

# El procedimiento administrativo a partir de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno

Gustavo Adolfo AMONI REVERÓN\*

**SUMARIO: Prolegómenos 1. La regulación parcial del procedimiento administrativo telemático en la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno 2. El impulso del procedimiento administrativo telemático (antes de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno) 3. El procedimiento administrativo telemático a partir de la Ley de Interoperabilidad y de la Ley de Infogobierno**

*3.1. Valor jurídico del expediente administrativo electrónico*  
*3.2. Método para incorporar documentos en papel a los expedientes administrativos telemáticos así como mensajes de datos en expedientes administrativos en soporte papel*  
*3.3. El uso de firmas electrónicas por parte de los funcionarios*  
*3.4. El uso de programas de computación libres*  
*3.5. La declaratoria de interés público y estratégico de las tecnologías de información*  
*3.6. La interoperabilidad*  
*3.6.1. Derechos subjetivos sobre interoperabilidad*  
*3.6.2. El sistema de interoperabilidad previsto en la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno*

**Conclusiones**

---

\* **Universidad de Carabobo**, Abogado *Summa Cum Laude*. **Universidad Católica Andrés Bello**, Especialista en Derecho Administrativo, *Cum Laude*; profesor de la especialidad en Derecho Administrativo. **Universidad Central de Venezuela**, profesor de Derecho Administrativo.

## Prolegómenos

Con la entrada en vigencia del Decreto con fuerza de Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas de 2001 se abrió una compuerta para la telematización de las relaciones jurídicas en Venezuela, tanto en el ámbito privado como en el público. En especial, al autorizar a los órganos y entes públicos a valerse de la firma electrónica y el mensaje de datos para el cumplimiento de sus atribuciones, se avanzó en el fortalecimiento de la Administración Telemática.

En la actualidad, las formas por las que se ejerce la actividad administrativa dependen de al menos cuatro textos jurídicos adicionales a la normativa de procedimiento administrativo que resulte aplicable según el caso. Esta falta de regulación normativa única y sistematizada sobre el uso de las tecnologías de información en el procedimiento administrativo, implican que la tramitación de cualquier procedimiento administrativo suponga acudir a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o, en su defecto, a la ley que prevea el procedimiento especial aplicable al caso, y adicionalmente al del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos<sup>1</sup>; del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>2</sup>, al Decreto con rango, valor y fuerza de Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado (en adelante: Ley de Interoperabilidad)<sup>3</sup> y a la Ley de Infogobierno.

La Ley de Interoperabilidad prevé expresamente que los órganos y entes del Estado podrán sustanciar sus actuaciones administrativas, total o parcialmente, por medios electrónicos, posibilidad que se ratificó posteriormente con la entrada en vigencia de la Ley de Infogobierno, al prever que el Poder Público deberá ejercer sus competencias por los modos tradicionales y adicionalmente, utilizar las tecnologías de información en sus relaciones con las personas.

<sup>1</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 40.549, de 26-11-14.

<sup>2</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.147 extraordinario, de 17-11-14.

<sup>3</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.945 de 15-06-12.

Con miras a fijar los alcances de esta regulación jurídica, se analizará la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno, determinando el contenido y nivel de detalle de esta normativa que consolida el uso de la telemática en los procedimientos administrativos, tanto el ordinario como los especiales, en todo el país.

Específicamente, luego de analizar la declaratoria de validez de los procedimientos administrativos telemáticos<sup>4</sup> en estos textos de derecho, se precisarán seis aspectos que regulan la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno en relación con el procedimiento administrativo, como son: el valor jurídico del expediente administrativo electrónico; el método para incorporar documentos en papel a expedientes administrativos telemáticos, así como mensajes de datos en expedientes administrativos en soporte papel; el uso de firmas electrónicas por parte de los funcionarios públicos; el uso de programas de computación libres; la declaratoria de interés público y estratégico de las tecnologías de información; y la interoperabilidad en tanto que elemento indispensable para alcanzar los niveles superiores de Administración telemática.

## **1. La regulación parcial del procedimiento administrativo telemático en la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno**

A fin de facilitar los trámites que realizan los ciudadanos ante los órganos y entes del Estado, la Ley de Interoperabilidad prevé que estos podrán sustanciar sus actuaciones administrativas, total o parcialmente, por medios electrónicos, al tiempo que la Ley de Infogobierno reconoce el derecho a dirigir peticiones a los órganos y entes públicos, así como a los integrantes del Poder Popular, y a que estos respondan haciendo uso de las tecnologías de información, quedando todo ello registrado en un expediente digital (artículos 8 y 11).

---

<sup>4</sup> Aunque el texto expreso utiliza el adjetivo «electrónico», en este trabajo se usará el término «telemático» porque implica el uso de tecnologías electrónicas, y en general digitales, transmitidas a distancia, que es el auténtico alcance de la automatización de las funciones públicas.

Igualmente, la Ley de Infogobierno prevé el derecho a usar las tecnologías de información para cumplir con obligaciones pecuniarias, incluso tributarias, así como también para acceder a la información pública, a los expedientes en trámite, para utilizar y presentar documentos, además de obtener copias, todo mediante las tecnologías de información (artículo 8).

Sin embargo, dichos textos jurídicos no regulan plenamente un nuevo procedimiento administrativo distinto al tradicional, como el ordinario previsto con más de 30 años de diferencia en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino que prescriben el uso de tecnologías de información para su desarrollo.

En el caso concreto de la Ley de Interoperabilidad, se establece que al expediente administrativo se le aplicarán todas las normas sobre procedimiento administrativo (entre ellas la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) en la medida en que no sean incompatibles con la naturaleza del medio empleado, mientras que la Ley de Infogobierno prevé que las peticiones presentadas ante los órganos y entes del Estado se tramitarán conforme a las leyes que regulen la materia y que las actuaciones que realicen el Poder Público y el Poder Popular se rigen por la Constitución, la ley referida y el resto del ordenamiento jurídico (donde también se incluye la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

En consecuencia, el procedimiento administrativo venezolano queda regulado por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con las modificaciones incorporadas con ocasión de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Interoperabilidad, la Ley de Infogobierno y por las normas especiales sobre procedimientos administrativos determinados, como ocurre, por ejemplo, en materia tributaria en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario<sup>5</sup> o en el ámbito de las contrataciones públicas con el Decreto con rango, valor

---

<sup>5</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.152 extraordinario, de 18-11-14.

y fuerza de Ley de Contrataciones Públicas<sup>6</sup>, donde la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos solo se aplica supletoriamente.

Aun cuando tales textos jurídicos son posteriores a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por hacer el estudio comparativo con la normativa ordinaria, pudiera argumentarse que ostentan un rango normativo inferior y, por tanto, no podrían derogarla modificando el procedimiento administrativo. Por eso no afirmamos que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos quede derogada por estas normas, sino que se complementa con ellas –la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno–, así como lo hace con la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.

Aunado a lo anteriormente expresado, dado que dicha Ley Orgánica rige el procedimiento administrativo ordinario y cada uno de los instrumentos normativos regula una especie de ese procedimiento administrativo general, como es el procedimiento administrativo telemático, ampliando los derechos de los particulares para relacionarse con el Estado y las organizaciones del Poder Popular, resulta válido concluir que el procedimiento administrativo no es solo el que prevé la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y los procedimientos especiales por la materia, sino que, además, de ese modo de desarrollarse las relaciones jurídico-administrativas, es válido hacerlo acudiendo al resto de los textos de derecho referidos, es decir, mediante la telemática.

Tal situación, en la que confluyen diversos textos jurídicos para regular el procedimiento administrativo, no es *sui generis*, ya que igualmente ocurría, por ejemplo, en España, donde el procedimiento administrativo telemático no solo se regía por la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos de 2007, sino además por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992, la Ley Orgánica de Protección de Datos de 1999, la Ley de Firma

---

<sup>6</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.154 extraordinario, de 19-11-14.

Electrónica de 2003, la Ley General de Telecomunicaciones de 2003, y cuando correspondía, la Ley de Contratos del Sector Público de 2007<sup>7</sup>.

A propósito de este «... problema de dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí...», como se afirma en la «Exposición de motivos» de la Ley 39/2015 de 1° de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>8</sup>, aparece el citado texto adjetivo sistematizando toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, profundizando en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento telemático.

Dado que esta unificación mediante una normativa jurídica especial no se ha producido en Venezuela, resulta necesario que la Administración y los tribunales compatibilicen sistemas como el de la escritura en papel en el que pensó el legislador de 1981, con el de la escritura digital que se tuvo en mente en 2001 –Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas–, para lograr un procedimiento administrativo que podrá ser total o parcialmente telemático, pero que, en ambos casos, surtirá pleno valor jurídico por disposición expresa de la ley.

