

Organización administrativa para la ordenación de la Administración Pública telemática

José Rafael BELANDRIA GARCÍA*

Sí, por supuesto, que se trata de un nuevo modelo de gestión pública o de administrar cuyos objetivos son conseguir la mejora de los procesos internos de las organizaciones públicas y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, empresas y otras administraciones (...) pero ello entendido como una simple consecuencia de la modernización y en tanto reto que se impone a cualquier organización y que es una auténtica obligación constitucional para la organización administrativa pública.

Juan José Díez SÁNCHEZ**

SUMARIO: Proemio: el profesor José PEÑA SOLÍS 1. La Administración Pública telemática: funcionamiento de la Administración Pública a través de Internet y Tecnologías de la Información y la Comunicación 2. Breve referencia al ordenamiento jurídico de la Administración Pública telemática 3. Órganos y entes con competencia en materia de Administración Pública telemática 3.1. Consejo Nacional para el uso de las Tecnologías de Información 3.1.1. Conformación

* **Universidad de Los Andes**, Abogado *Magna Cum Laude*. **Universidad Complutense de Madrid**, Doctor en Derecho Administrativo con la calificación *Sobresaliente Cum Laude*. **Universidad Central de Venezuela**, Profesor de Derecho Administrativo. **Universidad Católica Andrés Bello**, Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo.

** «Prólogo» al libro de: MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén: *Administración pública electrónica*. Civitas - Thomson Reuters. Navarra, 2009, p. 32.

3.1.2. Presidencia 3.1.3. Competencias 3.1.4. Naturaleza jurídica 3.2. *Comisión Nacional de las Tecnologías de Información* 3.2.1. Régimen de funcionamiento 3.2.2. Competencias 3.2.3. Naturaleza jurídica 3.2.4. Desarrollo de Tecnologías de Información libres 3.2.5. Dirección 3.3. *Centro Nacional de Tecnologías de la Información* 3.3.1. Referencia histórica 3.3.2. Competencias 3.3.3. Naturaleza jurídica 3.3.4. Dirección 3.4. *Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica* 3.4.1. Competencias 3.4.2. Dirección 3.4.3. Naturaleza jurídica 3.5. *Operador de la Interoperabilidad* 3.5.1. Competencias 3.5.2. Creación 3.5.3. Naturaleza jurídica 3.6. *Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos* 3.6.1. Competencias 3.6.2. Naturaleza jurídica 3.7. *Ministerio para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología* 3.7.1. Competencias 3.7.2. Naturaleza jurídica 3.8. *Oficinas de Tecnologías de la Información y la Comunicación, dentro del nivel de apoyo de los ministerios* 3.8.1. Competencias 3.8.2. Naturaleza jurídica **4. Reflexiones finales: una organización administrativa heterogénea y dispersa**

Proemio: el profesor José PEÑA SOLÍS

Para atender a la cortés invitación efectuada por la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, a participar en este número homenaje al profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela y Magistrado emérito del Tribunal Supremo de Justicia, doctor José PEÑA SOLÍS, decidimos presentar una investigación –siguiendo una línea iniciada hace unos años atrás– sobre la organización administrativa para la ordenación de la Administración Pública telemática.

Es especialmente grato para nosotros unirnos a este homenaje, por dos motivos fundamentales. El primero de ellos, como es natural, por la figura del homenajeado, así como por sus importantes aportes al Derecho Administrativo venezolano. En efecto, el profesor José PEÑA SOLÍS ha desarrollado una extensa

y brillante carrera docente e investigativa, en la cual ha formado a numerosas generaciones de estudiantes de Derecho en el mundo de la ordenación jurídica de la Administración Pública. De igual modo, como resultado de sus largos años de enseñanza del Derecho Administrativo, posee una magnífica obra escrita.

Con el comienzo del nuevo milenio y con el acaecer de una circunstancia importante desde el punto de vista jurídico, político y social en Venezuela, como fue la aprobación y entrada en vigencia de la Constitución de 1999, fue publicado su *Manual de Derecho Administrativo* formado por tres volúmenes –el primero apareció en septiembre de 2000, el segundo en octubre de 2001 y el tercero en julio de 2003–. Aunado al referido *Manual*, que mencionamos en primer lugar por sus dimensiones y por su carácter sistemático, posee el homenajeado otros libros, monografías de especial calado¹ y artículos publicados en obras colectivas y revistas especializadas, los cuales en conjunto dan vida a la mencionada obra.

Uno de los aspectos a los que ha prestado especial atención el profesor José PEÑA SOLÍS ha sido el de la organización administrativa venezolana. No en vano le dedicó un volumen entero de su *Manual de Derecho Administrativo* (volumen segundo), con más de 700 páginas, donde afirma –en su Introducción– que efectúa un examen de forma exhaustiva y con finalidad didáctica. En dicho libro se abordan los siguientes aspectos: i. las personas jurídicas públicas, las personas jurídicas estatales; ii. la Administración en sentido orgánico, la teoría del órgano; iii. los principios generales de la organización administrativa y iv. la Administración central. De igual modo, advierte el autor que la mencionada finalidad didáctica no le ha impedido esbozar tesis que, como siempre, somete al debate académico, «con la esperanza de que el mismo sea fructífero, y redunde en beneficio del Derecho Público venezolano»².

¹ Vid. PEÑA SOLÍS, José: *Los tipos normativos en la Constitución de 1999 (tesis sobre los principales problemas interpretativos que origina su regulación)*. TSJ. Caracas, 2005; PEÑA SOLÍS, José: *La potestad sacionatoria de la Administración Pública venezolana*. TSJ. Caracas, 2005.

² PEÑA SOLÍS, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. II. TSJ. Caracas, 2002, p. 26.

En el contexto de la organización administrativa venezolana se hallan, justamente, un conjunto de órganos y entes que han aparecido desde el año 2000, o a los cuales se les han asignado competencias, para intervenir en un nuevo modelo de funcionamiento de la Administración Pública. Como resultado de la masificación de Internet y de las Tecnologías de la Información y la Comunicación³ (en lo sucesivo, TIC), así como de los beneficios que, desde el punto de vista de las telecomunicaciones, estas traen consigo, la Administración Pública venezolana –siguiendo el modelo de otros países latinoamericanos y europeos– decidió emprender su funcionamiento por esta vía. La presente investigación está dirigida, en consecuencia, a efectuar un estudio sobre los órganos y entes llamados a ordenar ese nuevo modelo de funcionamiento de la Administración.

El segundo motivo, de los antes mencionados, obedece a una situación de otro orden. En junio de 2015, concretamente los días 17 y 18, se celebró en la Universidad Central de Venezuela un concurso de oposición para acceder al cargo de profesor de Derecho Administrativo en esa Casa de estudios. En dicho concurso participé y aprobé favorablemente los exámenes, con lo cual ingresé como profesor ordinario a la Cátedra. De igual modo, en esa ocasión, tuve el honor de que el profesor José PEÑA SOLÍS, junto a los profesores Gustavo URDANETA TROCONIS y Miguel Ángel TORREALBA SÁNCHEZ, formara parte del distinguido Jurado examinador.

Pues bien, siendo ya el momento de entrar en materia, corresponde destacar que el tema es testigo de la evolución del Estado venezolano, de la influencia que han ejercido la ciencia, la tecnología y la innovación. De igual modo, es señal de modernización en la Administración Pública, donde además del funcionamiento en las sedes físicas –sus sedes tradicionales–, esta lo hace por medio de redes de información, a través de portales en Internet. En ese contexto, adquiere existencia una organización administrativa para ordenar el funcionamiento de la Administración Pública. Asimismo, cobra vigor la necesidad

³ Este tipo de tecnologías consiste en un conjunto de teorías y técnicas para manejar información, mediante computadores y programas informáticos, con el propósito de almacenarla, administrarla, transmitirla y encontrarla.

de realizar análisis y de intentar responder interrogantes, en ese afán de que la Administración Pública pueda funcionar mejor.

Con júbilo nos unimos, pues, a través de esta investigación, al homenaje que efectúa la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, con el presente número, al profesor José PEÑA SOLÍS.

1. La Administración Pública telemática: funcionamiento de la Administración Pública a través de Internet y Tecnologías de la Información y la Comunicación

Desde comienzos de la década de los 90 del siglo xx, en países de América del norte y de Europa, se comenzó a hacer uso de Internet en el funcionamiento de sus Administraciones Públicas. Las primeras experiencias ocurrieron en los Estados Unidos de América y posteriormente en la Unión Europea⁴. En Venezuela, ese fenómeno apareció una década más tarde, con el nuevo milenio⁵. No es esta la ocasión para abordar con detalle el origen e historia de este nuevo modelo de funcionamiento de la Administración Pública, que es larga por lo demás. Interesa más bien dejar constancia, en los términos expuestos, del lugar y de la época de su aparición.

