

LEY DE INTEROPERABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TELEMÁTICA

José Rafael Belandria García *

INTRODUCCIÓN

El 15 de junio de 2012 se dictó 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 Estado¹ (en lo sucesivo, LAIED). El objeto de esta Ley es garantizar la implementación de un estándar de interoperabilidad entre los órganos y entes del Estado.

La LAIED fue aprobada en medio de una práctica legislativa excepcional, que sin embargo se ha hecho frecuente en el panorama de Venezuela de los últimos años. Aún cuando evidentemente la función primordial de los parlamentos es la de legislar, esta Ley fue dictada en el marco de una delegación legislativa concedida al Presidente de la República –Ley Habilitante de diciembre de 2010–², de allí que la normativa tenga esa larguísima denominación, si bien su título se puede resumir en el de Ley de Interoperabilidad.

El propósito central de esta Ley es materializar formas de conexión electrónica entre los órganos y entes del Estado, para intercambiar información y utilizarla. Mediante el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), se persigue que aquellos puedan

* Universidad de Los Andes, Abogado Magna Cum Laude. Universidad Católica Andrés Bello, Especialista en Derecho Administrativo. Universidad Complutense, Madrid, Reino de España, Diploma de Estudios Avanzados y Doctor en Derecho Administrativo Sobresaliente Cum Laude.

1 Vid. Gaceta Oficial de la República núm. 39.945, de fecha 15 de junio de 2012.

2 Vid. Gaceta Oficial de la República núm. 6.009 Extraordinario, de fecha 17 de diciembre de 2010.

intercambiar datos, información y documentos relacionados con sus funciones, bien en un contexto interno o externo. En ese proceso intervienen además una serie de normas, reglas y principios jurídicos para que la actividad esté conforme a Derecho. Los resultados, así se espera, habrán de reflejarse en los ciudadanos, y concretamente en el tiempo de espera y los documentos que deben aportar para la resolución de sus pretensiones.

Así las cosas, el objetivo de la investigación es hacer un análisis de los principales aspectos de la Ley de Interoperabilidad. Para ello se divide en dos partes: en una primera parte se indicarán las regulaciones de la Ley; mientras que la segunda parte se expresarán los efectos de la interoperabilidad en la actividad por Internet y TIC de los órganos del Estado, en particular en el caso de aquellos que ejercen la función administrativa, lo cual se ha dado en llamar Administración Pública telemática.

I. CONTENIDO DE LA LEY DE INTEROPERABILIDAD

La Ley de Interoperabilidad aborda los siguientes aspectos: (i) objeto y ámbito subjetivo de aplicación; (ii) fines; (iii) interés público de la interoperabilidad y obligación de implementarla; (iv) organización para la interoperabilidad; (v) software libre en los sistemas de información interoperables; (vi) obligación de compartir datos; y (vii) prohibición de exigir documentos físicos³. La LAEID tiene una *vacatio legis* de dos años, contados a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República (disposición final cuarta), por lo que su entrada en vigencia ocurrirá una vez superado este período.

3 En el ámbito Iberoamericano, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico contempla en sus disposiciones 24 y 25 la Interoperabilidad de servicios. Sobre este tema, en la doctrina, puede consultarse: CRIADO, Ignacio; GASCÓ, Mila y JIMÉNEZ, Carlos. “Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 50 junio 2011. pp. 74 a la 104.

1. *Objeto y ámbito subjetivo de aplicación*

La LAIED 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 (artículo 1º). Están sometidos a su aplicación todos los órganos y entes del Estado venezolano, comenzando por (i) los órganos del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal; (ii) los institutos públicos nacionales, estadales, distritales y municipales; (iii) el Banco Central de Venezuela; (iv) las Universidades autónomas y experimentales; (v) las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales las personas jurídicas mencionadas tengan una participación en su capital social superior al cincuenta por ciento (50%); (vi) las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos, o que sean dirigidas por las personas jurídicas mencionadas, o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuados en un ejercicio, por una o varias de las personas mencionadas representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto (artículo 2º).