Este escenario no es nuevo. Una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico ya permitía dotar de fundamento jurídico y así controlar jurisdiccionalmente los numerosos procedimientos administrativos telemáticos que existen en el país, como lo hemos venido proponiendo<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> BERNADÍ, Xavier: «La Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos: Impacto sobre las Administraciones». En: <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/29/81/32981.pdf>, p. 5; PALOMAR, Alberto: «El procedimiento administrativo electrónico». En: *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Cristina DE LA HERA PASCUAL, coord. Madrid, 2009, p. 113.

<sup>8</sup> Publicada en el *BOE* N° 236, de 02-10-15.

<sup>9</sup> AMONI, Gustavo: «El procedimiento administrativo electrónico: primer paso del gobierno electrónico». En: *Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*. Tomo I. FIADI. México D.F., 2010, pp. 17 y ss.

Lo que vino a hacer la Ley de Interoperabilidad y posteriormente la Ley de Infogobierno fue ratificar la posibilidad de usar la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas en el ámbito de los procedimientos administrativos al prever que la Administración puede sustanciar sus actuaciones administrativas, total o parcialmente, por medios electrónicos, para lo cual requiere herramientas informáticas que, por no estar reguladas en esos cuerpos normativos, debe acudir supletoriamente a la norma que reglamenta su uso: la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas.

Aunque se trata de un Decreto con rango de ley creado a partir de la «Ley Modelo Sobre Comercio Electrónico», propuesta por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional<sup>10</sup>, su uso escapa del ámbito comercial alcanzando la actividad pública, como se verá posteriormente, y lo reconoce su «Exposición de motivos»:

Como elemento de suma importancia, el Decreto-Ley hace especial mención al Estado para que utilice los mecanismos pertinentes previstos en él (...) 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 (...) 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.

---

<sup>10</sup> NACIONES UNIDAS: *Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico. Guía para su incorporación al derecho interno con la 1996 con el nuevo artículo 5 aprobado en 1998 bis*. Naciones Unidas. Viena, 2001, [https://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/05-89453\\_S\\_Ebook.pdf](https://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/05-89453_S_Ebook.pdf).

En efecto, del contenido de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas se evidencia expresamente el uso de la tecnología de información por parte del sector público, aunado a que la redacción de su articulado es suficientemente amplia para aceptar su aplicación por parte de la Administración.

En concreto, el procedimiento administrativo actual se integra de los mismos instrumentos que nacieron en el seno del comercio electrónico, como lo son, principalmente, la firma electrónica y el mensaje de datos, lo cual podía deducirse antes de la entrada en vigencia de la Ley de Interoperabilidad y de la Ley de Infogobierno, textos normativos cuya importancia para el procedimiento administrativo telemático radica, en el primer caso, en que reconoce expresamente su validez y remite tácitamente a la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas para su materialización<sup>11</sup>, aunado a que crea el sistema de interoperabilidad que facilita el intercambio de datos entre los órganos y entes de la Administración Pública, descargando progresivamente –lo cual deberá comprobarse con el transcurso del tiempo– a los particulares de recorrer distintas sedes administrativas en busca de documentos que deberán consignar una y otra vez ante el órgano frente al que ejecuten algún trámite.

Mientras que, en el caso de la Ley de Infogobierno, su importancia para el procedimiento administrativo telemático se encuentra en el reconocimiento del uso de tecnologías de información para cumplir con el conjunto de derechos, obligaciones y cargas que comportan las relaciones y situaciones jurídico-administrativas durante el desarrollo del procedimiento administrativo.

## **2. El impulso del procedimiento administrativo telemático (antes de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno)**

El procedimiento administrativo ordinario previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, así como cualquier otro procedimiento administrativo

---

<sup>11</sup> El artículo 50 se refiere al uso de «firmas electrónicas», el artículo 44 a la «certificación electrónica» y numeral 9 del artículo 64 alude a la «... certificación electrónica conforme a la ley...», elementos informáticos regulados únicamente en la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas.



especial, puede cumplirse desde 2001 –a partir de la vigencia de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas– usando tecnologías de información, tal como lo permiten el principio de informalismo o formalismo flexible que rige la materia, tanto generar documentos en formato digital y comunicarlos con autenticidad, gracias al uso de la firma electrónica, como para documentar esa comunicación y sus circunstancias de tiempo y lugar.

Justamente, para que el procedimiento administrativo ordinario se celebrase por medios telemáticos resultaba indispensable que pudieran cumplirse en un entorno informático cinco formalidades de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Tales requisitos de forma son: i. La escritura; ii. el soporte de esa escritura; iii. el modo de autenticar los escritos que produzcan la Administración y los particulares involucrados en el procedimiento administrativo; iv. el sistema de intercambio de escritos, y v. el lugar desde donde se emiten y reciben los escritos.

Cada uno de estos requisitos de forma, desde entonces y antes de la Ley de Interoperabilidad y de la Ley de Infogobierno, encontraba cobertura legal en la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas<sup>12</sup> que autoriza a escribir en formato digital los actos administrativos, cuya conformación debe ser escrita de acuerdo con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, previendo que, en todos los casos que la ley requiera hacer constar una información por escrito, basta con que se emplee un mensaje de datos, siempre que su información pueda consultarse a futuro (artículo 8 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas) y se mantenga inalterable desde su generación (artículo 7 *eiusdem*), con independencia de su soporte material.

Con ello, se cubría el requisito de la escritura y del soporte de esa escritura, dejando atrás el imperio del papel y la tinta para admitir que también era válida

---

<sup>12</sup> El artículo 1 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, otorga y reconoce eficacia y valor jurídico «... al mensaje de datos y a toda información inteligible en formato electrónico, independientemente de su soporte material...», el cual se define en el artículo 2 *eiusdem* como «Toda información inteligible en formato electrónico o similar que pueda ser almacenada o intercambiada por cualquier medio».

su versión informática. Los actos administrativos, de trámite y definitivo, ya no tenían que ser necesariamente en papel, sino que bastaba mantenerlos almacenados en un ambiente digital para estimarlos ajustados a Derecho. Por lo que el acto administrativo comenzaba a ampliar sus posibilidades formales. Pero hasta aquí no podía hablarse de procedimiento administrativo telemático, para ello también era necesario poder archivar tales actos, intercambiarlos desde un lugar y tiempo determinados y, principalmente, dotarlos de autenticidad.

En este orden de ideas, la misma Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas ya prescribía la posibilidad de generar expedientes administrativos digitales mediante el uso de mensajes de datos que pudieran ser consultados a futuro, mantener su integridad e inalterabilidad y conservar el orden en un mismo procedimiento, y entre procedimientos diversos. Con esta previsión, vio la luz el expediente administrativo electrónico conformado por documentos que han podido ser identificados con la firma de su autor, requisito que, al igual que las demás formalidades, también podía generarse en un ambiente digital.

Lo que no era factible antes de la entrada en vigencia de la Ley de Interoperabilidad y de la Ley de Infogobierno, era cumplir con el requisito del sello húmedo. Esto se debió a la propia naturaleza digital del soporte del acto administrativo y a la corporeidad del sello; sin embargo, aunque ello no era motivo de vicio invalidante, tal requisito no está contemplado en el procedimiento administrativo telemático autorizado por la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno, manteniéndose solo para el procedimiento administrativo tradicional, puesto que tal exigencia no queda derogada por la normativa especial referida.

Además, el procedimiento administrativo también ha podido ejecutarse por medios informáticos entre los particulares y la Administración dada la factibilidad de la transmisión bidireccional telemática de los actos que lo integran, situación que no puede ponerse en duda en una época donde se habla de teléfonos y ciudades inteligentes<sup>13</sup>, donde se usa cotidianamente la mensajería de

---

<sup>13</sup> Según el Grupo Temático sobre Ciudades Inteligentes de la Unión Internacional de Telecomunicaciones: «Una Ciudad Inteligente y Sostenible es una ciudad innovadora

correo electrónico, la videoconferencia, y ya se han consolidado fenómenos como el Internet 2.0 y el Internet de las cosas –en inglés: *Internet of Things*.

