los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, que se rigen por una ley de reciente promulgación, como lo es la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Finalmente y como reflexión global, es claro que el Proyecto de Ley de Infogobierno venezolano debe ser revisado y reformado, atendiendo a los avances que sobre la materia demuestran instrumentos más avanzados y actualizados como los aquí analizados. La perspectiva de la APE basada en los derechos ciudadanos, y en específico, en el derecho general a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, debe ser el punto de partida de esta legislación. Si bien la instauración exitosa de la APE implica un enfoque integral que abarque diversos aspectos, tales como la revisión de las estructuras y procesos organizativos de los organismos públicos y una nueva cultura de servicio público acorde con el contexto, lo cierto es que contar con un instrumento que sistematice los avances legislativos más importantes en la materia, sería un paso en la correcta dirección. De allí, que resulte fundamental para la modernización de la Administración Pública venezolana legislar en este sentido, y más aún, acompañar las iniciativas legislativas con medidas políticas y gerenciales de corte interdisciplinario, que aseguren su cabal cumplimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Abreu, G (2002). **Propuesta de Modelo: El procedimiento administrativo electrónico en Venezuela.** En: XVI Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”, CLAD, Caracas.

Araya, R y otros (2004). **América Latina Puntogob. Casos y tendencias en Gobierno Electrónico**: Coedición FLACSO/AICD-OEA, Santiago de Chile.

Arreaza, J (2013). **Información divulgada por el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación con relación al programa “Canaimitas”**, Cuenta Twitter @jaareaza.

Asamblea Nacional. **Proyecto de Ley de Infogobierno.** Obtenido en: www.entornoparlamentario.files.wordpress.com. Consultado el 15 de febrero de 2009.

Asamblea Nacional Constituyente. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 (Extraordinario), de fecha 24 de marzo de 2000.

Baena, M (1996 - 1999). **Comentarios a la Constitución Española de 1978.** En: Obra Colectiva, “Comentarios a las Leyes Políticas” (Vol. VIII). Editorial Edersa, Madrid.

Banegas, J (2000). **Definición y Concreción del Hipersector de las Tecnologías de la Información en España**. En: Economía de Europa 0100. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Bell, D (1973). **El advenimiento de la sociedad post-industrial.** Traducción: Raúl García y Eugenio Gallego. Editorial Alianza.Obtenido en: http://www.tecale.org.

Bernadí , X y Bayona , A (2002). **Descentralización, cooperación y gobierno electrónico.** En: Panel “Administraciones Públicas y la Sociedad de la Información” .VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

Brewer-Carias, A (2005). **El proceso de huída y recuperación del Derecho Administrativo.** En: Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia; Universidad Central de Venezuela, Bogotá.

Brewer-Carias, A. **“Estado Comunal del Poder Popular” en Venezuela y la desconstitucionalización del Estado de Derecho**. Obtenido en: http://www.brewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2 .pdf.

Caiden, G (1991). **Administrative Reform Comes of Age**. Editorial Walter de Gruyter, Berlin/New York.

Cardona, C. R (2002). **Fundamentos de Administración**. Ecoc Ediciones. Bogotá.

Cardona, D (2002). **El Gobierno Electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios**. En: I Congreso Catalán de Gestión Pública. Barcelona.

Castells, M (1999). **Internet y la Sociedad Red.** En: Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento *(UOC)* Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Obtenido en: http://www.sociologia.de.

_____ **La Era de la Información.** Economía, Sociedad y Cultura. Volumen I,II y III, Editorial Siglo XXI, Ciudad de México.

Castoldi, P (2002). **El gobierno electrónico como un nuevo paradigma de administración**. En: Prudentia Iuris No. 55, Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Buenos Aires.

Cendrós, J, Durante C y Fermín J (2004). **Factores estratégicos para desarrollar el gobierno electrónico en las Alcaldías de Venezuela**. En: Revista de Ciencias Humanas y Sociales N°45, Facultad Experimental de Ciencias, Maracaibo.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998). **La Nueva Gestión Pública en América Latina**, Caracas.

Centro Nacional de las Tecnologías de la Información (CNTI). **Agenda de Gobierno Electrónico. Marco conceptual y Plan Estratégico 2001**, Caracas.

Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI). **Gobierno electrónico en la Administración Pública (AP) ubicada en el Distrito Capital – Diagnóstico 2011**. Obtenido en: http://publicaciones.cnti.gob.ve/descarga/diagnostico.pdf.

Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI). **Estatutos Sociales.** Obtenido en: www.cnti.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=192&Itemid=108.

Cerf, Vint (2013). **Blog de Google**. Obtenido en: http://googleblog.blogspot.com.es/2013/01/marking-birth-of-modern-day-internet.html#!/2013/01/marking-birth-of-modern-day-internet.html.

Cerrillo, A (2007). **Administración Electrónica**. Editorial Thomson & Aranzadi, Pamplona.

Criado J, &. R (2002). **La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora**. En: XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas.

Criado, J (2004). **Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la Administración Electrónica Local en España**. En: Gestión y Política Pública, Centro de Invetigación y Docencia Económicas, México D.F.

Chacón Gómez, Nayibe (2011). **La Firma Electrónica del Registrador Mercantil en Venezuela.** Obtenido en: ulpiano.org.ve/.../ucv_2009_133_159-184.pdf. Recuperado el 18 de mayo de 2011.

Chadwick, M (2001). **Interaction betwen states and citizens in the age of Internet: e-goverment in the United States, Britain and the European Union**. Presented to the American Political Association, Annual Meetting, San Francisco.

Chenok, D (2001). **What's E-Government? Chief of the information policy branch at the office of management and budget's office of regulatory affairs**, GCN editorial director, Washington.

Comisión de las Comunidades Europeas (2000). **Plan de Acción eEurope2002. Una Sociedad de Información para todos.** Lisboa.

Comisión de las Comunidades Europeas (2002). **Plan de acción eEurope 2005. Una sociedad de la información para todos**. Sevilla.

Comisión Europea (1998). **La información del sector público: un recurso clave para Europa.** Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información.

Comisión Europea (2003). **El papel de la Administración Electrónica en el futuro de Europa**. Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico Social Europeo (no publicada en el Diario Oficial).

Comisión Nacional de Telecomunicaciones en Venezuela. **Datos de la conectividad en Venezuela**. Obtenido en: http://www.elmundo.com.ve/noticias/tecnologia/internet/los-5-estados-de-venezuela-con-mas-usuarios-de-int.aspx.

Conferencia Iberoamericana número IX de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2007)**. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico**. Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007. (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago).

Cook, Meghan E (2000). **What Citizens Want From E-GovernmentCurrent Practice Research.** Center for Technology in Government**.** University at Albany, USA.

Crozier, M (1992). **Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio**, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México D.F.

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2004). **Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información**. Obtenido en: www.itu.int. Recuperado el 17 de Enero de 2008.

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI). **Documentos Finales**. Desarrollada en dos fases; en Ginebra, del 10 al 12 de diciembre de 2003, y en Túnez, del 16 al 18 de noviembre de 2005.

Delpiazzo, C (2006). **Desafíos jurídicos relacionados al Gobierno Electrónico. Con especial referencia a la Administración electrónica.** Síntesis de la exposición pronunciada en el Seminario sobre "Políticas públicas para el Gobierno Electrónico" realizado en el Salón de Actos del Edificio Libertad (sede de la Presidencia de la República). Obtenido en: http://lacnic.net/documentos/egov/egov-desafios-juridicos.pdf Recuperado el 25 de marzo de 2008.

Diez-Picazo, L (2008). ***Sistema de Derechos Fundamentales***. Thomson Civitas. Tercera edición. Navarra.

Echevarria, K (1999). **La especificidad de la Gestión Pública. El concepto del management público. En De burócratas a gerentes?**. Editor Losada i Madorrán. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

Farabollini, G (2003). **Gobierno electrónico. Una oportunidad para el cambio en la Administración Pública.** Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, Córdova.

Fernández, F (2002). **Delitos informáticos**. Obtenido en: www.delitosinformaticos.com. Recuperado el 12 de febrero de 2011.

Galván J y García P (2007). **La Administración Electrónica en España**. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Gamero Casado, E (2008). **Legislación de Administración Electrónica y Protección de Datos.** Editorial Tecnos, Sevilla.

_____ (2011). **Comunicaciones y notificaciones electrónicas**. Artículo publicado en la siguiente obra: Administración electrónica y ciudadanos. Thomson Reuters / Civitas. Primera edición. Navarra.

García Delgado, D. (1997). **Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina.** En: Nuevos Escenarios Locales. El cambio del modelo de gestión (compilación.) Buenos Aires.