2. *Fines*

El fin primordial de la LAIED es garantizar la implementación de un estándar de interoperabilidad entre los órganos y entes del Estado (artículos 1º y 3º). De manera específica, se debe decir que la Ley de Interoperabilidad también persigue los siguientes fines: (i) establecer las condiciones necesarias para el desarrollo y adopción de planes y proyectos que garanticen el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado; (ii) promover el desarrollo de sistemas de información interoperables adecuados para los procesos del Estado y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; (iii) promover una Plataforma Nacional de Servicios de Información Interoperables que provea un acceso uniforme de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado; (iv) promover un modelo nacional para el intercambio, publicación e interpretación de los datos, información y documentos, que apoye el establecimiento de políticas, lineamientos y estrategias

públicas; (v) contribuir con la mejora del funcionamiento interno de los órganos y entes del Estado, impulsando una mayor eficiencia y eficacia en las actividades que soportan los servicios que estos prestan; y (vi) coadyuvar en la simplificación de los trámites que realizan los ciudadanos ante los órganos y entes del Estado (artículo 3°).

3. Interés público de la interoperabilidad y obligación de implementarla

El Estado venezolano reconoce el interés público de la interoperabilidad, como una herramienta que garantiza (i) el desarrollo de los servicios públicos integrados, complementarios y transparentes; y (ii) la simplificación de los trámites administrativos en atención a los requerimientos de los ciudadanos, para satisfacer sus necesidades y mejorar sus relaciones con el Estado (artículo 20). En concreto, los órganos y entes del Estado tienen la obligación de implementar servicios de información interoperables, a fin de permitir el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos a cualquier órgano o ente que lo requiera como dato complementario (artículo 29).

Producto del interés público de la interoperabilidad, se establece la obligación de los órganos y entes del Estado de garantizar la implementación del estándar de interoperabilidad y darle carácter preferente sobre cualquier otra iniciativa desarrollada e implementada por instituciones públicas (artículo 6°).

4. Organización para la interoperabilidad

La LAIED crea el *Comité Nacional de la Interoperabilidad* y el *Operador de la Interoperabilidad*. El primero es un órgano colegiado, dependiente administrativamente de la Vicepresidencia Ejecutiva, al que corresponde establecer y coordinar la aplicación de los principios y políticas para el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado (artículo 14).

Este Comité estará formado por un representante y su respectivo suplente de los siguientes órganos: (i) Vicepresidencia Ejecutiva de

la República (quien lo presidirá), (ii) Consejo Federal de Gobierno, (iii) Ministerio con competencia en planificación, (iv) Ministerio con competencia en Tecnologías de la Información, (v) Procuraduría General de la República, (vi) Asamblea Nacional, (vii) Tribunal Supremo de Justicia, (viii) Consejo Nacional Electoral, (ix) Consejo Moral Republicano, (x) Banco Central de Venezuela, y (xi) Operador de la Interoperabilidad (artículo 15).

Por otro lado, el Operador de la Interoperabilidad es el ente encargado del desarrollo, operación, mantenimiento y administración de la Plataforma Nacional de Servicios de Información Interoperables, cuya finalidad consiste en estandarizar, formalizar, integrar, reutilizar y compartir, por medios electrónicos, entre los órganos y entes del Estado, los datos, información y documentos, que estos poseen conforme a sus atribuciones, de acuerdo al principio de unidad orgánica. Este ente estará adscrito al Ministerio con competencias en materia de tecnologías de información (artículo 18) y su creación corresponderá al Presidente de la República, mediante decreto (disposición final primera).

5. Software libre en los sistemas de información interoperables

Los sistemas de información interoperables y servicios de información deberán ser desarrollados bajo estándares abiertos y software libre (artículo 35). Se trata de la utilización de programas informáticos que pueden ser usados, copiados, estudiados, modificados y distribuidos libremente (las libertades que mejor identifican a esta clase de programas son las de usarlos y distribuirlos mediante copias), al momento de desarrollar servicios interoperables.

6. Obligación de compartir datos

Los órganos y entes del Estado están obligados a compartir datos de autoría, y sólo podrán excusarse de compartir los datos, información y documentos que manejen cuando la ley expresamente así lo limite, a fin de garantizar la protección al honor, vida privada, intimi-

dad, propia imagen, confidencialidad y reputación de los ciudadanos. Sin embargo, la obligación de compartir datos de autoría, información y documentos de acceso público no será exigible cuando la solicitud de estos sea impertinente, inadecuada o excesiva en relación al ámbito y fines del proceso que se desea ejecutar (artículo 43).

7. *Prohibición de exigir documentos físicos*

Los órganos y entes del Estado no podrán exigir para trámite alguno, la consignación en formato físico de documentos que contengan datos de autoría o información que se intercambie electrónicamente (artículo 46).