Como se sabe, y según el caso concreto, las partes requieren comunicarse desde el inicio del *iter* procedimental hasta la notificación del acto definitivo, y es aquí donde intervienen los servicios de mensajería telemática, independientemente de que el documento que se quiera transferir se haya generado en formato papel o digital, así como también sin importar que vayan a emplearse en un procedimiento documentado en papel o digital, puesto que en ambos ha sido posible intercambiarlos a distancia como lo resolvió definitivamente la Ley de Interoperabilidad y se ampliará *supra* (epígrafe 3.2).

Ahora bien, en lo que atañe a la forma de intercambio de mensajes de datos, la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas deja en primer lugar, a criterio de las partes decidir el sistema usado para tal fin; sin embargo, dado que uno de los sujetos involucrados en el procedimiento administrativo es la Administración Pública, esta goza de la potestad de imponer tal modo de transmisión.

La conclusión anterior se basa en las previsiones de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, que, en conjunto con:

... los principios de celeridad, eficacia y eficiencia en los que se fundamenta la Administración Pública, conforme al artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en concordancia con el artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 10 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, la Administración deberá establecer unilateralmente sistemas

---

que aprovecha las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y otros medios para mejorar la calidad de vida, la eficiencia del funcionamiento y los servicios urbanos y la competitividad, al tiempo que se asegura de que responde a las necesidades de las generaciones presente y futuras en lo que respecta a los aspectos económicos, sociales y medioambientales», <http://www.itu.int/es/ITU-T/focusgroups/ssc/Pages/default.aspx>.

de comunicación electrónicos que faciliten el intercambio de información con los particulares, ya que a efectos de cumplir de forma eficaz y celeridad con sus fines resultaría inútil por excesivo pactar con cada ciudadano el modo de comunicarse<sup>14</sup>.

Sin embargo, en caso de omisión por parte de la Administración de imponer el modo de comunicarse, la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas permite el uso del sistema de información utilizado regularmente por el destinatario, por ejemplo, un servicio de correo electrónico de los que están disponibles en Internet, siempre que, a partir de la Ley de Infogobierno, permita cumplir con el requisito relativo al uso de firma digital por parte de los funcionarios públicos, como se detallará *supra* (apartado 3.3).

Por último, es menester destacar que la práctica del procedimiento administrativo ordinario se documenta en un expediente administrativo ubicado en la sede del órgano o ente público que esté conociéndolo, y que en el procedimiento administrativo telemático, por tratarse de actuaciones en Internet, dicho expediente debería estar en la ventanilla única (artículo 46 de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos) de la página oficial que la ley prevé obligatoriamente para los órganos y entes públicos (artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública).

Incluso, cuando fuere necesario el envío de comunicaciones al domicilio o residencia del particular, este requisito se entiende cumplido en el ámbito electrónico practicándolo en el sistema de comunicación indicado para tal fin por el destinatario o, en su defecto, en el de uso frecuente o regular al que se hizo referencia antes. Solo en caso de no contarse con esta información, se practicaría por los medios tradicionales del mismo modo que en el supuesto de requerirse notificar por prensa.

En todo caso, y salvo prueba en contrario, independientemente de donde se emita y reciba el mensaje de datos, este se considerará emitido en el lugar donde el

<sup>14</sup> AMONI: ob. cit., p. 27.

emisor tenga su domicilio y por recibido en el lugar donde el destinatario tenga el suyo (artículo 12 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas).

Por último, el procedimiento administrativo telemático antes de la Ley de Interoperabilidad y de la Ley de Infogobierno, ha permitido cumplir con los horarios de trabajo de la Administración Pública y también con la implementación de horarios especiales de atención al público que no coincidan con los horarios laborales, e incluso, admite la eliminación de tales horarios por un servicio de atención 24 horas durante todos los días del año, respetando los lapsos legales a los que deben ajustarse la Administración y los particulares (artículo 41 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

En síntesis, antes de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno, existía fundamento jurídico suficiente en la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos y la Ley Orgánica de la Administración Pública para permitir que el procedimiento administrativo fuera telemático, puesto que la factibilidad de generar actos digitales escritos, firmarlos, almacenarlos y transmitirlos por los particulares y la Administración, en el mismo formato, constituyen las formalidades requeridas al efecto; sin embargo, aunque desde 2001 ha existido tal posibilidad, es innegable la idoneidad de contar con una ley especial que evite la improvisaciones y minimice las posibles interpretaciones contradictorias en el ámbito de la Administración, lo que en cierta medida hacen la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno cuya incidencia en el procedimiento administrativo telemático se analizará a continuación.

### **3. El procedimiento administrativo telemático a partir de la Ley de Interoperabilidad y de la Ley de Infogobierno**

Tal como se expuso, el procedimiento administrativo telemático contaba con bases legales antes de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno, de ahí que se afirme que esta normas no llegaron para hacerlo posible, sino para impulsarlo mediante su reconocimiento manifiesto.

Por ello, cuando la Ley de Interoperabilidad autoriza a los órganos y entes del Estado a sustanciar sus actuaciones administrativas, total o parcialmente, por medios electrónicos, y la Ley de Infogobierno impone al Poder Público el uso de tecnologías de información para relacionarse con los particulares, quienes podrán presentar solicitudes, realizar pagos, recibir notificaciones, acceder a la información pública y al expediente que se esté tramitando, presentar documentos y pedir copias, todo mediante el uso de tecnologías de información y con igual valor que los mismos actos realizados de forma tradicional, están reiterando la validez del procedimiento administrativo telemático que podía deducirse del encabezamiento del artículo 1 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas:

El presente Decreto-Ley tiene por 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.

Esta disposición que «... engloba a casi todas las categorías de sujetos de derecho...»<sup>15</sup>, justificaba concluir que, a partir de ella, si toda persona natural o jurídica, inclusive pública, podía usar firmas electrónicas y mensajes de datos, con validez en el mundo del Derecho, entonces los funcionarios podían utilizar tales herramientas tecnológicas para el cumplimiento de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye al órgano o ente en virtud del cual actúan.

En otros términos, el uso de tecnologías de información por parte de los órganos y entes públicos para ejercer sus competencias y relacionarse con los particulares implica el reconocimiento del procedimiento administrativo telemático.

<sup>15</sup> MONSALVE, Karlith: «Valor jurídico de la firma electrónica en el sistema legal venezolano». En: *Revista Derecho y Tecnología*. N° 10. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal, 2009, p. 163.

Partiendo de este razonamiento, no se puede concluir entonces que el procedimiento administrativo telemático solo es posible en Venezuela a partir del 15 de junio de 2014, cuando entró en vigencia la Ley de Interoperabilidad, sino que ya desde 2001 podía materializarse con apego a la legalidad.

No obstante, debe manifestarse que, si bien el reconocimiento del procedimiento administrativo electrónico no era indispensable para su validez, el hecho de declarar expresamente su existencia en el ámbito del Derecho, otorga un impulso contundente al establecimiento de la Administración telemática en Venezuela, aunque, como se ha expuesto, se trate de normas generales aplicables a todos los procedimientos administrativos, por lo que habrá que atender a las particularidades de cada caso para completar el procedimiento correspondiente con estos instrumentos jurídicos.

Así, los diversos procedimientos administrativos cuentan ahora con dos textos de Derecho que prevén la posibilidad de materializarlos en un entorno digital, y que deben ser completados con la normativa procedimental administrativa existente, ya que su objeto no es regular en detalle el procedimiento administrativo telemático, sino reconocer su validez en el ordenamiento de Derecho patrio; es decir, a cada procedimiento administrativo existente se le podrán aplicar las regulaciones de la Ley de Interoperabilidad y de la Ley de Infogobierno que, además de reconocer el uso de tecnologías de información para «telematizar» el procedimiento administrativo<sup>16</sup>, innovan en ciertos aspectos, que en el caso de la Ley de Interoperabilidad se refieren a la interoperabilidad, y específicamente:

- i. Al modo en que se intercambiarán electrónicamente datos y documentos entre los órganos y entes del Estado; ii. al derecho a no presentar en papel

---

<sup>16</sup> Lo cual hace reconociendo de modo expreso el procedimiento administrativo telemático, incluso mixto entre papel y digital, y en consecuencia, el derecho a presentar peticiones y a comunicarse por medios telemáticos, a que se dicte el acto administrativo en el mismo formato, todo lo cual puede constar en un expediente electrónico que forma parte del deber del Estado de llevar un registro automatizado de las peticiones que se le presenten, donde se utilicen firmas certificadas y en cumplimiento de los demás requerimientos de ley, todos en soporte digital.

documentos que contengan datos intercambiables telemáticamente; iii. al derecho a la protección de datos con ocasión de los procedimientos de interoperabilidad; iv. al deber del Estado de usar la certificación electrónica al interoperar; y v. al deber del Estado de usar programas de computación libres en el cumplimiento de sus atribuciones.