García de Enterría, E y Fernandez T (1993). **Curso de Derecho Administrativo**. Tomo I. Editorial Civitas, Madrid.

Gomero, E (2005). **El correo electrónico como medio de notificación administrativa en el derecho propio de Andalucía.** Derecho y conocimiento, volumen 3, Facultad de Derecho. Universidad de Huelva.

Heady, F (2000). **Administración Pública. Una perspectiva comparada**. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Hernández Corchete, J (2011). **El derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos y los derechos complementarios que delimitan su alcance.** Artículo publicado en la siguiente obra: Administración electrónica y ciudadanos. Thomson Reuters / Civitas. Primera edición. Navarra.

Hernández, E (2011). **Transición hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Consideraciones preliminares**. Obtenido en: http://www.monografias.com/trabajos902/transicionsociedadinformacion/transicion-sociedadinformacion2.shtml. Recuperado el 15 de junio de 2011.

Hernandez Mendible, V (2000). **El Derecho Administrativo en la sociedad de la información (Reflexiones sobre el impacto de las telecomunicaciones y la informática).** Ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo dedicado al profesor Jesús González Pérez. Centro de investigaciones jurídicas de la Universidad Autónoma de México.

Herrera, J (2007). **Una primera aproximación al estado del arte de los trámites públicos en línea en América Latina.** XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo.

Hood, C (1991). **A Public Management for all Seasons.** En: Public Administration. Washington.

Instituto Nacional de Administración Pública (2008). **E-Gobierno. Para un mejor Gobierno.** Ministerio de Administraciones Públicas, Gobierno de España. Primera edición, Madrid.

Internet World Stat (2012). **Internet Usage, Facebook Suscribers and Population Statics for all the Americas World Region Countries**. **Al 30 de junio de 2012.** Obtenido en: http://www.internetworldstats.com.

Iturraspe, F (2001). **Periodistas de la internet y sindicatos en América Latina**. (Proyecto de tesis para optar al doctorado en el estudio de las

sociedades latinoamericanas de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales de Santiago de Chile (ARCIS) .Cotutoría con el Institut des Hautes Études de l´Amérique Latine (IHEAL) Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris III. Obtenido en: http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/proyecto_tesis_iturraspe.htm. Recuperado en noviembre de 2011.

Iturraspe, F (2002). **Condiciones de vida y de trabajo en los medios digitales y globales (búsqueda de respuestas colectivas)**. 1er Congreso ONLINE del Observatorio para la CiberSociedad. Comunicaciones – Grupo 22. Tecnologías de la información y las Comunicaciones: Percepción geográfica, desarrollo e integración territorial. Obtenido en: http://www.cibersociedad.net/congreso/comms/g22iturraspe.htm. Recuperado en noviembre de 2011.

Javaloy F, Espelt E y Cornejo J (2001). **Internet y movimientos sociales: un enfoque psicosocial**. Anuario de Psicología. vol. 32, Universidad de Barcelona.

Karen L y Jungwoo L (2001) **Developing fully functional E-government: A four stage Government.** Information Quarterly 18, 122–136, USA.

Kaufman, E (2007). **Hacia un modelo de formación acción: la experiencia de formación-acción para la Ventanilla Única de Gobierno Electrónico**. En: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo.

Kubiczek, L (2005). **La experiencia del gobierno electrónico aplicado a la reforma de la administración pública en Argentina**. En: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Lapuente, M (2011). **Hipertexto: El nuevo concepto de documento en la cultura de la imagen.** Obtenido en: www.hipertexto.info. Recuperado el 2 de Febrero de 2011.

Marshall, H (1962). **The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man**. Ediciones Routledge & Kegan Paul, USA.

Martin Hilbert, S (2002). **Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Martínez Gutiérrez, R (2009). **Administración pública electrónica**. Thomson Reuters / Civitas. Primera edición, Navarra.

Matthew, T (2001). **Running head: Framework for Electronic Government.** Wilmington College, USA.

McLuhan Marshall (1996). **La Aldea Global**. Editorial Gedisa, Barcelona.

Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología. **Resolución Nro. 025. Uso de Canaima GNU/Linux en estaciones de trabajo de órganos y entes de la Administración Pública.** Obtenido en http://www.cnti.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1117&Itemid=116.

Montoya, J (2007). **Tecnologías de información y comunicación y participación ciudadana en el proceso legislativo.** En: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo.