El fenómeno en referencia se basa en la propia «Teoría de la Administración Pública», en el entendido de que esta está formada esencialmente por órganos y entes administrativos en ejercicio de la función administrativa, y por aquellos que, sin tener dicha naturaleza, ejerzan también la función administrativa. No quedan comprendidos, por consiguiente, aquellos órganos que realicen actividades

⁴ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ: ob. cit. (*Administración pública...*), pp. 62 y ss.

⁵ Unos meses más tarde de haberse producido la aprobación y entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se dictó el Decreto N° 825, de 10-05-00, mediante el cual se declaró el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República. Desde el punto de vista histórico, este Decreto puede ser considerado como el primer instrumento normativo (con rango sublegal) en abordar el funcionamiento por medio de Internet de la Administración Pública, al cual se hará referencia con posterioridad.

de naturaleza diferente, como pudiera ser el encargado de los procesos electorales cuando coloca en marcha el voto electrónico, pues esta actividad en sí misma es una manifestación de la democracia, que escapa a la noción de Administración Pública. Menos aún queda comprendido el comercio electrónico, ni otras maneras de relación por medios electrónicos entre los particulares.

Diversas expresiones se utilizan en la doctrina para referirse al funcionamiento de la Administración Pública a través de Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Las que con mayor frecuencia es posible encontrar son las de Administración Pública electrónica, Administración Pública telemática y Gobierno electrónico. La última de ellas se fundamenta en el vocablo «Gobierno», que, como se sabe, es distinto al de «Administración». En Venezuela, a nivel nacional el Gobierno está formado por el presidente de la República, el vicepresidente ejecutivo, los ministros y desde luego el órgano que los agrupa, que es el Consejo de Ministros⁶. A su vez, cada uno de esos órganos, de acuerdo con el artículo 44 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, son órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública nacional. Entonces, el Gobierno, o cada uno de dichos órganos, puede emplear las TIC en su funcionamiento. Sin embargo, otros órganos administrativos llamados a ejercer la función administrativa, como los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica (por ejemplo el SENIAT, el SAIME, etc.), pueden también utilizar esas Tecnologías, y de hecho lo hacen, pero claramente no forman parte del Gobierno. Por ese motivo, en puridad de términos, consideramos incompleta esa expresión.

Por otro lado, se halla la denominada «Administración Pública electrónica.» Esta se basa en el vocablo «electrónica», el cual tiene como campo de aplicación el control, proceso y distribución de la información, así como la conversión y distribución de la energía eléctrica. De ese modo, son ejemplos de la utilización de esa clase de tecnología: el teléfono, el fax e inclusive el teléfono⁷.

⁶ PEÑA SOLÍS: ob. cit. (*Manual de Derecho Administrativo*), vol. II, p. 548.

⁷ Al respecto puede consultarse: BELANDRIA GARCÍA, JOSÉ: «Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia».

Por lo que respecta a la expresión Administración Pública telemática, corresponde señalar que esta obedece a la noción de «telemática», la cual implica la transmisión a larga distancia de información computarizada, haciendo uso de técnicas de la telecomunicación y la informática⁸. En la práctica son manifestaciones de la telemática: el intercambio de información por correo electrónico, la transmisión de documentos a registros administrativos, el suministro de información pública, la prestación de servicios administrativos, la apreciación de imágenes de los fondos de museos e instituciones culturales, las videoconferencias, la enseñanza a distancia en las universidades, etc.

En la doctrina del Derecho Administrativo contemporáneo, hay autores que, al referirse al funcionamiento de la Administración Pública a través de Internet y las TIC, utilizan la primera de las expresiones mencionadas⁹; hay otros, en cambio, que se inclinan por la segunda¹⁰; y, asimismo, hay algunos que analizan la diferencia que pueda existir entre una y otra. A partir de lo que significa el vocablo «telemática», en nuestra opinión, la más acertada es la que emplea este. De cualquier modo, ambas, en mayor o menor medida, son admitidas y utilizadas.

Dicho lo anterior, es adecuado definir este fenómeno, y para ello acudiremos al criterio de MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, quien sostiene que se trata de:

Un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: de un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo

En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N° 136. UCV. Caracas, 2012, p. 94.

⁸ *Diccionario de la lengua española*. <http://dle.rae.es/?w=telem%C3%A1tica&m=form&o=h>.

⁹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ: ob. cit. (*Administración pública...*), pp. 38, 39, 202, *passim*.

¹⁰ Para referirse a los registros electrónicos, que son una manifestación de funcionamiento de este modelo de Administración Pública, DELGADO PIQUERAS, FRANCISCO: «Registros Electrónicos». En: *Administración electrónica y ciudadanos*. Civitas - Thomson Reuters. José Luis PIÑAR MAÑAS, director. Navarra, 2011, p. 455, advierte que el calificativo de telemático es a su juicio más apropiado.

interno y en las relaciones interadministrativas; y, de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados¹¹.

La definición que antecede coloca de manifiesto el hecho de que consiste en un nuevo modelo de administrar (un modo nuevo de funcionamiento de la Administración Pública). Ese nuevo modelo, basado en el uso de las TIC, se ordena en dos dimensiones: una interna y otra externa. La primera de ellas comprende el trabajo interno y las relaciones entre los órganos que conforman a una persona jurídica pública, así como entre los funcionarios que prestan servicios en tales órganos. La dimensión externa, en cambio, persigue la utilización de esa clase de Tecnologías para la prestación de servicios públicos, la realización de procedimientos administrativos y en general cualquier otra forma de relación entre las personas y la Administración Pública.

2. Breve referencia al ordenamiento jurídico que regula la Administración Pública telemática

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se configuró en Venezuela un ordenamiento jurídico dirigido a regular la Administración Pública telemática. La aparición de dicho ordenamiento fue la respuesta a la utilización de Internet y las TIC por la sociedad y por los órganos del Estado venezolano. El mismo está formado por normas de distinta jerarquía y diverso origen, entre las que es posible mencionar: la Constitución, las leyes (orgánicas y ordinarias) y decretos presidenciales.

Previo a la indicación de los instrumentos jurídicos que conforman el referido ordenamiento, es adecuado señalar que el mismo, como expresó MARTÍN-RETORTILLO, está caracterizado por «una permanente dinámica de cambio habida cuenta su también permanente proceso de evolución y desarrollo»¹².

¹¹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ: ob. cit. (*Administración pública...*), p. 202.

¹² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: «Breves acotaciones sobre el desarrollo tecnológico y el sistema jurídico administrativo». En: *Nuevas perspectivas del Régimen*

Desde un claro conocimiento de las relaciones que el Derecho regula, el maestro español colocó de relieve que al tener por objeto un proceso en evolución, como es el de las TIC y su utilización, debe estar orientado también por un espíritu de cambio. Esa normativa debe, en efecto, tener al menos una vocación para adaptarse a las modificaciones que las tecnologías traen consigo. En igual medida, esa circunstancia es indicativa del carácter de disciplina en transformación, que el Derecho Administrativo tiene¹³.

Así, por lo que a la Constitución respecta, dos normas conforman ese ordenamiento y sirven de base al mismo. La primera de ellas es el artículo 110, el cual contempla lo siguiente:

Artículo 110. 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. Para el fomento y desarrollo de esas actividades, el Estado destinará recursos suficientes y creará el sistema nacional de ciencia y tecnología de acuerdo con la ley. El sector privado deberá aportar recursos para los mismos. El Estado garantizará el cumplimiento de los principios éticos y legales que deben regir las actividades de investigación científica, humanística y tecnológica. La ley determinará los modos y medios para dar cumplimiento a esta garantía.

En segundo lugar, se halla el artículo 108 de la Constitución, el cual dice:

Artículo 108. Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de biblioteca y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos

Local. Estudios en homenaje al profesor José Ma. Boquera Oliver. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002, p. 1480.

¹³ ARAUJO-JUÁREZ, José: *Derecho Administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2013, p. 43.

deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.

Una lectura conjunta de estas dos disposiciones debe llevar a señalar, en primer lugar, que el Estado reconocerá el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones, así como los servicios de información, por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país. En ese sentido, deberá el Estado destinar recursos suficientes para el fomento de estas actividades y crear el sistema nacional de ciencia y tecnología. El sector privado, por su parte, deberá aportar recursos a tales efectos. En segundo lugar, el Estado deberá también garantizar servicios públicos de radio, televisión y redes de biblioteca e informática, con el propósito de permitir el acceso universal a la información. En ese contexto, dos actores desempeñan un papel importante: los medios de comunicación social, públicos y privados, al estar llamados a contribuir a la formación ciudadana en materia de tecnologías y redes de información; y los centros educativos, en la medida en que deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, y de sus innovaciones.