Por su parte, la Ley de Infogobierno le aporta a la regulación del procedimiento administrativo telemático, además de reconocimiento directo<sup>17</sup>, normas sobre:

i. Aspectos vinculados a la interoperabilidad: a. El deber de los órganos y entes públicos de interoperar y b. la prohibición de exigir documentos físicos que contengan datos interoperables.

ii. Aspectos relativos al procedimiento administrativo: a. El deber del Estado de formar su recurso humano para el procedimiento administrativo telemático; b. el deber del Estado de exigir solo las medidas de seguridad necesarias para la operación telemática de que se trate; c. el modo de incorporar mensajes de datos a procedimientos en papel; d. el deber del Estado de usar certificación electrónica en sus actuaciones telemáticas; e. el derecho a la protección de datos personales; f. la declaratoria de validez oficial de los datos publicados en las páginas de internet de los órganos y entes públicos; g. el deber de simplificar y actualizar los datos contenidos en las páginas de Internet del Estado; h. el deber del Estado de usar de programas de computación libres en el cumplimiento de sus atribuciones.

iii. Aspecto técnico jurídico: La declaratoria de interés público y estratégico de las tecnologías de información.

<sup>17</sup> Situación que lleva a cabo de manera manifiesta regulando: i. El modo en que los órganos y entes públicos usarán las tecnologías de información para cumplir sus atribuciones; ii. el deber del Estado de usar, adicionalmente a los medios tradicionales, tecnologías de información en su gestión interna y sus relaciones con los particulares; iii. el derecho de los particulares al procedimiento administrativo telemático mediante el reconocimiento de requisitos, entre ellos, el expediente administrativo en el mismo formato, y iv. la validez del acto administrativo electrónico y demás documentos emanados de los órganos y entes del Estado.



Lo expuesto puede sintetizarse así: El procedimiento administrativo recibió un impulso definitivo con la entrada en vigencia de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno, dado que tales textos jurídicos reconocieron expresamente el uso de las tecnologías de información en el procedimiento administrativo: dotando de valor jurídico al expediente administrativo electrónico de forma manifiesta; fijando un método para incorporar documentos en papel a expedientes administrativos telemáticos, así como mensajes de datos en expedientes administrativos en soporte papel; admitiendo el uso de firmas digitales por parte de los funcionarios; ordenando el uso de programas de computación libres, e introduciendo, además, ciertos elementos que vienen a ampliar la regulación jurídica preexistente. Concretamente, se trata de la declaratoria de interés público y estratégico de las tecnologías de información, y de la instauración del régimen de la interoperabilidad.

El análisis de cada uno de estos aspectos será abordado en los apartados que se presentan de seguidas.

### *3.1. Valor jurídico del expediente administrativo electrónico*

La Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno no se limitaron a afirmar que el procedimiento administrativo electrónico es jurídicamente posible en Venezuela, sino que reconocen que dicho modo de ejecución de las formas por las que se manifiesta la actividad administrativa requiere un soporte en el cual documentarse, tanto para permitir acceder a él durante su desarrollo como también para garantizar el acceso posterior, en caso de un eventual control administrativo o jurisdiccional.

Ese soporte no es otra cosa que el expediente, que también podrá ser electrónico, sin que ello le reste la validez jurídica y probatoria de la que gozaría si estuviera conformado por papel.

Distinguiéndose que la Ley de Interoperabilidad reconoce su validez, mas no lo define y, en consecuencia, debe acudirse a otras normas de Derecho. En primer lugar, a la Ley de Infogobierno donde se expresa que los documentos

que conformen los expedientes administrativos deberán almacenarse en repositorios digitales de los órganos y entes públicos; y luego la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, que regula lo relativo a los mensajes de datos y firmas electrónicas.

Así, el artículo 1 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, al igual que el aparte 16 de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007, dota de eficacia y valor jurídico a cualquier conjunto de datos inteligibles o «... conjunto de documentos electrónicos...»<sup>18</sup> sin que importe cuál fuere su soporte material; además, si tales datos pueden ser almacenados o intercambiados por cualquier medio, se convierten en un mensaje de datos, por disposición del artículo 2 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, con lo que adquiere igual eficacia probatoria que la otorgada por el ordenamiento jurídico a los documentos escritos (artículo 4 *eiusdem*).

Siempre que los datos referidos se conserven en un entorno digital, valdrán como documento original pudiendo haber varios ejemplares y no solo un original, de manera que los datos que contienen, al ser reproducidos en formato impreso, tendrán la misma eficacia probatoria atribuida en la ley a las copias o reproducciones fotostáticas, salvo que el mensaje de datos impreso contenga un código unívoco que permita validarlo electrónicamente en el repositorio que prevé la Ley de Interoperabilidad al efecto, pues, en este caso, será equivalente a una copia certificada, aspecto sobre el que se ahondará en el epígrafe siguiente.

Ahora bien, además de la breve mención atinente al repositorio judicial que debe mantener la Administración, lo expuesto hasta el momento se ha circunscrito a comentar la regulación del mensaje de datos en la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, como lo refiere la Ley de Interoperabilidad, mas no se ha ahondado sobre el expediente administrativo electrónico.

Dicho tópico se encuentra normado en el artículo 8 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, según el cual, cuando «... la ley requiera que

---

<sup>18</sup> GARCÍA, Myrta: «El expediente judicial electrónico». En: *Memorias del xv Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*. FIADI. Buenos Aires, 2011, p. 513.

ciertos actos o negocios jurídicos consten por escrito y su soporte deba permanecer accesible, conservado o archivado por un período determinado o en forma permanente...», vale decir, cuando se requiere un expediente, como en el presente caso, «... estos requisitos quedarán satisfechos mediante la conservación de los mensajes de datos...» que satisfagan tres exigencias:

Primera: Que la información que contengan pueda ser consultada posteriormente, ya que la razón de ser del expediente electrónico es que las partes y los órganos administrativos o jurisdiccionales ante los que eventualmente se someta la revisión del acto administrativo que se genere al final del procedimiento documentado en él, cuenten con la posibilidad de acceder a los actos que lo conforman, aun cuando el sujeto que ejerza el cargo, no fuere quien lo presenció o dictó, ni recuerde los detalles del procedimiento.

Segunda: Que conserven el formato en que se generó, archivó o recibió o en algún formato que sea demostrable que reproduce con exactitud la información generada o recibida. En el supuesto de faltar esta condición, el procedimiento pudiera anularse, ya que si el expediente no permite demostrar que se produjo un acto procedimental y cómo se produjo, carecería de utilidad por no servir para demostrar, en sede administrativa o judicial, lo ocurrido antes de dictar el acto administrativo.

Tercera: Que se conserve todo dato que permita determinar el origen y el destino del mensaje de dato, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido, de modo que pueda tenerse certeza respecto de quienes emanaron los mensajes de datos que consten en el expediente administrativo, quién los recibió, cuándo se enviaron y a qué hora, no solo en un mismo procedimiento administrativo, sino también entre diversos procedimientos a los fines de cumplir con el deber de orden cronológico que impone la ley.

De tal manera, aunque la Ley de Interoperabilidad no define ni brinda pautas para la conformación del expediente administrativo electrónico, sí lo hace la Ley de Infogobierno al aludir al repositorio digital donde se almacenarán los documentos que conforman el expediente electrónico, ya sean documentos

en papel digitalizados y firmados digitalmente por el funcionario autorizado al efecto, o se trate de mensajes de datos cuya definición se encuentra en la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, texto de rango legal que permite la creación de expedientes administrativos electrónicos conformados por mensajes de datos condicionados a que puedan ser consultados luego de su generación, que sean inalterables y que permitan determinar el origen, destino y datos temporales necesarios para identificarlos y en consecuencia, ejercer los controles correspondientes.

### *3.2. Método para incorporar documentos en papel a los expedientes administrativos telemáticos, así como mensajes de datos en expedientes administrativos en soporte papel*

Luego de la interoperabilidad, el aporte más importante de la Ley de Interoperabilidad se centra en establecer el modo de compatibilizar el sistema de escritura en papel con el de la escritura electrónica, para los casos de procedimientos administrativos que por sus características no puedan ser totalmente electrónicos o para aquellos, que pudiendo desarrollarse de manera íntegra sin papel, deban incorporar a un expediente digital, un documento administrativo cuyo original se produjo en formato físico tangible, por ejemplo, en papel.