Mora Ruiz, M (2005). **Sociedad de la Información y Derecho Administrativo: Crónica Legislativa**. Anuario Jurídico sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento (volumen 3), Facultad de Derecho de la Universidad de Huelva.

Múgica Herzog, E (2002). **Una Buena Administración como un recurso de Derechos Humanos.** Conferencia presentada durante el VII Congreso anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), Lisboa.

Negroponte, N (2000). **El mundo digital**. Un futuro que ha llegado. Ediciones B.S.A, Barcelona.

Nevado-Batalla, P (2006). **Calidad de las administraciones y cumplimiento del principio de legalidad.** En: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.

_____ (2006). **Análisis jurídico del principio de eficacia en la actuación pública.** Obtenido en**:** acuentascanarias.org.ve. Consultado el 2 de junio de 2009.

OCDE (1995). **Governance in Transition**. En: Public Management Reforms in OECD Countries, Paris.

ONU (2011). **Report of the special rappotteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank la Rue.** Asamblea General de las Naciones Unidas. Obtenido en: www.onu.org. Consultado el 24 de agosto de 2010.

Olmos, M (2004). **Gobierno electrónico y acceso de los ciudadanos a la información judicial en América Latina y el Caribe** (Documento Libre). En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

Ortega, L (1994). **El reto dogmático del principio de eficacia**. En: R.A.P/N-113, Madrid.

Ortiz, L (2000). ¿**Hacia una mejora de los trámites administrativos?.** En: Revista de Derecho Administrativo Número 7. Editorial Sherwood, Caracas.

Paez A, Irribaren, I y Neuman, M (2003). **Gobierno Electrónico y Administración Pública Local**, número 35. Obtenido en: http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n35/apaezmneuman.html.

Paéz A, y Castañeda H (2005). **Evolución del Gobierno Electrónico en Venezuela.** Obtenido en: revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve.

Parejo, L (1995). **Eficacia y Administración**. En: Tres estudios. INAP. Madrid.

Pellegrino, Cosimina (2001). **El derecho a la intimidad en la nueva era informática, el derecho a la autodeterminación informática y el habeas data a la luz de la Constitución venezolana de 1999**. En: Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón. Colección Libros Homenaje Número 3. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas.

Pérez L, y Enrique A (1996). **Manual de Informática y Derecho**. Editorial Ariel, Barcelona.

Poggi E y Valido N (2007). **Propuesta de estrategias para el avance de la interoperabilidad, como base para el desarrollo del gobierno**

electrónico. En: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo.

Quinta Cumbre de las Américas. **Declaración de Puerto España.** (19 de Abril de 2009). Obtenido en: summit-americas.org. Recuperado el 12 de Diciembre de 2009.

Ramió, C. **Teoría de la Organización y Administración Pública**. Obtenido:http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-TeoriA-de-la-Organizacion.pdf. Consultado el 30 de marzo de 2009.

Real Academia Española (2006). **Diccionario esencial de la lengua española**. Editorial Espasa Calpe, Madrid.

Reuter, P (1999). **Introducción al derecho de los tratados**. Universidad Nacional Autónoma de Mexico. Primera edición en español, México.

Rico Carrillo, M (2005) **Comercio Electrónico, Internet y Derecho**. Legis Editores. Segunda Edición, Caracas.

Ronaghan, S (2002). **Benchmarking E-government: A Global Perspective** . En: United Nations Online Network in Public Administration

and Finance (UNPAN). American Society for Public Administration (ASPA). USA.

Santamaría, J (2000). **Principios de Derecho Administrativo. Vol I**. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.Tercera Edición, Madrid.

Santana, L (1996). **"Reinventing Government": nueva retórica, viejos problemas.** En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 6, Caracas.

Sayagues, E (1987). **Tratado de Derecho Administrativo**. Clásicos Jurídicos Uruguayos, Montevideo.

Serra, Artur (2006). **Tres claves para entender el fenómeno Internet**. Coordinador del Centro de Aplicaciones de Internet. Universidad Politécnica de Catalunya. Obtenido en: http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm. Consultado el 12 de septiembre de 2009.

Sosa. J (2012). **Foro "Nueva Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los órganos del Estado"**. Centro Cultural Simón Rodríguez. Ministerio del Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI), Caracas.

Subirats, J (1990). **La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuestas**. En: Documentación Administrativa, Madrid.