En el siglo XXI, el siglo de la información, del conocimiento, de la ciencia, de la tecnología y de la innovación, es decisiva la posición del Estado y del ordenamiento jurídico con relación a estos aspectos. Es importante que haya mandatos específicos dirigidos al Estado, así como a sujetos determinados de la sociedad. No habrá progreso social, educación de calidad, ni productos en abundancia, si la actividad pública y privada no obedecen al conocimiento científico¹⁴, a los aportes de la tecnología y de la innovación. En ese contexto,

¹⁴ A esto puede agregarse una opinión de Arturo USLAR PIETRI, pronunciada hace décadas pero que conserva plena vigencia: «Hacer de la ciencia un instrumento de desarrollo nacional adaptado a las dimensiones y a las posibilidades del país, olvidarse de teorías e ideologías importadas y de imitaciones, hacer un cura de realidad y de posibilidades, para ponerse a realizar lo que ahora deberíamos intentar y que tantas veces no quisimos ni siquiera pensar en ello, realizar la Venezuela posible, el país mejor que podemos hacer con los recursos humanos y materiales de que disponemos, no un país de utopía, no un país de imitación y copia, el país que nos revele el estudio paciente, la capacidad creadora de la inteligencia venezolana aplicada a la realidad del país y a la situación del

merece especial atención la investigación, como proceso intelectual y experimental de carácter sistemático dirigido a ampliar los conocimientos sobre una materia en particular. En dicha área, si bien hay esfuerzos de instituciones determinadas y de personas individualmente consideradas, tiene aún el Estado venezolano un enorme camino por delante, de modo de producir hallazgos que generen beneficios palpables a la colectividad.

Pues bien, el ordenamiento jurídico de la Administración Pública telemática, que debe estar inspirado en los principios que anteceden, está formado por las leyes y decretos que a continuación se mencionarán. En primer lugar, están los instrumentos relacionados con Internet¹⁵ como servicio de telecomunicaciones, en la medida en que el funcionamiento de los órganos y entes del Estado (y en particular de la Administración Pública), se hace a través de redes de información, e Internet es una red de dimensiones mundiales. Allí se encuentra el Decreto N° 825 mediante el cual se declara el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República¹⁶, y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹⁷, ambos producto de la competencia que en materia de telecomunicaciones establece el artículo 156 de la Constitución, en su numeral 28, al Poder Público nacional.

En segundo lugar, está la normativa sobre la organización y funcionamiento telemático de la Administración Pública, donde corresponde mencionar: el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁸; el Decreto sobre Organización General de la Administración Pública nacional¹⁹, con las modificaciones introducidas con posterioridad en virtud del ejercicio

mundo y a la relación de lo que somos, con respecto a lo que hemos sido y a lo que podemos ser» (*La inteligencia venezolana*. Programa de televisión *Valores Humanos*).

¹⁵ Por cierto, según normas de la Real Academia Española, el vocablo «Internet» se escribe siempre con mayúscula inicial: «I».

¹⁶ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 36.955, de 22-05-00.

¹⁷ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.610, de 07-02-11.

¹⁸ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.147 extraordinario, de 17-11-14.

¹⁹ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.173 extraordinario, de 18-02-15.

de la potestad organizativa²⁰; el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos²¹; el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Registros y del Notariado, y el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación²².

En tercer lugar, está la normativa sobre el uso de las TIC en el Poder Público, donde es preciso situar a la Ley de Infogobierno²³. Por otro lado, está la normativa sobre el intercambio electrónico de datos, información y documentos, en la cual se encuentra el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado²⁴ (en adelante, Ley de Interoperabilidad).

Por último, está la normativa sobre los delitos informáticos aplicados al sector público, en la que se encuentra la Ley Especial contra los Delitos Informáticos, donde los supuestos que tipifica pueden ser de utilidad en lo relativo al sabotaje o daño de sistemas que utilicen las TIC o el acceso indebido a datos de carácter personal.

²⁰ Véase el Decreto N° 2.181, de 06-01-16, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 40.826, de 12-01-16, concretamente en sus artículos 6, 7, 8 y 9.

²¹ *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.149 extraordinario, de 18-11-14.

²² *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.151 extraordinario, de 18-11-14.

²³ *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 40.274, de 17-10-13. De acuerdo con la disposición final tercera de esta Ley, la entrada en vigor de la misma se produciría una vez transcurridos 10 meses de su publicación en la *Gaceta Oficial*. Por consiguiente, la Ley de Infogobierno entró en vigencia el 17-08-14.

²⁴ *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.945, de 15-06-12. De acuerdo con la disposición final cuarta de esta Ley, la misma entraría en vigencia una vez vencido un plazo de dos años contados a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial*. Por ese motivo, la Ley de Interoperabilidad entró en vigencia el 15-06-14.

3. Órganos y entes con competencia en materia de Administración Pública telemática

Otra de las novedades introducidas por la Constitución de 1999, está relacionada con la titularidad y ejercicio de la potestad organizativa, en la medida en que dejó de ser materia de reserva legal, y en lo relativo a los órganos de la Administración Pública nacional se atribuyó al presidente de la República. La Constitución de 1961, en efecto, asignaba esta potestad exclusivamente al antiguo Congreso de la República. En cambio, por un lado, el artículo 156, numeral 32 de la vigente Constitución, establece que es competencia del Poder Público nacional, la legislación en materia de «organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado». Por otro lado, el artículo 236, numeral 20 del Texto Fundamental, prevé que corresponde al presidente de la República «Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica».

De ese modo, la potestad organizativa quedó dividida²⁵ o repartida entre la Asamblea Nacional y el presidente de la República. De manera general, cuando se trata de los órganos del Poder Público nacional (por ejemplo, el Tribunal Supremo de Justicia, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, etc.), dicha potestad corresponde a la Asamblea Nacional. Mientras que, por vía de excepción²⁶, cuando se trata del número, organización y competencias de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública nacional, la mencionada potestad es inherente al presidente de la República. En palabras del profesor PEÑA SOLÍS, el citado precepto «consagra una especie de reserva a la Administración en lo tocante a la potestad de autoorganización» de esos órganos, motivo por el cual es «razonable pensar que la voluntad de la Constitución es excluir de la potestad organizatoria

²⁵ PEÑA SOLÍS: ob. cit. (*Manual de Derecho Administrativo*), vol. II, p. 565.

²⁶ PEÑA SOLÍS: ob. cit. (*Manual de Derecho Administrativo*), vol. II, p. 571; ARAUJO-JUÁREZ: ob. cit. (*Derecho Administrativo*), p. 175.

general (...) contemplada en el citado artículo 156, numeral 32, *eiusdem*, la cual aparece atribuida indudablemente, mediante la figura de la reserva legal, al Poder Legislativo»²⁷. Cabe agregar que el jefe de Estado deberá ejercer esta potestad con arreglo a los principios y lineamientos señalados en la correspondiente ley orgánica, que no es otra que el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

Sobre la base del escenario descrito se debe señalar que en la actualidad –enero de 2016, fecha de esta investigación, y de las referencias y análisis posteriores– existen los siguientes órganos y entes con competencia en el funcionamiento de la Administración Pública telemática: el Consejo Nacional para el uso de las Tecnologías de la Información; la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información; el Centro Nacional de Tecnologías de la Información; la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica; el Operador de la Interoperabilidad; el Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos; el Ministerio para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología; y las Oficinas de Tecnologías de la Información y la Comunicación, dentro del nivel de apoyo de los ministerios.

El último de esos órganos y las Oficinas de Tecnologías de la Información y la comunicación son expresión, precisamente, de la potestad organizativa del presidente de la República, a tenor del artículo 236, numeral 20 de la Constitución. En efecto, al momento de establecer las competencias de los ministerios, el presidente de la República decidió asignar –como se verá– competencias relacionadas con esta materia al citado ministerio. De igual modo, al hacer uso de dicha potestad para prever la organización de tales órganos, el jefe de Gobierno resolvió que dentro del nivel de apoyo de los mismos estuviesen las referidas Oficinas.

3.1. Consejo Nacional para el uso de las Tecnologías de Información

La Ley de Infogobierno contempla en sus artículos 37, 38 y 39 (todo el Capítulo I, de su Título III) la figura del Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías

²⁷ PEÑA SOLÍS: ob. cit. (*Manual de Derecho Administrativo*), vol. II, p. 570.

de la Información en el Poder Público. De acuerdo con la primera de esas disposiciones, se trata del «máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con las tecnologías de información». Agrega el mismo precepto que «tendrá como fin promover y consolidar el uso, desarrollo, implementación y aprovechamiento de las tecnologías de la información en el Poder Público».

3.1.1. Conformación

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley de Infogobierno, el Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público está integrado por los siguientes órganos: el vicepresidente Ejecutivo de la República (en su condición de órgano directo del presidente de la República); el Ministerio con competencia en materia de planificación; el Ministerio con competencia en materia de ciencia, tecnología e innovación; el Ministerio con competencia en materia de comunas; la Procuraduría General de la República; la Asamblea Nacional; el Tribunal Supremo de Justicia; el Consejo Nacional Electoral; el Consejo Moral Republicano, y el Banco Central de Venezuela.

La disposición en referencia no especifica si deberá acudir el titular del órgano o un representante del mismo, limitándose únicamente a mencionar al organismo. Aun cuando nada impide proceder conforme al último supuesto mencionado, consideramos que al estar presidido –como más adelante se verá– por el vicepresidente Ejecutivo de la República, lo natural es que acuda en representación del órgano de que se trate, su respectivo titular.