Para tal fin, la tantas veces citada Ley de Interoperabilidad impone el deber de digitalizar los archivos públicos y establece, al igual que la Ley de Infogobierno, el derecho subjetivo de presentar de forma personal o telemática, en las «Oficinas de Atención al Ciudadano» o «Ventanilla Única» de los órganos y entes del Estado, físicas o virtuales, peticiones, sugerencias, reclamos, quejas o denuncias en la prestación de servicios públicos o por la irregularidad de la actuación de los servidores públicos.

Asimismo, resulta legal consignar documentos físicos tangibles para su incorporación en un expediente digital, mediante su transformación por parte de la Administración a los fines de obtener un mensaje de datos que deberá cumplir con la normativa aplicable a la materia –la Ley sobre Mensajes de

Datos y Firmas Electrónicas–, y serán firmados digitalmente por el funcionario autorizado para realizar las citadas digitalizaciones, con el fin de certificar dichas copias electrónicamente.

En la Ley de Interoperabilidad se repite la exigencia de firma electrónica que debe asociarse al mensaje de datos para tener validez jurídica, de la misma manera que lo consagra la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas como equivalente de la firma autógrafa para los documentos en soporte papel que deban contener firma autógrafa, pero, al igual que ocurre cuando se alude a los mensajes de datos y al expediente electrónico, la Ley de Interoperabilidad debe complementarse con la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas para dotarlo de contenido.

Siendo oportuno acentuar que este texto jurídico no estatuye un solo tipo de firma electrónica, sino cuatro: la firma electrónica simple, la concordada, la avanzada y la certificada o digital –a las cuales se dedicará el apartado próximo–, de ahí que pareciera que cualquiera de esas modalidades de firma puede utilizarse en el procedimiento administrativo electrónico.

La idea anterior encuentra respaldo en la propia Ley de Interoperabilidad, que prevé el deber de la Administración Pública de usar la certificación electrónica conforme a las normas técnicas de seguridad de la información que dicte la autoridad competente en la materia, a fin de garantizar la integridad y autenticidad de los datos y documentos que se intercambien electrónicamente, ya sea que su original se encuentre en medio impreso o electrónico.

Siendo tal la importancia que le otorga el legislador a este requisito, que su omisión por parte de los funcionarios es castigada como infracción grave, con multa de 50 a 100 unidades tributarias.

En este sentido, la Ley de Interoperabilidad exige que los documentos digitalizados sean firmados electrónicamente para certificarlos, pero no mediante un tipo de firma en concreto, sino atendiendo a las normas técnicas que dicte el operador de la interoperabilidad, en tanto que ente competente al efecto

*ex* numeral 3 del artículo 19 *eiusdem*. Es decir, la norma no exige que las copias digitales de los documentos contengan una firma certificada o digital; no obstante, la Ley de Infogobierno limita este abanico de opciones al exigir el «... uso de certificados y firmas electrónicas emitidas dentro de la cadena de confianza de certificación electrónica del Estado venezolano, de conformidad con el ordenamiento jurídico venezolano y la legislación que rige la materia»; es decir, desde la entrada en vigencia de la Ley de Infogobierno, el funcionario solo podrá usar uno de los cuatro tipos de firma que admite la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas: la firma digital o certificada, que es la única emitida dentro de la referida cadena de confianza.

Ahora bien, con la digitalización y certificación de documentos por parte de la Administración, no se afectará ni modificará el documento reproducido, así como tampoco se entenderá producido un reconocimiento expreso o tácito acerca de la validez de su contenido, la única consecuencia que aparece es que se dará fe administrativa respecto de la fidelidad y exactitud del mensaje de datos en atención al documento original.

Una vez digitalizado el documento en papel, y por ello transformado en un mensaje de datos, formará parte de un repositorio digital, en el cual se puedan recuperar los mensajes de datos emitidos u obtenidos por la Administración en los procesos de digitalización.

Para tal fin, los mensajes de datos se identificarán con un código unívoco que permita su recuperación, de acuerdo con la normativa técnica que establecerá los términos y condiciones destinadas al efecto. De este modo, el funcionario al que se le presente el documento tangible podrá comprobar «... que el mismo es copia fiel y exacta del original...» (artículo 54 de la Ley de Interoperabilidad) validando su autenticidad e integridad accediendo al repositorio digital e introduciendo el referido código, con lo que se evita imponer a los particulares la carga de llevar un documento firmado y sellado, con los costos en términos temporales y pecuniarios que implica trasladarse, reunir los recaudos, solicitar el documento, recibirlo y presentarlo en la sede administrativa requerida, dentro del horario establecido.

Resumiendo: si el procedimiento administrativo se lleva en formato papel y se debe incorporar un mensaje de datos, este debe estar archivado en el repositorio digital de la Administración y contener un número unívoco para comprobar electrónicamente su validez al ser impreso, evitando así que deba solicitarse una copia certificada del documento o que deba renovarse en papel cada vez que finalice su validez temporal, para poder cumplir algún trámite administrativo; pero si se tratare de un documento tangible, deberá ser digitalizado por el funcionario competente, quien deberá firmarlo digitalmente para certificar dicha copia digital siguiendo las normas técnicas emanadas del operador de la interoperabilidad.

### *3.3. El uso de firmas electrónicas por parte de los funcionarios*

La Ley de Interoperabilidad se refiere a las firmas electrónicas en dos ocasiones. La primera de ellas, para autorizar a los funcionarios a usar este método de atribución de autoría, en los casos de procedimientos administrativos total o parcialmente electrónicos; mientras que la segunda, lo hace para imponer el deber de firmar electrónicamente los mensajes de datos que resulten de la digitalización de los archivos públicos con el fin de certificar electrónicamente dichas copias.

Por su parte, la Ley de Infogobierno menciona las firmas electrónicas en cuatro ocasiones: i. Al prever que los órganos y entes públicos deberán usar firmas electrónicas certificadas o firmas digitales; ii. cuando homologa los archivos y documentos electrónicos administrativos contentivos de firma electrónica certificada o digital a los documentos en soporte papel de la Administración; iii. al imponer multa al funcionario que omita el uso de firma digital o certificada en sus actuaciones electrónicas, y vi. cuando establece el deber de firmar electrónicamente los mensajes de datos que resulten de la digitalización de los archivos físicos de los órganos y entes públicos.

Como puede advertirse, en ninguna de estas previsiones se define la firma electrónica, razón por la que debe acudir nuevamente a la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, por ser allí donde está regulada la firma electrónica en Venezuela.

Antes de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno, las normas que permitían el uso de firmas electrónicas por parte de los funcionarios para realizar cualquier acto o negocio jurídico para el cual la ley exigiera la firma autógrafa eran los artículos 1 y 6 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, firma electrónica que el artículo 2 define como cualquier «Información creada o utilizada por el signatario, asociada al mensaje de datos, que permita atribuirle su autoría bajo el contexto en el cual ha sido empleado». Esta definición es complementada en artículos posteriores del referido instrumento normativo, permitiendo deducir la existencia de cuatro tipos de firma electrónica, a los cuales puede llegarse combinando el dispositivo transcrito con las previsiones de los artículos 16, 17 y 18 *eiusdem*, respondiendo así al principio de neutralidad tecnológica, que busca apartarse de modelos técnicos fijos. De manera que los cuatro tipos de firma electrónica indicados son:

i. La firma electrónica «simple», que es el tipo de firma electrónica que no cumple con los requisitos legales que permitan equiparar su validez y eficacia probatoria con los de la firma autógrafa, pero que aun así, será apreciada judicialmente conforme a las reglas de la sana crítica.

ii. La firma electrónica «concordada», que es el tipo de firma electrónica que cumple con los requisitos pactados por las partes, sin limitación alguna por parte de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, lo que la lleva a gozar, entre dichas partes, de la misma validez y eficacia probatoria que la ley otorga a la firma autógrafa cuando se pruebe que cumple con los requisitos pactados para tal fin.

iii. La firma electrónica «calificada» o «avanzada», que es el tipo de firma electrónica que también gozará de la misma validez y eficacia probatoria que la ley otorga a la firma autógrafa, siempre que se demuestre que: a. Permite garantizar que los datos utilizados para su generación puedan producirse solo una vez, y asegurar, razonablemente, su confidencialidad; b. ofrezca seguridad suficiente de que no pueda ser falsificada con la tecnología existente en cada momento, y c. no altere la integridad del mensaje de datos.



iv. La firma electrónica «certificada» o «firma digital», que es el tipo de firma electrónica basada en un sistema de criptografía asimétrica o de clave pública que por estar certificada por un «Proveedor de Servicios de Certificación» (PSC), se presume, *iuris tantum*, que cumple con los requisitos que deben ser demostrados por quien alegue utilizar una firma electrónica avanzada, por lo que goza de la misma validez jurídica que la firma autógrafa.