Téllez Valdés, Julio (1995). **Derecho Informático**, Mac.Graw Hill, México D.F.

Thierry V, (2003). **L'idee de democratie electronique. origines, visions, questions.** Paru dans *Le désenchantement démocratique*, Perrineau Pascal (dir). La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, Paris.

Toffler, A. (1979). **The third wave**. Plaza &Jones, New York.

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. **Caso: Interpretación del artículo 28 de la Constitución**. Sentencia publicada el 23 de agosto de 2000.

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. **Caso: Interpretación constitucional respecto al contenido y alcance del artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** Sentencia publicada el 22 de enero 2003.

Tribunal Supremo de Justicia. **Sentencias Vinculantes de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia 2000-2007. Caso:**

ASOEVIPRILARA. Decisión N° 85 de fecha 24 de enero de 2002. Obtenida en: Sentencias Vinculantes de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia 2000-2007. Publicaciones TSJ.

Tribunal Supremo de Justica. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. **Caso: Impugnación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.** Sentencia publicada el 9 de marzo de 2004.

Tribunal Supremo de Justicia. Sala de Casación Civil. **Exp. Nº AA20-C-2011-000237**. Sentencia publicada el 5 de octubre de 2011.

Unión Europea. (2002). **Boletín Terminológico Número 45.**

Urrutia, E (2006). **Conceptos y problemas de la construcción del Gobierno Electrónico. Una revisión de la literatura.** Gestión y Política Pública, segundo semestre, volumen XV, número 002.Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D.F.

US Government. Executive Office of the President (1993). **National Perfomance Review: From Red Tape to Result: Creating a goverment that works better and cost less**. Printing Office. Washington D.C.

Vergara, R (2008). **La Transparencia como problema**. Instituto Federal de acceso a la Información Pública (IFAI). México D.F.

Viega, M (2002). **Experiencias de e-government en Europa.** Trabajo presentado a las Terceras Jornadas Académicas del Instituto de Derecho Informático, Montevideo.

Volpi, J (2009). **El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el Siglo XXI.** Editorial Debate. Colombia.

Welp, Y (2008). **América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno**. En: Revista del CLAD N°41, Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, Caracas.

Wohlleben, P. (2001). **What's E-Government? How Do We Do It?**. Government Computer News, USA.

Zambrano, W (2000). **Modernización y derecho administrativo: el caso de Colombia.** En: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panel: Las Transformaciones del derecho administrativo en el marco de la Modernización del Estado, Santo Domingo.

LEYES Y DECRETOS

Código Orgánico Tributario (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001.

Código de Procedimiento Civil de Venezuela. Comentado por Emilio Calvo Baca (1996). Séptima Edición. Ediciones Libra. Caracas.

Decreto N° 1290 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.291, de fecha 26 de septiembre de 2001.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Identificación, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.320, de fecha 08 de noviembre de 2001.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.148, de fecha 28 de febrero de 2001.

Decreto No.368 con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, publicado en la Gaceta

Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N-5.393 (Extraordinario), de fecha 22 de octubre de 1999.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 5890 (Extraordinario), de fecha 31 de julio de 2008.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.833, de fecha 22 de diciembre de 2006.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.895, de fecha 25 de marzo de 2008.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de ley para la defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 5.889 Extraordinario, de fecha 31 de julio de 2008.

Decreto Nº 9.051 con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.945, de fecha 15 de junio de 2012.

Decreto No. 2479 que crea con carácter temporal, la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37733, de fecha 27 de julio de 2003.

Decreto N- 3.335, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial del Decreto Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.086, de fecha 14 de diciembre de 2004.

Decreto No. 3390, mediante el cual se dispone que la Administración Pública Nacional empleara prioritariamente Software Libre desarrollado en estándares abiertos, en sus sistemas, proyectos y servicios informáticos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38095, de fecha 23 de diciembre de 2004.

Decreto N- 825, mediante el cual se declara el acceso y uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.955, de fecha 10 de mayo de 2000.

Decreto mediante el cual se faculta al ministro de Finanzas para que convenga con el Banco Central de Venezuela (BCV) medidas de carácter temporal, que establezcan limitaciones o restricciones a la convertibilidad de la moneda nacional, publicado en la Gaceta Oficial

de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.614, de fecha 21 de enero de 2013.

Decreto que establece las disposiciones que regulan el funcionamiento del Promafe, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.337 de fecha 30 de diciembre de 2009.

Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 8.414, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público , publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N-39.892, de fecha 27 de marzo de 2012.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 2.818 (Extraordinario), de fecha 01 de julio de 1981.

Ley Orgánica de Procesos Electorales, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.928 Extraordinario, de fecha 12 de agosto de 2009.

Ley Orgánica de Telecomunicaciones de fecha 28 de diciembre de 2010, reimpresa por error material y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.610 , de fecha 07 de febrero de 2011.

Ley Especial contra los Delitos Informáticos, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.313, de fecha 04 de septiembre de 2001.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN.	2
SUMMARY.	3
ABREVIATURAS.	4
INTRODUCCIÓN.	5
CAPÍTULO I:	
MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO	
1. Tecnologías de la comunicación e información (TIC).	16
2. Internet.	18
3. La Sociedad de la Información.	24
4. Brecha digital, gobernanza y censura en la Sociedad de la Información.	27
5. El Principio de Eficacia en la Administración Pública.	33
6. La Nueva Gestión Pública.	41

CAPÍTULO II:

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

1. Antecedentes de la Administración Pública Electrónica.	49
2. Hacia una definición de Administración Pública Electrónica.	54
3. Finalidades de la Administración Pública Electrónica.	58
4. Etapas de la Administración Pública Electrónica.	60
5. Nuestra definición de Administración Pública Electrónica.	65
6. Diagnóstico de la Administración Pública Electrónica en Venezuela (Ámbito administrativo).	66
6.1. La Conectividad.	66
6.1.1. Estadísticas.	66
6.1.2. Programas que estimulan la conectividad.	68

6.2.	Organismo responsable de realizar y coordinar las políticas públicas en materia de Administración Pública Electrónica.	72
6.3.	Avances en la implementación de la Administración Pública Electrónica.	74

CAPÍTULO III:

DERECHO POSITIVO VENEZOLANO RELACIONADO CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

1.	Ámbitos de regulación de la Administración Pública Electrónica.	80
2.	Ámbito de Regulación: Sociedad de la Información.	83
2.1.	Normas constitucionales vinculadas a la Sociedad de la Información.	83
2.2.	Normas legales y sub-legales vinculadas a la Sociedad de la Información	86
2.2.1.	La Ley Orgánica de Telecomunicaciones.	87
2.2.2.	El Decreto que declara el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político.	90

2.2.3. La Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.	92
2.2.4. El Decreto Ley de mensaje de datos y firmas electrónicas, y el Reglamento parcial del Decreto ley sobre mensajes de datos y firmas electrónicas.	94
2.2.5. La Ley especial contra Delitos Informáticos.	103
2.2.6. Decreto Ley para la defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios.	105
3. Ámbito de regulación: Estado y Administración Pública.	108
3.1. El Estado venezolano y la Administración Pública Electrónica.	108
3.2. Principios constitucionales de la Administración Pública.	116
3.3. Leyes vinculadas a la Administración Pública.	121
3.3.1. El Decreto Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.	121
3.3.2. La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.	124

3.3.3. La Ley Orgánica de la Administración Pública.	130
4. Ámbito de regulación: Normas especiales de la Administración Pública Electrónica.	136
4.1. El Código Orgánico Tributario.	136
4.2 El Decreto Ley de Contrataciones Públicas.	141
4.3 El Decreto Ley de Identificación.	143
4.4 El Decreto Ley de Registro Público y del Notariado.	145
5. Ámbito de regulación: Marco general de la Administración Pública Electrónica.	149
5.1. El Decreto que crea la Comisión Presidencial para la Conformación de la Red del Estado.	149
5.2. El Decreto sobre el Software Libre.	150
5.3. El Decreto Ley sobre el Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado.	152

CAPÍTULO IV:

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO, LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESPAÑOLA Y EL PROYECTO DE LEY DE INFOGOBIERNO VENEZOLANO

1. Consideraciones Generales.	159
2. La Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico.	161
3. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.	172
4. El Proyecto de Ley de Infogobierno.	188
4.1. Iter Legislativo.	188
4.2. Contenido.	189
5.-Análisis comparativo.	199
5.1. Objetivos y finalidades.	199

5.2. Derechos y libertades reconocidos.	204
5.3.-Organización e instrumentos.	207
5.4.-Medidas para la instauración y desarrollo.	217
5.5.-Mecanismos para la tutela de derechos y libertades.	220
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	223
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	247