3.1.2. Presidencia

Según los artículos 37 y 38, numeral 1 en su parte *in fine*, de la Ley de Infogobierno, el Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público debe estar presidido por el vicepresidente Ejecutivo de la República. Por mandato de la Constitución y de algunas leyes, corresponde a este alto funcionario presidir otros órganos adicionales. Así sucede con el Consejo Federal de Gobierno y el Consejo de Estado, en virtud de lo dispuesto en los artículos 185 y 252 de la Constitución, respectivamente. Lo mismo ocurre con la Comisión Central de Planificación, de acuerdo con el artículo 6,

numeral 1 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación²⁸.

3.1.3. Competencias

Las competencias del Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público están previstas en el artículo 39 de la Ley de Infogobierno. Entre ellas, resulta de interés mencionar las siguientes, por su relación con la Administración Pública y el Derecho Administrativo: «Establecer lineamientos, políticas y estrategias para el acceso, uso, promoción, adquisición y desarrollo de las tecnologías de información libres» (numeral 2); «Impulsar la mejora de la gestión pública y calidad de los servicios públicos que se presten a las personas a través de tecnologías de información» (numeral 3); «Promover la transparencia en el Poder Público, a fin de garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública» (numeral 4).

Por último, resulta de interés dejar constancia que a la fecha, el Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público no ha sido convocado por vez primera, tampoco se ha instalado, ni ha iniciado su funcionamiento.

3.1.4. Naturaleza jurídica

Con base en lo establecido en los citados artículos 37 y 38 de la Ley de Infogobierno, se debe señalar que el Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público ostenta la siguiente naturaleza jurídica: de acuerdo con el número de personas que lo conforman, es un órgano colegiado; desde el punto de vista de la naturaleza de sus atribuciones, es un órgano consultivo; con relación a su estructura, es un órgano complejo; y en atención a su origen, es un órgano infraconstitucional, específicamente de rango legal. Cabe agregar que, si bien el citado artículo 37 de la Ley de Infogobierno, indica que el Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público se crea como máximo órgano de consulta, ese mismo precepto le asigna también atribuciones de coordinación dirigidas a promover y consolidar el uso de Tecnologías de Información en el Poder Público.

²⁸ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.604, de 28-01-11.

3.2. Comisión Nacional de las Tecnologías de Información

La Ley de Infogobierno prevé en sus artículos 40 al 48 todo lo relacionado con la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información²⁹. Esta Comisión es la encargada de establecer las políticas, estrategias y lineamientos en materia de regulación, acceso, desarrollo, adquisición, implementación y uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público, así como en materia de seguridad informática.

3.2.1. Régimen de funcionamiento

El citado artículo 40 de la Ley de Infogobierno señala que la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información posee «competencias financieras, administrativas, presupuestarias, técnicas, normativas, y de gestión de recursos, las cuales serán ejercidas de acuerdo con los lineamientos y políticas establecidos por el órgano de adscripción en coordinación con la Comisión Central de Planificación». El precepto en referencia agrega que este instituto público tendrá los privilegios y prerrogativas de la República; estará adscrito al ministerio con competencia en materia de ciencia, tecnología e innovación³⁰; y tendrá su sede en la ciudad de Caracas, pudiendo crear direcciones regionales.

3.2.2. Competencias

La Comisión Nacional de las Tecnologías de Información posee un extenso catálogo de competencias –en 34 numerales– previsto en el artículo 41 de la Ley de Infogobierno. Entre esas competencias, resulta de interés mencionar las siguientes: «Establecer las políticas, estrategias y lineamientos en materia de regulación, acceso, desarrollo, adquisición, implementación y uso de las tecnologías de información en el Poder Público»³¹ (numeral 2); «Establecer,

²⁹ Vid. <http://conati.gob.ve/>.

³⁰ De acuerdo con el artículo 44 del Decreto sobre Organización General de la Administración Pública nacional esta competencia corresponde en la actualidad –enero de 2016– al Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología.

³¹ De hecho esta es la principal competencia de la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información: establecer políticas y lineamientos en materia de tecnologías de información en el Poder Público. Para un sector de la doctrina con ello se produce un solapamiento de competencias de la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información

de manera coordinada con la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, las políticas, estrategias, lineamientos y regulaciones en materia de seguridad informática en el Poder Público» (numeral 3); «Establecer las políticas de promoción, fomento y fortalecimiento del sector productivo de las tecnologías de información» (numeral 6); «Promover la formulación y ejecución de iniciativas que permitan impulsar la investigación, el desarrollo, adquisición, implementación y uso de las tecnologías de información en el Poder Público y en el Poder Popular» (numeral 7), e «Inspeccionar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, así como la normativa en materia de su competencia» (numeral 29).

3.2.3. Naturaleza jurídica

Según el artículo 40 de la Ley de Infogobierno, la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información es un «instituto público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio». En relación con esta clase de institutos, el artículo 98 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública señala lo siguiente: «Los institutos públicos o autónomos son personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creadas por ley nacional, estatal u ordenanza municipal, dotadas de patrimonio propio, con las competencias determinadas en éstas»³².

«con las que le atribuye la Ley de Telecomunicaciones a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones» (LARES BASSA, Rodrigo: *La situación de los derechos constitucionales en las telecomunicaciones. El caso venezolano*. Funeda. Caracas, 2013, p. 44).

³² Durante la vigencia del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, existió una polémica con relación a los institutos públicos y a los institutos autónomos, pues dicha Ley hacía referencia, por un lado, a los primeros (artículos 96 al 100) y por el otro, a los segundos (artículo 101). En ese sentido, su artículo 101 llegó a señalar, inclusive, lo siguiente: «Los institutos autónomos se regularán conforme a las disposiciones previstas en la presente sección, y todas aquellas normas que les sean aplicables a los institutos públicos». En ese sentido, en la doctrina se formularon dos tesis, así: la primera consideró que se trataba de entes idénticos y la segunda estimó que eran categorías distintas (CABALLERO ORTÍZ, Jesús: «Algunos comentarios sobre la descentralización funcional en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública». En: *Revista de Derecho Público*. N° 115. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008, pp. 171 y 172). La polémica fue resuelta por el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014 (el cual derogó al de 2008), al colocar la conjunción disyuntiva «o» entre una

En ese sentido, la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información posee la siguiente naturaleza jurídica: desde el punto de vista de las categorías en que se concreta el ejercicio de la potestad organizativa, se trata de un «ente»; y con relación a su origen, es de orden infraconstitucional, concretamente legal.

3.2.4. Desarrollo de Tecnologías de Información libres

La Comisión Nacional de las Tecnologías de Información posee otra competencia, relacionada con un asunto al que desde el sector público se le ha prestado bastante importancia en los últimos años, que consiste en impulsar el desarrollo de la industria nacional de tecnologías de información libres; ejecutar políticas para el acceso, uso, promoción, adquisición y desarrollo de tales tecnologías; y velar por el cumplimiento de las normas que en materia de tecnologías libres se dicten (artículos 70, 41.18 y 41.20, respectivamente, de la Ley de Infogobierno). El Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público, por su parte, tiene también competencias en el establecimiento de políticas y estrategias para el acceso, uso, promoción, adquisición y desarrollo de las tecnologías de información libres (artículo 39.2 *eiusdem*).

Uno de los objetivos de la Ley de Infogobierno –además de establecer las bases que rigen el uso de tecnologías de la información en el Poder Público y el poder popular, para mejorar la gestión pública y los servicios que se prestan a las personas, impulsando la transparencia– es el de promover el desarrollo de las denominadas «Tecnologías de Información libres en el Estado» (artículo 1)³³.

El mencionado objetivo no está vinculado de manera inmediata al modelo de Administración Pública telemática, pues se puede implementar esta sin necesidad de acudir al uso de tales tecnologías, y la calidad, celeridad o simplicidad de los servicios no van a depender de las mismas. Sin embargo, en vista de la

y otra clase de institutos en su artículo 98 y en el título de la Sección que los contiene (Sección primera, Capítulo II, del Título IV). Con ello, quedó establecido que se trata de la misma categoría de entes.

³³ *Vid.* colaboración de AMONI REVERÓN, Gustavo Adolfo: «El procedimiento administrativo a partir de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno», publicado en este número de la *Revista*, pp. 403 y ss. [Nota del Editor].

obligatoriedad que establece la Ley de Infogobierno con relación a ellas, es necesario considerar que se trata de un factor importante en su implementación.

Así, de acuerdo con la Ley de Infogobierno, los programas informáticos que se empleen para la gestión de los servicios públicos prestados por el Poder Público, a través de las tecnologías de información, deben ser en *software* libre y con estándares abiertos (artículo 34, primer parte). En ningún caso, sin embargo, ello se entenderá como una restricción o discriminación para las personas, por lo que el acceso a la prestación de los servicios públicos, como a cualquier actuación del Poder Público, debe estar garantizada por cualquier medio existente (artículo 7).