Sintetizando: Los primeros tres tipos de firma –simple, calificada y concordada– serán apreciados conforme a la sana crítica y, adicionalmente, quien aduzca valerse de una firma calificada o concordada, deberá demostrar que se cumplieron los requisitos de validez de dichos instrumentos; sin embargo, en el caso de la firma digital, como se presume que cumple con los requisitos de ley, el interesado en hacerla valer no deberá probar nada.

Con la Ley de Infogobierno, los actos administrativos de trámite y el definitivo deberán contener, obligatoriamente, la firma electrónica certificada o digital, por ser la única emitida dentro de la cadena de confianza nacional.

### *3.4. El uso de programas de computación libres*

El uso de programas de computación libres como política de Estado inició con el Decreto N° 3.390 de 23 de diciembre de 2004<sup>19</sup>, que imponía a la Administración Pública nacional emplear prioritariamente programas de computación libres, desarrollados con estándares abiertos, en todos sus sistemas, proyectos y servicios informáticos. Luego, la Ley de Interoperabilidad estableció su uso en los «... sistemas de información interoperables y servicios de información...» del Estado (artículo 35).

Sin embargo, no fue sino hasta la Ley de Infogobierno que se limitó de modo definitivo el uso de programas de información privativos; así se prevé que el Poder Público y el poder popular trabajarán de forma coordinada para afianzar

---

<sup>19</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.095, de 28-12-04, derogado por la Ley de Infogobierno.

el uso de las tecnologías de información libres en el Estado (artículo 29) y, en especial, que el Poder Público únicamente empleará programas informáticos libres (artículo 34)<sup>20</sup>, salvo las contadas excepciones tasadas en la ley y previa autorización del ente competente (Disposición final primera).

Sobre este particular, el mismo texto de Derecho prevé que el uso de programas de computación privativos requiere la autorización de la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información y solamente ante la ausencia de un programa informático que lo sustituya o estuviere en riesgo la seguridad y defensa de la Nación (artículo 66).

Incluso, la importancia que se le da a este aspecto es tal que la Ley de Infogobierno prevé el pago de una contribución especial al órgano o ente del Poder Público o del poder popular que sea autorizado a adquirir, usar y actualizar un programa de computación privativo (artículo 67) y consagra, transitoriamente (Disposición transitoria tercera), que los órganos y entes públicos elaborarán planes para valerse de las tecnologías de información libres en sus relaciones con las personas; de ahí que al ser el procedimiento administrativo el medio de interacción entre los órganos públicos en ejercicio de potestades administrativas y los particulares, puede concluirse que debe recurrirse al uso de programas de computación libres.

De acuerdo con lo expresado, los órganos y entes públicos deberán emplear programas de computación libres para el ejercicio de sus atribuciones en un entorno telemático.

### *3.5. La declaratoria de interés público y estratégico de las tecnologías de información*

La Ley de Infogobierno declara el interés público y el carácter estratégico de las tecnologías de información y, en especial, de las tecnologías de información libres. Se trata de una decisión legislativa que no genera consecuencias

---

<sup>20</sup> Además, la importancia del uso de programas de computación libres destaca cuando se promueve su uso, como se observa en los artículos 39 y 63 *eiusdem*.

directas en cuanto a las formas del procedimiento administrativo; sin embargo, luce importante destacar tal situación para poner de manifiesto que el procedimiento administrativo telemático debe penetrar con mayor fuerza en la gestión de todas las administraciones públicas, ya que por ese interés público en las tecnologías de información estas «... gozan de especial protección por parte del Estado venezolano...»<sup>21</sup>, quien las concibe como un medio para optimizar la función pública, profundizar la participación ciudadana, el empoderamiento del poder popular y la consolidación de la soberanía, ex-artículo 4 de la Ley de Infogobierno.

Incluso, en virtud de tal declaratoria, las tecnologías de información pudieran gozar de un tratamiento jurídico diferenciado que permite su regulación mediante un «... régimen jurídico especial...»<sup>22</sup>, siendo tal su importancia que debe satisfacerse para todos los ciudadanos, con carácter general, aunque ello suponga flexibilizar la libertad económica y la libre competencia<sup>23</sup>.

En este orden, dado que el interés general o público<sup>24</sup> es la causa que legitima la intervención administrativa en el ámbito económico<sup>25</sup>, la actividad privada vinculada con tecnologías de información y en particular las tecnologías de información libres se someten a las potestades de ordenación y limitación de la Administración, pues se trata de actividades que no pueden dejarse a la plena voluntad privada<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> TSJ/SCC, sent. N° 243, de 06-05-15.

<sup>22</sup> Voto salvado de la magistrada Luisa Estela Morales TSJ/SC, sent. N° 1754, de 17-12-12.

<sup>23</sup> HERNÁNDEZ G., José Ignacio: *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas. Estudio comparado del Derecho español y venezolano*. FUNEDA-IESA. Caracas, 2004, p. 74.

<sup>24</sup> PEÑA SOLÍS, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. III. TSJ. Caracas, 2006, p. 543, alude al «... interés general o público...» cuando analiza la figura de la empresa pública. Igualmente lo hace BADELL MADRID, Rafael: *Régimen jurídico de la expropiación en Venezuela*. s/e. Caracas, 2014, p. 111, al analizar la expropiación; también HERNÁNDEZ G.: ob. cit., p. 355, cuando califica de «... control del interés Público...» la ponderación del interés general que se pretende proteger cuando se impone la autorización administrativa para el ejercicio de alguna actividad económica.

<sup>25</sup> HERNÁNDEZ G.: ob. cit., p. 294.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 351 y 377.

Por tanto, tal declaratoria autoriza al Estado a tomar medidas regulatorias, como pudiera ser la limitación para desarrollarlas y prestarlas mediante autorización, siempre que exista prohibición expresa previa y temporal impuesta por el legislador para ejercer la actividad económica de su preferencia<sup>27</sup>, o incluso imponer obligaciones a los desarrolladores y prestadores de tecnologías de información para cumplir fines que la iniciativa privada no cubriría<sup>28</sup>. Son ejemplos de ambas modalidades: los permisos, habilitaciones, concesiones de uso del espectro electromagnético y obligaciones de servicio universal en el ámbito de las telecomunicaciones<sup>29</sup>.

Incluso, como se trata de una previsión legal que individualiza el interés público o general que justifica toda la actividad administrativa<sup>30</sup>, pareciera que pudiera admitirse la expropiación, aunque no se utilice la expresión «utilidad pública o interés social»; sin embargo, como la expropiación genera la pérdida de la propiedad por parte del sujeto expropiado, se estima como inadecuado a la seguridad jurídica usar expresiones que difieran de las consagradas por el legislador; por lo que resulta indispensable la declaratoria legislativa de utilidad pública conforme lo establece el artículo 7 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social<sup>31</sup>. Contrario a lo expuesto, la Sala Político-Administrativa manifestó:

... la materia portuaria es de interés público, correspondiendo al Ejecutivo Nacional la ejecución de políticas destinadas a la elaboración y el mejoramiento de las instalaciones de ese sector, y en orden a ello la construcción de puertos se encuentra dentro de los supuestos de excepción de la declaratoria previa de utilidad pública para la expropiación<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> *Ibídem*, pp. 355 y 356.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 640.

<sup>29</sup> *Vid.* Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.610, de 07-02-11.

<sup>30</sup> BADELL MADRID: *ob. cit.*, p. 111.

<sup>31</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.475, de 01-07-02.

<sup>32</sup> TSJ/SPA, sent. N° 1362, de 14-11-12.

De lo transcrito, pareciera que basta el interés público para iniciar el procedimiento expropiatorio; sin embargo, la afirmación contenida en el extracto reproducido se fundamentó en el artículo 14 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que exceptúa a los puertos de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, siendo suficiente el decreto de la autoridad competente en el territorio donde se ejecutará la obra respectiva, por lo que la referida contrariedad solo es aparente.

Por último, la declaratoria de interés público y estratégico de las tecnologías de información pudiera abrir paso a una posible reserva estatal de la actividad, pues estas características son algunas de las que se toman en cuenta para ello, como enseña PEÑA SOLÍS<sup>33</sup>, en especial la tutela del interés general y el carácter esencial de la actividad, actúan como límites constitucionales a la reserva<sup>34</sup>.