Para contextualizar la obligación impuesta por la Ley de Infogobierno, con relación al uso de las Tecnologías de Información libres, es necesario indicar –pasando a un asunto polémico, en tanto que la referencia será solamente descriptiva, y no valorativa– en qué consiste el *software* libre y su implementación en Venezuela.

En cuanto a lo primero, corresponde señalar que el *software* libre³⁴ debe ser entendido como un programa informático donde el autor garantiza al usuario el acceso al código fuente, y permite que este pueda usarlo con cualquier propósito. Al mismo se atribuyen las siguientes cuatro libertades: usar el programa para fines educativos, comerciales, sociales, etc.; modificar el programa, al poder acceder directamente a su código fuente; distribuir copias del programa modificado o no, y mejorar el programa y redistribuirlo o no. Para sus promotores, esas son las principales ventajas de este sistema, y lo que lo diferencia del *software* privativo. Así, el primero puede ser modificado libremente por una persona en la medida en que posea los respectivos conocimientos informáticos, mientras que el segundo, no. El *software* libre, sin embargo, no

³⁴ Para la Ley de Infogobierno, en su artículo 5.16, consiste en lo siguiente: « **software libre:** Programa de computación en cuya licencia el autor o desarrollador garantiza al usuario el acceso al código fuente y lo autoriza a usar el programa con cualquier propósito, copiarlo, modificarlo y redistribuirlo con o sin modificaciones, preservando en todo caso el derecho moral al reconocimiento de autoría».

implica que sea gratuito, o exento de pago, pues es posible pagar por él; lo que comporta es el goce de las libertades mencionadas.

Por lo que respecta a la implementación de las denominadas «Tecnologías de Información libres», y concretamente del *software* libre en el país, la misma ha atravesado un proceso complejo, con altibajos. En 2004, se dictó el Decreto N° 3.390, de fecha 23 de diciembre³⁵, el cual ordenó la migración a *software* libre en los órganos y entes de la Administración Pública³⁶. Posteriormente, la Ley de Infogobierno adoptó esta misma medida³⁷, estableció el carácter excepcional en el uso del *software* privativo en los órganos y entes del Estado³⁸, atribuyó su fiscalización a la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información³⁹, e inclusive dispuso que, en caso de desacato, esa Comisión está facultada para sancionar a los funcionarios encargados de hacerlo⁴⁰.

La obligatoriedad en el uso del *software* libre en los órganos y entes del Estado, así como el carácter excepcional del *software* privativo, no necesariamente garantiza que los resultados deban ser los mejores. En la práctica puede suceder, como sostiene SIRA SANTANA, que se convierta en una grave limitación al Poder Público y al poder popular⁴¹, debido a que los sistemas informáticos privativos sean más idóneos o recomendables para la prestación de un servicio determinado.

3.2.5. Dirección

Al tratarse de un instituto público y de conformidad con el artículo 43 de la Ley de Infogobierno, la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información está a cargo de un Consejo Directivo. Ese Consejo, según el mismo precepto, está

³⁵ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.095, de 28-12-04.

³⁶ Este Decreto fue derogado por la disposición derogatoria primera de la Ley de Infogobierno, probablemente por las regulaciones que la Ley hizo en esa materia.

³⁷ Véanse los artículos 34, 6 y 4 de la Ley de Infogobierno.

³⁸ Vid, el artículo 41.12 de la Ley de Infogobierno.

³⁹ Vid, el artículo 41.29 de la Ley de Infogobierno.

⁴⁰ Vid, los artículos 41.30 y 81.2 de la Ley de Infogobierno.

⁴¹ SIRA SANTANA, Gabriel: «Algunas notas sobre la Ley de Infogobierno y el Gobierno Electrónico en Venezuela». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N° 6. Caracas, 2016, p. 30.

integrado por un director general, quien presidirá el Instituto; y por cuatro directores, que serán de libre nombramiento y remoción del presidente de la República.

El régimen de las faltas temporales de los directores; el quórum de funcionamiento del Consejo Directivo, las prohibiciones para integrar dicho Consejo, la responsabilidad de los miembros del mismo y las competencias del Consejo en referencia están previstos en los artículos 43, 44, 45, 46 y 47, respectivamente, de la Ley de Infogobierno.

3.3. Centro Nacional de Tecnologías de la Información

El Centro Nacional de Tecnologías de Información⁴², a diferencia del Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público y la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información, posee un origen que se remonta inclusive a la Constitución de 1999. El fundamento jurídico del mismo se reparte en la actualidad entre su decreto de creación y la Ley de Infogobierno. Por lo que respecta a sus competencias, la principal de ellas consiste en la promoción de las tecnologías de información en el Estado, en las comunidades organizadas y en los ciudadanos.

3.3.1. Referencia histórica

Mediante el Decreto N° 612, de fecha 5 de abril de 1995⁴³, se creó la Asociación Red Académica de Centros de Investigación y Universidades Nacionales. Esta Asociación tenía por objeto impulsar y respaldar las actividades de docencia, investigación y desarrollo científico y tecnológico entre instituciones académicas y centros de investigación en Venezuela (artículo 2). La misma tenía la naturaleza jurídica de una asociación civil (artículo 1) y estaba bajo la tutela del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (artículo 4).

Posteriormente, a través del Decreto N° 737, de fecha 16 de marzo de 2000⁴⁴, se modificó el nombre, objeto y adscripción de la Asociación Red Académica

⁴² Vid. <http://www.cnti.gob.ve/>.

⁴³ Vid. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 35.691, de 11-04-95.

⁴⁴ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.450 extraordinario, de 22-03-00.

de Centros de Investigación y Universidades Nacionales (artículo 1). Así, dicha Asociación pasó a denominarse Centro Nacional de Tecnologías de Información y quedó adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

3.3.2. Competencias

Las competencias del Centro Nacional de Tecnologías de Información están repartidas –curiosamente– entre el mencionado Decreto N° 737 y la Ley de Infogobierno. Por un lado, el Decreto contempla en su artículo 3, lo siguiente: «impulsar y respaldar las actividades de docencia, investigación y desarrollo científico y tecnológico entre instituciones, academias y centros de investigación y desarrollo científico y tecnológico en Venezuela»; y «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».

Por otro lado, la Ley de Infogobierno asignó al Centro Nacional de Tecnologías de Información la competencia dirigida a «normalizar el desarrollo, adquisición e implementación» de las tecnologías de información (artículos 50.1 y 52). En ese orden, dicha Ley contempló en su artículo 53, un conjunto de competencias adicionales para el Centro Nacional de Tecnologías de Información, en el ámbito de aplicación de la misma. Entre ellas resulta de interés mencionar las siguientes: «Proponer a la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información las líneas de investigación para el desarrollo de programas y equipos informáticos que apoyen la solución de problemas en el Poder Público y en el Poder Popular» y «Colaborar con la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información en la promoción del acceso e intercambio de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Poder Público, así como entre estos y el Poder Popular».

De igual modo, la Ley de Infogobierno estableció en sus artículos 50.1 y 51 que el Centro Nacional de Tecnologías de Información, en su carácter de «ente normalizador en materia de tecnologías de información», ejercerá la función de unidad de apoyo especializada de la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información, en las materias de su competencia y de conformidad con

las normas de funcionamiento que dicte dicha Comisión. El artículo 53.5 *eiusdem*, reprodujo esta condición.

3.3.3. Naturaleza jurídica

Sobre la base de la normativa citada en los epígrafes que anteceden, es preciso señalar que el Centro Nacional de Tecnologías de Información es un «ente» que tiene un origen «infraconstitucional», e inclusive sublegal, situándose en el ámbito de los actos administrativos dictados por el presidente de la República, bajo la forma de decretos.

3.3.4. Dirección

Por último, es de interés señalar que el Centro Nacional de Tecnologías de Información, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto N° 737, tiene los siguientes órganos directivos: la Asamblea General, el Consejo Directivo, el Presidente y el Director Ejecutivo.

3.4. *Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica*

La Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica⁴⁵ experimenta una situación similar a la del Centro Nacional de Tecnologías de Información, en el sentido de que su fundamento jurídico en la actualidad se reparte, así como sus competencias, entre la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas⁴⁶ y la Ley de Infogobierno. Si bien su creación fue hecha por la primera⁴⁷. La principal de sus competencias consiste en acreditar, supervisar y controlar a los proveedores de servicios de certificación electrónica, públicos o privados.

3.4.1. Competencias

En efecto, las competencias de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica se reparten entre la mencionada Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas y la Ley de Infogobierno.

⁴⁵ Vid. <http://www.suscerte.gob.ve/>.

⁴⁶ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.076, de 13-12-00.

⁴⁷ Puede consultarse la siguiente obra, sobre la base de lo previsto en la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas: DURÁN RAMÍREZ, Maryan: *Formas organizativas de las Superintendencias en el ordenamiento jurídico venezolano y las Autoridades Administrativas Independientes*. FUNEDA. Caracas, 2007, pp. 85, 86 y 87.