Recapitulando: la alta importancia que le dio el legislador al uso de las tecnologías de información en los procedimientos administrativo, o concretamente al procedimiento administrativo telemático, se ratifica con esta declaratoria de interés público y estratégico que permite la intervención del Estado en dicha actividad para que prime la satisfacción de necesidades sociales, siempre respetando los derechos constitucionales individuales.

### *3.6. La interoperabilidad*

Este es el aspecto central de la Ley de Interoperabilidad, y de importancia fundamental para alcanzar la máxima utilidad de la Administración telemática, en especial cuando un procedimiento administrativo implique la intervención de varios órganos o entes públicos, ya que con «un solo *click*» el particular podrá resolver su trámite, sin necesidad de tener que comunicarse aisladamente con los diversos responsables de la gestión pública o repitiendo la búsqueda, retiro y consignación de documentos emanados de la propia Administración ante la que actúa.

<sup>33</sup> PEÑA SOLÍS: ob. cit., p. 497.

<sup>34</sup> Ibídem, pp. 504 y 505.

En lo que respecta a este tópico, la Ley no solo establece un sistema de interoperabilidad administrativa, que será analizado en la segunda parte de este título, sino que dota a los particulares de una serie de derechos sobre la materia, que pueden resumirse del modo siguiente:

### 3.6.1. Derechos subjetivos sobre interoperabilidad

i. Participar y colaborar en la promoción y uso de los servicios de información interoperables (artículo 7). La Ley de Interoperabilidad no quiere que los ciudadanos sean simples espectadores de la interoperabilidad, por ello consagra el derecho a participar y colaborar con la Administración, promoviéndola y coadyuvando a su implementación real.

Idea que parte del espíritu de democracia participativa y directa que declara la Constitución y con la cual la Administración Pública queda obligada a interoperar, siendo ello exigible, incluso, ante los tribunales.

Claro está, que no se trata de un derecho nuevo. Ya la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos de 1999 imponía a la Administración Pública crear un sistema de información centralizada, automatizada, ágil y de fácil acceso que sirviera de apoyo al funcionamiento de los servicios de atención al público, a los fines de integrar y compartir la información, para lo cual debían habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para que los particulares enviaran o recibieran los datos requeridos en sus actuaciones frente a la Administración.

Este deber, a su vez, se complementaba con el deber de solicitar «... por cualquier medio...» a otro órgano o ente público, datos necesarios para culminar determinado trámite cuando estuvieren en sus archivos, sin que en ningún caso se transfiera dicha carga al particular.

Los órganos a quienes se solicite la información, ha dispuesto desde entonces la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, «... darán prioridad a la atención de dichas peticiones y las remitirán haciendo uso en lo posible de los medios automatizados disponibles al efecto».

Ahora la Ley de Interoperabilidad parte de ese deber, y organiza cuáles son esos «... medios automatizados disponibles al efecto», como se verá en el epígrafe dedicado a comentar sobre el sistema de interoperabilidad.

ii. Obtener información sobre los servicios desarrollados por el Estado para la eficaz y eficiente prestación de sus servicios (artículo 8). Este derecho es de una utilidad indiscutible, puesto que si los ciudadanos no saben cuáles son los servicios con los que cuenta el Estado para aumentar la eficacia y eficiencia administrativa, no podrán disfrutar de ellos con la misma intensidad que en caso de contar con información precisa y actualizada al respecto.

iii. Disponer de sistemas de información interoperables necesarios para la gestión de los servicios del Estado, en los términos establecidos en la Ley de Interoperabilidad y demás normativa aplicable (artículo 16). La Ley de Interoperabilidad, además de consagrar el derecho a la participación en los sistemas de interoperabilidad y a obtener información para tal fin, crea el derecho a disponer de tales sistemas, que es, en concreto, lo que persigue el usuario, y que aun cuando la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos ya preveía este derecho, la falta de instauración de un modelo concreto para lograrlo imposibilitó su aplicación práctica.

Enfatizándose que ahora la normativa es más detallada, por lo que han comenzado a implementarse estos sistemas en algunos trámites administrativos como sucede, a modo de ejemplo, para la comprobación electrónica de la solvencia laboral de las empresas ante el «Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales», de modo que no será necesario solicitar y consignar este documento en papel, cada vez que sea requerido para algún trámite.

iv. Que los órganos y entes del Estado permitan entre sí, el acceso, intercambio y reutilización, por medios electrónicos, de los datos de autoría, información y documentos de acceso público que posean (artículo 22); y en caso negativo, solicitar ante el operador de la interoperabilidad, su implementación, a fin de garantizar la ejecución del proceso o trámite administrativo correspondiente (artículo 36).

La finalidad de este derecho es evitar la presentación repetida de documentos administrativos ante un mismo órgano público cada vez que se deba realizar un trámite respecto del cual este último sea competente, como se indicó antes.

En este orden, al no ser exigida la consignación en formato papel de aquellos documentos o datos que se intercambien telemáticamente (artículo 46), se reduce en forma significativa el tránsito de los particulares por distintas sedes administrativas, una y otra vez, solicitando y entregando los mismos recaudos tantas veces como sea necesario para ejecutar cierto trámite. Incluso, la violación de tal derecho está sancionada como infracción leve, con multa de 25 a 50 unidades tributarias.

v. Que los órganos cuenten con los recursos técnicos y humanos necesarios para interoperar (artículos 24 y 25). La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos, así lo consagra el artículo 141 constitucional. Por ello, desde la norma fundamental, los particulares tienen derecho a ser atendidos por funcionarios preparados y dotados de los recursos necesarios para actuar con eficacia –cumpliendo los fines que les fueron asignados– y eficiencia –haciendo el mejor uso de los recursos técnicos para cumplir con tales fines–, de ahí que la Ley de Interoperabilidad lo que hizo fue reforzar el citado mandato constitucional, que también encuentra concreción en la Ley de Infogobierno (artículos 41 N° 10 y 70 N° 8).

vi. Que sus datos personales estén protegidos (artículo 34 y 43). La Administración Pública y el poder popular estarán intercambiando datos de los ciudadanos, los cuales, debe aclararse, serán públicos ya que «... la información privada no puede considerarse comprendida dentro de ese amplio flujo interadministrativo de datos...»<sup>35</sup>. De ahí que es prudente establecer este derecho, que igualmente vino a reiterar el derecho a la privacidad, el honor y la seguridad personal, que cuentan con rango constitucional en Venezuela. Por esta

<sup>35</sup> DELPIAZZO, Carlos: «Criterios para la ponderación entre interoperabilidad y privacidad en las Administraciones Públicas». En: *Memorias del XV Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*. FIADI. Buenos Aires, 2011, p. 360.



razón, los datos de los particulares solo pueden ser utilizados para los fines previstos en la ley quedando prohibida su reutilización por sujetos no autorizados, con fines comerciales, publicitarios, etc., aspecto que también se recoge en la Ley de Infogobierno (artículos 25 y 77).

### 3.6.2. El sistema de interoperabilidad previsto en la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno

El primero de los fines de la Ley de Interoperabilidad es establecer un estándar de interoperabilidad entre los órganos y entes del Estado (numeral 1 del artículo 3), entendiéndose por interoperabilidad la capacidad de los órganos y entes del Estado de intercambiar por medios electrónicos datos y documentos de acceso público.

En efecto, la Ley de Infogobierno exige que los procedimientos que conozcan los órganos y entes del Poder Público y las organizaciones del poder popular sean interoperables para apoyar sus gestión y garantizar el principio de unidad orgánica de la Administración, lo cual es necesario dada la prohibición que tiene el Estado de pedir documentos en físico que contengan datos que se intercambien electrónicamente (artículo 76).

Para ello creó una infraestructura en cuya cúspide se encontraba el Comité Nacional de la Interoperabilidad, órgano encargado de establecer y coordinar la aplicación de los principios y políticas para el acceso e intercambio electrónico de datos y documentos entre los distintos órganos y entes públicos, ostentando la competencia, inclusive, para ordenar de oficio, a los órganos y entes del Estado, la implementación de los sistemas de información interoperables necesarios para la gestión de la actividad administrativa.

No obstante, antes de entrar en vigencia de la Ley de Interoperabilidad, la Ley de Infogobierno derogó el articulado que regulaba al Comité Nacional de la Interoperabilidad, siendo sustituido por la Comisión Nacional de Tecnologías de Información, instituto público o autónomo<sup>36</sup> competente para establecer

---

<sup>36</sup> *Vid.* artículos 99 al 102 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

mecanismos de coordinación e intercambio con el Poder Público y el poder popular, así como con instituciones privadas, nacionales e internacionales, especializadas en tecnologías de información y materias afines, así como también para garantizar el cumplimiento de las políticas, lineamientos, normas y procedimientos requeridos para el intercambio electrónico de datos y documentos, entre otras<sup>37</sup>.