De acuerdo con la primera, la Superintendencia «tiene por objeto acreditar, supervisar y controlar (...) a los proveedores de servicios de certificación públicos o privados» (artículo 21). La Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas contempla asimismo, en su artículo 22, las competencias específicas de esta Superintendencia.

Con relación a lo anterior, es preciso señalar que los proveedores de servicios de certificación, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, son personas dedicadas a «proporcionar certificados electrónicos y demás actividades previstas» en dicha Ley; en tanto que un certificado electrónico, según ese mismo precepto, es un «mensaje de datos proporcionado por un proveedor de servicios de certificación que le atribuye certeza y validez a la firma electrónica».

En ese sentido, se dictó el Reglamento Parcial del Decreto Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas⁴⁸, el cual persigue un triple propósito: desarrollar la normativa que regula la acreditación de los «Proveedores de Servicios de Certificación» ante la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica; la creación del «Registro de Auditores», y el establecimiento de estándares, planes y procedimientos de seguridad (artículo 1).

De manera que los proveedores de servicios de certificación son personas que funcionan bajo la acreditación, supervisión⁴⁹ y control de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, y se dedican a ofrecer certificados electrónicos que permiten atribuir certeza y validez a la firma electrónica, en el contexto de los mensajes de datos⁵⁰. En la actualidad, existen dos proveedores

⁴⁸ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.086, de 14-12-04.

⁴⁹ El artículo 26 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas dice lo siguiente: «La Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica supervisará a los Proveedores de Servicios de Certificación con el objeto de verificar que cumplan con los requerimientos necesarios para ofrecer un servicio eficaz a sus usuarios. A tal efecto, podrá directamente o a través de expertos, realizar las inspecciones y auditorías que fueren necesarias para comprobar que los Proveedores de Servicios de Certificación cumplen con tales requerimientos».

⁵⁰ Vid. «**Firma electrónica**: Información creada o utilizada por el signatario, asociada al mensaje de datos, que permite atribuirle su autoría bajo el contexto en el cual ha

de este tipo⁵¹. El primero de ellos, de naturaleza pública (para dar cumplimiento a lo previsto en la disposición final tercera de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas⁵²), es la Fundación Instituto de Ingeniería para Investigación y Desarrollo Tecnológico (FII)⁵³; y el segundo, de carácter privado, es la Empresa Proveedores de Certificados (Procert C.A.)⁵⁴.

Dicho esto, corresponde acudir ahora a lo establecido en la Ley de Infogobierno. En primer lugar, esta Ley atribuye a la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, en su artículo 50.2, el carácter de «órgano normalizador en seguridad informática»; y asimismo, en virtud de esta circunstancia, en su artículo 51, prevé que será una unidad de apoyo especializada de la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información, en las materias de su competencia y de conformidad con las normas de funcionamiento que dicte la Comisión.

El artículo 54 de la Ley de Infogobierno agrega que la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica «es el órgano competente en materia de seguridad informática, y es el responsable del desarrollo, implementación, ejecución y seguimiento al Sistema Nacional de Seguridad Informática», con el propósito de «resguardar la autenticidad, integridad, inviolabilidad y confiabilidad de los datos, información y documentos electrónicos obtenidos y generados por el Poder Público y por el Poder Popular, así como la generación de contenidos en red».

Las competencias específicas de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica en el ámbito de aplicación de la Ley de Infogobierno, están

sido empleado» y «**Mensajes de datos:** Toda información inteligible en formato electrónico o similar que pueda ser almacenada o intercambiada por cualquier medio» (artículo 2 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas).

⁵¹ Véase: <http://www.suscerte.gob.ve/acreditacion/>.

⁵² «**Tercera.** Sin limitación de otros que se constituyan, el Estado creará un Proveedor de Servicios de Certificación de carácter público, conforme a las normas del presente Decreto-Ley. El Presidente de la República determinará la forma y adscripción de este Proveedor de Servicios de Certificación».

⁵³ Vid. <http://www.fii.gob.ve/>.

⁵⁴ Vid. <https://www.procert.net.ve/>.

previstas en su artículo 55. Entre dichas competencias es apropiado citar las siguientes, en virtud de su interés para la Administración Pública y el Derecho Administrativo: «Dictar las normas instruccionales y procedimientos aplicables en materia de seguridad informática» (numeral 2), y «Articular e insertar en el Poder Público y en el Poder Popular las iniciativas que surjan en materia de seguridad informática, dirigidas a la privacidad, protección de datos y de infraestructuras críticas, así como intervenir y dar respuesta ante los riesgos y amenazas que atenten contra la información que manejen» (numeral 4).

3.4.2. Dirección

La Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, según el artículo 28 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, estará a cargo de un superintendente, quien será de libre designación y remoción del Ministro de Ciencia y Tecnología. Los requisitos para ser superintendente y las atribuciones de este funcionario, están previstos en los artículos 29 y 30 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, respectivamente.

3.4.3. Naturaleza jurídica

El artículo 20 de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas contempla la creación de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica «como un servicio autónomo con autonomía presupuestaria, administrativa, financiera, y de gestión, en las materias de su competencia, dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología».

La Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001⁵⁵ establecía esta categoría de órganos en su artículo 92. En el año 2008, cuando se dictó –por vía de decreto con rango, valor y fuerza de ley– una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública⁵⁶, se modificó asimismo la denominación de este tipo de órganos, pasando a llamarse, conforme a su artículo 93, «servicios desconcentrados sin personalidad jurídica».

⁵⁵ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.305, de 17-10-01.

⁵⁶ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.890 extraordinario, de 31-07-08.

En la actualidad, el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública ratifica esa denominación en su artículo 94, y prevé que la creación de estos servicios corresponde al presidente de la República, en Consejo de Ministros. El propósito de los mismos es «obtener recursos propios para ser afectados a la prestación de un servicio». Cabe agregar que esta categoría de la organización administrativa obedece al principio de desconcentración⁵⁷, establecido en el artículo 31 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, que consiste en la transferencia de atribuciones de los órganos superiores a los órganos inferiores.

Por consiguiente, la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, en atención a su origen, es un órgano «infraconstitucional», concretamente de rango legal; desde el punto de vista de la naturaleza de sus atribuciones, es un órgano «activo»; de acuerdo con el número de personas que lo conforman, es un órgano «unipersonal» y, según su estructura, es un órgano «simple».

3.5. *Operador de la Interoperabilidad*

El 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 o Ley de Interoperabilidad, contempla en sus artículos 18 y 19 (todo el Capítulo II, de su Título III) la figura del Operador de la Interoperabilidad. Como punto previo es necesario señalar que esta Ley tiene por objeto establecer las bases y principios que regirán 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 (artículo 1)⁵⁸.

⁵⁷ Para DURÁN RAMÍREZ: ob. cit. (*Formas organizativas de las Superintendencias...*), p. 104, esta Superintendencia ostenta «la forma de servicios autónomos sin personalidad jurídica o también llamados órganos desconcentrados».

⁵⁸ Al respecto, puede consultarse: AMONI REVERÓN, Gustavo: «Comentarios a las disposiciones generales del Decreto Ley de Interoperabilidad Electrónica». En: *Derecho y Tecnología*. N° 13. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal, 2012, pp. 173-187; BELANDRIA GARCÍA, José: «Ley de Interoperabilidad y Administración Pública telemática». En: *Anuario de Derecho Público*. N° VI. Universidad Montéavila. Caracas, 2012, pp. 249-259.

Con base en el artículo 18 de la Ley de Interoperabilidad, se debe señalar ahora que el Operador de la Interoperabilidad es el ente «encargado del desarrollo, operación, mantenimiento y administración de la Plataforma Nacional de Servicios de Información Interoperables»⁵⁹, 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». Está adscrito al Ministerio con competencia en materia de Tecnologías de Información.

3.5.1. Competencias

Las competencias del Operador de la Interoperabilidad se hallan en el artículo 19 de la Ley de Interoperabilidad. Entre las mismas es posible citar las siguientes: «Desarrollar y actualizar el estándar de interoperabilidad» (numeral 1); «Promover, en el componente laboral de los órganos y entes del Estado, el desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas en el área de interoperabilidad» (numeral 9), y «Garantizar la efectiva instalación, operación, prestación y mantenimiento de los servicios de información interoperables en coordinación con los órganos y entes del Estado» (numeral 10).

3.5.2. Creación

La disposición final primera de la Ley de Interoperabilidad contempla que el presidente de la República, a través de Decreto, «establecerá el ente que ejercerá las funciones de operador de la interoperabilidad». En la actualidad, sin embargo, ese ente aún no ha sido creado, por lo que sus competencias no se han llevado a la práctica.

3.5.3. Naturaleza jurídica

La mencionada disposición final primera de la Ley de Interoperabilidad, señala efectivamente que corresponde al presidente de la República establecer el ente que ejercerá las funciones de Operador de la Interoperabilidad.