Adicionalmente, la Ley de Interoperabilidad crea el Operador de la Interoperabilidad, ente encargado de hacer ejecutar las acciones necesarias para hacer posible la interoperabilidad pública, entre ellas: i. Desarrollar y actualizar el estándar de interoperabilidad, que es la normativa técnica que prevé las formalidades que deben cumplir los sistemas informáticos de los distintos órganos y entes públicos, para que sea factible el intercambio electrónico de datos y documentos, intra- e inter orgánico o subjetivo; ii. promover la reutilización de los datos y documentos entre los órganos y entes del Estado, y iii. garantizar la efectiva instalación, operación, prestación y mantenimiento de los servicios de información interoperables en coordinación con los órganos y entes del Estado.

Descendiendo un nivel más, la infraestructura de interoperabilidad finaliza en los órganos y entes públicos, quienes están obligados a permitir entre sí, el acceso, intercambio y reutilización, por medios electrónicos, de los datos de autoría y documentos de acceso público que posean, respetando siempre el derecho a la protección de datos personales.

En resumen: el sistema de interoperabilidad está organizado subjetivamente en tres niveles. En la cúspide se encuentra la Comisión Nacional de Tecnologías de Información como órgano de máxima jerarquía; en el medio, el Operador de la Interoperabilidad en tanto que es director y responsable de sentar las bases para la verificación real de la interoperabilidad; y por último, los

---

<sup>37</sup> Vid. colaboración de BELANDRIA GARCÍA, José Rafael: «Organización administrativa para la ordenación de la Administración Pública telemática», publicado en este número de la *Revista*, pp. 443 y ss. [Nota del Editor].

órganos y entes públicos en ejercicio de potestades administrativas, así como el poder popular, en cumplimiento de sus atribuciones, quienes serán, en definitiva, los que intercambiarán aquellos datos y documentos necesarios para que se cumplan los trámites administrativos que sean de su competencia.

Ahora bien, desde la óptica funcional, el sistema de interoperabilidad solo será posible si se instruye al personal para ello y, al mismo tiempo, el Estado y el poder popular incorpora en sus sistemas informáticos los elementos técnicos requeridos por el Operador de la Interoperabilidad, los cuales deberán ser sencillos en cuanto a su uso, pero complejos en el contexto de la seguridad.

A partir de la dotación técnica y profesional necesaria a la que hace referencia la propia Ley de Interoperabilidad, el proceso realmente comienza mediante solicitud que podrán presentar los particulares, así como cualquier órgano o ente público, organizaciones, expresiones o instancias del poder popular<sup>38</sup>, ante el Operador de la Interoperabilidad, e incluso por actuación de oficio de este último ente, a los fines de permitir el acceso e intercambio electrónico de datos y documentos de acceso público necesarios para la ejecución de los procesos que conforme a la ley tienen atribuidos.

Presentada la solicitud o en virtud de decisión oficiosa, el Operador de la Interoperabilidad notificará al Comité Nacional de la Interoperabilidad y al órgano o ente públicos, así como al integrante del poder popular requerido, instruyéndole para implementar el servicio. El requerido deberá presentar un plan para el intercambio de datos y documentos ante el Operador de la Interoperabilidad conforme a la normativa técnica que este dicte.

En esta oportunidad, pudiera presentarse algún conflicto si el requerido considera que, en caso de compartir determinados datos o documentos, pudiera afectarse el honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad o reputación de los ciudadanos, así como también que la solicitud es impertinente,

---

<sup>38</sup> Vid. artículos 8, 9 y 10 de la Ley Orgánica del Poder Popular, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.011 extraordinario, de 21-12-10.

inadecuada o excesiva en relación con el ámbito y fines del proceso que se desea ejecutar; fuera de estas causas, el requerido no podrá negarse a interoperar. En todo caso, los posibles conflictos que se presenten serán resueltos por la Comisión Nacional de la Interoperabilidad.

Una vez acordada la prestación del servicio de información interoperable, los datos a intercambiar deberán estar certificados conforme a las normas técnicas de seguridad de la información que dicte el Operador de la Interoperabilidad, por lo que se entenderán exactos, ciertos, íntegros y actuales, lo que trae consigo que la Administración o el poder popular no pueda exigir la consignación en formato físico tangible, de documentos que contengan datos de autoría intercambiados electrónicamente, ya que estos se presumirán válidos y surtirán todos sus efectos legales.

Por último, los órganos y entes del Estado, así como el poder popular, deberán inscribir los servicios de información interoperables ante el Registro Nacional de Servicios de Información, para que sean conocidos y en consecuencia, puedan ser utilizados cuando sean requeridos.

## **Conclusiones**

Aun cuando la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno reconocen la validez jurídica del procedimiento administrativo electrónico no lo regulan en detalle, limitándose a remitir a la aplicación de todas las normas sobre procedimiento administrativo, en la medida en que no sean incompatibles con la naturaleza del medio empleado; en concreto, el procedimiento administrativo en Venezuela, lejos de verse regulado por una sola norma, se complementa por disposición expresa de la ley, por dos nuevos textos jurídicos: la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno.

En este sentido, la actividad administrativa formal queda regulada, principalmente, por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o por la normativa especial sobre procedimiento administrativo, y adicionalmente por la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, la Ley Orgánica de la Administración

Pública, la Ley de Interoperabilidad y la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, conjunto normativo que deberá integrarse e interpretarse armónicamente para lograr un procedimiento administrativo telemático ajustado a Derecho y, en especial, controlable por los tribunales contencioso-administrativos.

Esta interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, y en especial el uso de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas en el procedimiento administrativo, no solo es posible en Venezuela a partir del 2014, sino que ya desde 2001 podía materializarse con apego a la legalidad; sin embargo, ese reconocimiento y su ratificación con la Ley de Infogobierno, contribuyen a impulsar con fuerza el establecimiento de la Administración telemática en Venezuela.

Siendo especialmente importante resaltar que, al admitirse el uso de la firma electrónica certificada por parte de los funcionarios, así como la utilización de mensajes de datos en el desarrollo de procedimientos administrativos, será difícil negar la existencia de actos administrativos telemáticos, a los cuales se les pueden exigir los mismos requisitos que establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o la normativa jurídica especial, teniendo en cuenta su naturaleza digital, para aquellos emitidos en papel, con miras a garantizar el derecho a la defensa.

Así mismo, el mecanismo de firma y certificación electrónicas establecido para digitalizar documentos y dotarlos de validez antes de su incorporación a un expediente electrónico, además del establecimiento de un repositorio digital para recuperar y verificar la validez de documentos impresos, son disposiciones que vienen a fortalecer el uso de las tecnologías de información en sede administrativa, cuya importancia se ratifica con la declaratoria de interés público y estratégico de estas herramientas digitales, que pone en evidencia la posibilidad de intervención estatal en dicha actividad, necesaria para satisfacer necesidades sociales, siempre respetando los derechos constitucionales individuales.

Antes de culminar, se debe destacar el aporte a la interoperabilidad implementada por la Ley de Interoperabilidad, que viene a ordenar un modelo que, aunque era legalmente posible, puesto que la Ley de Simplificación de Trámites

Administrativos ya lo preveía, no se aplicaba por falta de claridad en las reglas correspondiente.

En suma, la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno son herramientas de consolidación para la Administración telemática, pero que al formalizar la remisión a la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, sigue dejando la posibilidad de lagunas que pudieran contrariar la implementación definitiva y uniforme del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela.

\* \* \*

**Resumen:** El autor reflexiona sobre los instrumentos jurídicos que hacen posible en Venezuela el procedimiento administrativo telemático. Destaca que si bien su regulación no es expresa, sí existen elementos legales que lo hacen viable, como lo son la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno, pero además se suman otros textos legislativos que son fundamentales para su aplicación, como lo serían la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos y la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas. Además, examina situaciones esenciales para su puesta en práctica, como es el impulso al establecimiento de una Administración telemática, el uso de la firma electrónica certificada, la utilización de mensajes de datos en el desarrollo de procedimientos administrativos y la implementación de la interoperabilidad. **Palabras clave:** procedimiento administrativo telemático, interoperabilidad, infogobierno. Recibido: 31-01-16. Aprobado: 25-04-16.