⁵⁹ El artículo 4.8 de la Ley de Interoperabilidad, prevé lo siguiente: «**Plataforma Nacional de Servicios de Información Interoperables**: Conjunto de componentes tecnológicos, sistemas y servicios, que permite a los órganos y entes del Estado, intercambiar datos, información y documentos haciendo uso del estándar de interoperabilidad».

Ello denota que se trata de una organización administrativa descentralizada funcionalmente. Sin embargo, no se ha determinado aún cuál es, dentro de las categorías que existen en nuestro ordenamiento jurídico administrativo⁶⁰.

3.6. Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos

La Ley de Simplificación de Trámites Administrativos contempla en su artículo 57 la creación del Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos. Este Instituto es una «autoridad nacional, unificada, en materia de trámites administrativos, y su simplificación». No deja de resultar paradójico, sin embargo, que para la simplificación de trámites administrativos se prevea la creación de un Instituto, con lo que ello implica en recursos financieros y administrativos.

3.6.1. Competencias

Las competencias del Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos, en tanto que Autoridad Nacional de Simplificación de Trámites y Permisos, están previstas en el artículo 62 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. Entre esas competencias corresponde hacer referencia a las siguientes vinculadas con la Administración Pública telemática: «Facilitar y promover el uso de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)» (numeral 6) y «Fijar un domicilio electrónico obligatorio para la notificación de comunicaciones o actos administrativos, que requiera hacer la Administración Pública Nacional a los usuarios y usuarias, a los fines de unificar la notificación de distintos actos o de distintos organismos. Dicho domicilio electrónico deberá ser debidamente notificado al usuario o usuaria, y tendrá preferencia a los fines de la notificación, respecto del régimen general establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

⁶⁰ Por tratarse del ejercicio de potestades públicas (desarrollar la Plataforma Nacional de Servicios de Información Interoperables) pudiera ser un instituto autónomo. No obstante, ello daría lugar a un conflicto en la medida en que la creación de esa clase de institutos está reservada a la ley, de acuerdo con el artículo 142 de la Constitución y el artículo 98 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública; y en este caso corresponde al presidente de la República establecer el ente que ejercerá las funciones de Operador de la Interoperabilidad.

El domicilio electrónico a que refiere este numeral podrá ser alojado en el dominio en Internet reservado al Instituto» (numeral 7).

Es preciso detenerse en la última de las competencias mencionadas, para analizar al menos dos aspectos. El primero de ellos es el relativo a la fijación de un domicilio electrónico para la notificación de comunicaciones o actos administrativos. Esta competencia encuentra respaldo en los artículos 17 y 38 de la misma Ley⁶¹. A nuestro modo de ver deberá tratarse de un sistema autónomo de notificaciones (y no una dirección de correo electrónico), que habrá de permitir a los usuarios ingresar para conocer si tienen notificaciones de la Administración, respecto de los trámites que realicen o en los que tengan la condición de interesados. Cuando se genere una notificación, el sistema deberá entonces enviar un correo electrónico al usuario, a su dirección electrónica personal, indicando que posee una notificación a los fines de que proceda a consultarla en el sistema.

El segundo elemento es el relativo al carácter preferente de este sistema, a los fines de la notificación, con respecto al régimen general establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos⁶² (artículo 75⁶³). Por ello cabe preguntarse si podía el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, que es una ley ordinaria, modificar el régimen de notificaciones establecido en la Ley Orgánica. El análisis de este asunto pasa por advertir que esa última Ley fue dictada el 1° de julio de 1981

⁶¹ «**Artículo 17.**- La Administración Pública dará preferencia a la utilización de medios tecnológicos a los fines de la emisión de los actos o resultados de los trámites que realiza, así como de las notificaciones correspondientes...»; «**Artículo 38.**- Los órganos y entes de la Administración Pública, tienen el deber de ofrecer a las personas información completa, oportuna y veraz en relación con los trámites que se realicen ante los mismos. La Administración Pública dará preferencia al uso de tecnologías de información, por medios de acceso remoto, a los fines de mantener informado al interesado sobre las results, el estado y demás notificaciones relacionadas con el trámite de su interés...».

⁶² Vid. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 2.818 extraordinario, de 01-07-81.

⁶³ «**Artículo 75.**- La notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de identidad de la persona que la recibe».

—entrando en vigor, en virtud de una *vacatio legis*, seis meses después—, bajo la vigencia de la Constitución de 1961. A ello cabe añadir que dicho régimen se basa en la notificación personal, y no alude a la notificación electrónica, que para la época, desde luego, no existía.

Durante la vigencia de la Constitución de 1961 prevalecía una regla en lo relativo a las leyes orgánicas, que era la del primer aparte de su artículo 163: «Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas». En esa época, un sector de la doctrina opinaba que las leyes orgánicas ostentaban un rango superior a las ordinarias (ANDUEZA, BREWER-CARÍAS y AGUILAR)⁶⁴. Para otro sector de la doctrina, en cambio, el citado artículo 163 era una disposición de política legislativa, de modo que la «ley orgánica es así como una amplia ley de principios o de bases reguladoras de una disciplina que la ley ordinaria podrá desarrollar»⁶⁵, creándose «entre la ley orgánica y la ley especial la misma relación que existe entre ley formal y reglamento ejecutivo»⁶⁶.

La Constitución de 1999 modificó el tratamiento de las leyes orgánicas previsto en la anterior Constitución, dejando asimismo a un lado el contenido del primer aparte de su artículo 163. En efecto, el artículo 203 del vigente Texto Fundamental estableció un conjunto de materias reservadas a las leyes orgánicas, que son las siguientes: las que así denomina la Constitución, las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes. Para la doctrina en la concepción formulada por la vigente Constitución, en torno a las leyes orgánicas, predomina el elemento material⁶⁷.

⁶⁴ PEÑA SOLÍS, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. I. TSJ. Caracas, 2002, p. 250.

⁶⁵ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: «Estudio Preliminar». En: *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y legislación complementaria*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2004, p. 61.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ ARAUJO-JUÁREZ: ob. cit. (*Derecho Administrativo*), p. 85; PEÑA SOLÍS: ob. cit., (*Los tipos normativos...*), p. 64 y PEÑA SOLÍS: ob. cit. (*Manual de Derecho Administrativo*), vol. I, pp. 322 y 487.

En el caso concreto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en la actualidad, un sector de la doctrina considera que el carácter orgánico de esta viene dado porque «desarrolla los derechos de petición y al debido proceso»⁶⁸. Por su parte, otro sector estima que esa circunstancia se fundamenta en el criterio establecido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia N° 537, de fecha 12 de junio de 2000 (desarrolla materias de la competencia del Poder Público nacional, regula parcialmente derechos constitucionales y sirve de marco normativo a otras leyes), ratificado este criterio más adelante por otros fallos⁶⁹.

En nuestra opinión, el carácter orgánico de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos podría inferirse del hecho de que desarrolla –si bien parcialmente– derechos constitucionales y sirve de marco normativo a otras leyes (en lo relativo a los procedimientos administrativos). Por ende, las regulaciones generales en materia de procedimientos administrativos quedarían reservadas a la referida Ley Orgánica. Desde ese punto de vista, lo establecido en el numeral 7, del artículo 62 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, relativo al carácter preferente de las notificaciones de actos administrativos a través de un domicilio electrónico, es al menos de dudosa constitucionalidad. En ese sentido, una regulación de este tipo debe estar prevista en la ley llamada a regular los procedimientos administrativos.

3.6.2. Naturaleza jurídica

De acuerdo con el citado artículo 57 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, el Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos es un «instituto público con personalidad jurídica y patrimonio propio», que deberá estar «adscrito al órgano que mediante Decreto indique el Presidente» de la República. De ese modo, es preciso señalar que el Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos posee la siguiente naturaleza jurídica: desde el punto de vista de las categorías en que se concreta el ejercicio de la potestad organizativa,

⁶⁸ LEAL WILHELM, Salvador: *Teoría del procedimiento administrativo*. Vadell Hermanos. Caracas, 2004, p. 9.

⁶⁹ ARAUJO-JUÁREZ: ob. cit. (*Derecho Administrativo*), p. 449.

se trata de un ente; y con relación a su origen, es de orden infraconstitucional, concretamente legal.

3.7. Ministerio para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología

El artículo 44 del Decreto sobre Organización General de la Administración Pública nacional prevé que el Ministerio para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, es el órgano de la Administración Pública nacional con competencia en cuatro áreas fundamentales: educación universitaria; ciencia, tecnología e innovación; telecomunicaciones y tecnologías de la información, y servicios postales.

3.7.1. Competencias

Entre las competencias del Ministerio en referencia, establecidas en el mencionado artículo 44 del Decreto sobre Organización General de la Administración Pública nacional, dos de ellas revisten especial importancia. En los términos de dicho precepto son las siguientes: las políticas en materia de ciencia, tecnología, innovación y sus aplicaciones, y las telecomunicaciones, las tecnologías de información y su desarrollo.

3.7.2. Naturaleza jurídica

El Ministerio para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología desde el punto de vista de su origen es un órgano infraconstitucional, concretamente de rango sublegal (el ejercicio de la potestad organizativa por el presidente de la República posee, evidentemente, esa naturaleza); en atención al carácter de sus atribuciones, es un órgano activo; y de acuerdo con el número de personas que lo conforman, es un órgano unipersonal.

3.8. Oficinas de Tecnologías de la Información y la Comunicación, dentro del nivel de apoyo de los ministerios

El artículo 17 del Decreto sobre Organización General de la Administración Pública nacional establece que la estructura orgánica y funcional de cada

ministerio estará distribuida en tres niveles, del siguiente modo: nivel de apoyo, nivel sustantivo y nivel operacional desconcentrado territorialmente. Dentro del primero de ellos, hay un conjunto de oficinas y direcciones –con rango de Dirección General– que hacen posible el funcionamiento de los ministerios. Entre esas dependencias están las Oficinas de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

3.8.1. Competencias

El artículo 27 del Decreto sobre Organización General de la Administración Pública nacional prevé las competencias de las Oficinas en referencia. Estas competencias pueden ser agrupadas conforme a los siguientes criterios: Administración Pública telemática (numerales 1, 2, 7 y 90), innovación (numerales 3 y 4), interoperabilidad (numeral 5), administración ordinaria (numerales 6, 8 y 12), tecnologías de información libres (numeral 11) y seguridad de la información (numerales 13 y 14).

Es de interés, naturalmente, detenerse en las competencias relativas a la Administración Pública telemática, que consisten en lo siguiente: «Asesorar y asistir al Despacho del Ministro o de la Ministra, Despachos de los Viceministros o de las Viceministras, Direcciones Generales y unidades administrativas del Ministerio en materia de tecnologías de la información y la comunicación» (numeral 1); «Proponer al Despacho del Ministro o de la Ministra y los Despachos de los Viceministros o de las Viceministras, proyectos y planes estratégicos y operativos, que permitan la mejora continua de los procesos del Ministerio, a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, siguiendo directrices del órgano rector en la materia» (numeral 2); «Proponer y desarrollar nuevos sistemas de información que permitan la automatización y mejora de los procesos del Ministerio así como la simplificación de sus trámites» (numeral 7), y «Generar documentos funcionales y técnicos de los sistemas de información, plataforma tecnológica, procesos de la Oficina de Tecnología de la Información y la Comunicación; así como promover la formación del personal en el uso adecuado de los sistemas» (numeral 9).

3.8.2. Naturaleza jurídica

Con base en lo dispuesto en el artículo 67 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública y el artículo 17 del Decreto sobre Organización General de la Administración Pública nacional, corresponde señalar que las Oficinas de Tecnologías de la Información y la Comunicación de los ministerios, son unidades administrativas de estos.

4. Reflexiones finales: una organización administrativa heterogénea y dispersa

Para ordenar el funcionamiento de la Administración Pública telemática en Venezuela, existen en el sistema normativo una pluralidad de órganos y entes de distinta naturaleza jurídica. En ese sentido, cabe distinguir los siguientes: un órgano de consulta para la planificación del Poder Público en los asuntos relacionados con las tecnologías de información (el Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público); un ente regulador en la utilización de tales tecnologías en los órganos y entes del Estado, con especial vocación por las tecnologías de información libres (la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información); un ente dirigido a promover el estudio, investigación y normalización de tales tecnologías (el Centro Nacional de Tecnologías de Información); un servicio desconcentrado para acreditar a los proveedores de servicios de certificación y normalizar la seguridad informática (la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica); un ente encargado de la administración de la Plataforma Nacional de Servicios de Información Interoperables (el Operador de la Interoperabilidad); un ente destinado a promover la simplificación de trámites administrativos a través del uso de las TIC (el Instituto Nacional para la Gestión Eficiente de Trámites y Permisos); un ministerio encargado de promover la innovación, las tecnologías de la información y su desarrollo en la Administración Pública nacional (el Ministerio para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología); y unas unidades administrativas llamadas a promover la mejora continua de los procesos en los ministerios a través del uso de las TIC (las Oficinas de Tecnologías de la Información y la Comunicación, dentro del nivel de apoyo de los ministerios).

No existe, sin embargo, un órgano o ente que de manera integral se ocupe de diseñar y coordinar, a través del uso de las TIC, la función que la Constitución atribuye en su artículo 141 a la Administración Pública, que es la de estar al servicio de los ciudadanos⁷⁰. Los órganos y entes mencionados intervienen en el modelo de Administración Pública telemática, pero lo hacen de manera separada o fraccionada. No hay uno de ellos que tenga competencias conforme a una visión global. Asimismo, está el caso de la Comisión Nacional de las Tecnologías de Información y el Centro Nacional de Tecnologías de Información (como unidad de apoyo de esta), y el propio Consejo Nacional para el Uso de las Tecnologías de la Información en el Poder Público, que entre otras cosas, están llamados a desarrollar las denominadas tecnologías de información libres. No obstante, el modelo de Administración en referencia se puede implementar con independencia de esa clase de tecnologías. En consecuencia, ellas responden más bien a una determinada tendencia o ideología, y no a una necesidad de la Administración Pública para cumplir con sus funciones.

En ese sentido, la función servicial de la Administración Pública a través de las TIC, se puede realizar –a título enunciativo– por medio de las siguientes fórmulas: suministro de información pública; establecimiento de registros electrónicos; medios para efectuar peticiones, quejas y sugerencias; realización de trámites y procedimientos administrativos; ejecución de notificaciones telemáticas; establecimiento de archivos electrónicos; pago de tributos,

⁷⁰ Con relación al mandato de Administración servicial, puede consultarse: BELANDRIA GARCÍA, José: «Acerca del derecho a una buena Administración: ¿Existe en el orden constitucional venezolano?». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N° 1. Caracas, 2013, pp. 13-36; BELANDRIA GARCÍA, José: «Contenidos del derecho a una buena Administración». En: *20 años de FUNEDA y el Derecho Público en Venezuela*. FUNEDA. Caracas, 2015, pp. 157-182; HERNÁNDEZ, José Ignacio: *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 77, 126 y ss.; HERNÁNDEZ, José Ignacio: *Administración Pública, desarrollo y libertad en Venezuela*. FUNEDA. Caracas, 2012, pp. 138 y ss.; TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel: «La justicia administrativa como obstáculo real para el ejercicio del derecho a una buena Administración en Venezuela: dos ejemplos». En: https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2014/03/la_justicia_administrativa_venezolana_y_la_buena_administracion.pdf.

y en general cualquier otro mecanismo destinado a mejorar los servicios que la Administración Pública presta.

Sin duda, la organización del Estado venezolano se ha incrementado en virtud de la utilización cada vez más intensa de las TIC, por los ciudadanos y el propio Estado. La mayoría de los órganos creados o a los que se les han atribuido competencias en este ámbito, tienen asignada una labor importante. Sin embargo, no hay –se insiste– una visión de conjunto en el desarrollo de este modelo de Administración Pública y de la organización encargada de materializarlo. Una muestra de ello la ofrece la propia Ley de Infogobierno, que derogó en su disposición derogatoria segunda, el Capítulo I del Título III de la Ley de Interoperabilidad, relativo al Comité Nacional de la Interoperabilidad⁷¹. ¿Para qué se crea en la Ley de Interoperabilidad este Comité, y un año más tarde –antes de que dicha Ley entre en vigencia– la Ley de Infogobierno lo deroga? Ello evidencia que no hay una visión global, y en su lugar se va configurando, sobre la marcha, una Administración desarticulada; y en esa misma medida se perciben esfuerzos, si bien dispersos.

En nuestra opinión, resultaría positiva la posibilidad de erigir a un órgano o ente de la Administración Pública nacional, en encargado del diseño y coordinación (al menos para ese mismo nivel territorial) del modelo de Administración Pública telemática. El fundamento jurídico se halla en la propia Constitución, en sus artículos 110 y 141. El propósito claramente consistirá en ordenar el funcionamiento de la Administración Pública a través de las TIC, a los efectos de servir a los ciudadanos.

* * *

⁷¹ «**Artículo 14.**- Se crea el Comité Nacional de la Interoperabilidad, dependiente administrativamente de la Vicepresidencia Ejecutiva, encargado de establecer y coordinar la aplicación de los principios y políticas para el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los distintos órganos y entes del Estado».

Resumen: El presente trabajo analiza la organización administrativa para la ordenación jurídica de la Administración Pública telemática, mediante la indicación de los órganos y entes que la conforman, sus competencias y su naturaleza jurídica. La investigación concluye con una reflexión que coloca de relieve la posibilidad de erigir a un órgano o ente como encargado del diseño y coordinación, de forma integral y según el principio de Administración servicial, de este modelo de Administración Pública, al menos en lo relativo al nivel nacional. **Palabras clave:** organización administrativa, administración pública telemática, tecnologías de la información y la comunicación. Recibido: 31-01-16. Aprobado: 14-03-16.