II. EFECTOS DE LA LEY: LA INTEROPERABILIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TELEMÁTICA

La interoperabilidad supone el acceso e intercambio electrónico de datos, información y documentos entre los órganos y entes del Estado. Para describir este objetivo, la LAIED utiliza la expresión “*acceso e intercambio electrónico*” (artículo 1), siendo útil precisar, al respecto, el significado del vocablo *electrónica*. En ese sentido, debe decirse que se trata de una rama de la Física que se encarga del “*Estudio y aplicación del comportamiento de los electrones en diversos medios*”⁴, teniendo como campos 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 telégrafo⁵. Por otro lado, en el ámbito de las Ciencias de la Información⁶ está la noción de telemática, la cual implica la transmisión a larga distancia de información computarizada,

4 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vol. I. Vigésima Segunda Edición. Madrid, 2001. p. 871.

5 Al respecto puede consultarse: BELANDRIA GARCÍA, José Rafael. “Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, núm. 136 junio 2012. p. 94.

6 Es una rama de la ciencia que estudia el procesamiento de información y la ingeniería de los sistemas de información.

haciendo uso de técnicas de la telecomunicación y la informática⁷. En la práctica son manifestaciones de esta disciplina, el intercambio de información por correo electrónico, transmisión de documentos a registros administrativos, vídeo conferencias, enseñanza a distancia en las universidades, etc.

El estudio de lo que la electrónica y telemática implican, conduce a advertir que entre una y otra resulta más acertada la segunda de ellas. De allí que, al establecer el objeto de la LAIED, hubiese sido mejor señalar que pretendía el *acceso e intercambio telemático de datos, información y documentos*. Precisado lo anterior, debe decirse que el elemento clave de la interoperabilidad es la conectividad entre los órganos y entes del estado. El Diccionario de la Real Academia Española dice, en un artículo nuevo –avance de la vigésima tercera edición–, que la conectividad es la *“capacidad de conectarse o hacer conexiones”*⁸. Es decir, la posibilidad de enlazar sistemas para que pueda fluir entre ellos elementos materiales o inmateriales. En el campo de la Administración pública, la interoperabilidad implica la posibilidad de enlazar sistemas de información, contentivos de actos y documentos administrativos, con el propósito de que entre ellos circulen datos e información.

Para Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ la interoperabilidad está referida a *“...asegurar o garantizar, mediante estándares técnicos, la conectividad entre los equipos, las plataformas tecnológicas y las aplicaciones que emplean las Administraciones y los administrados en el nuevo modelo de Administración electrónica”*⁹. Una y otra definición colocan de manifiesto la relación que existe entre la interoperabilidad y dos conceptos clásicos del Derecho Administrativo: coordinación y cooperación. Con cierta frecuencia se trata de manera indistinta las nociones de coordinación y cooperación, si bien está claro que cada una de ellas tiene su propia identidad. Por un lado, la coordinación implica relaciones de jerarquía, en donde un órgano que ostenta una posición

7 Tomado de: <http://lema.rae.es/drae/?val=telem%C3%A1tica>

8 En <http://lema.rae.es/drae/?val=conectividad>

9 MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Administración electrónica y ciudadanos*. Civitas. Madrid, 2011. p. 670

superior, planifica, instruye y ordena el comportamiento de órganos que están bajo su autoridad. Por otro lado, en cambio, la cooperación supone relaciones de igualdad, en donde órganos y entes independientes manifiestan su voluntad para llegar a un acuerdo, con el propósito de conseguir un fin común. La voluntariedad es, así, una característica de este tipo de relaciones.

La fórmula escogida por la LAIED para llevar a cabo la interoperabilidad es la de la coordinación. En la organización diseñada en la Ley, el artículo 14 dice que el Comité Nacional de Interoperabilidad es el encargado de establecer y coordinar la aplicación de los principios para el acceso e intercambio electrónico de datos. La coordinación es, pues, un presupuesto de la interoperabilidad. En términos gráficos, es la palanca que hace posible la interoperabilidad y con ello, la conectividad entre los órganos y entes del Estado.

Hasta ahora se ha explicado el significado de la interoperabilidad, si bien por resultar obvio apenas se ha mencionado su contexto. El intercambio de datos ocurre en medios telemáticos. No se trata, desde luego, de un intercambio físico de datos, sino de la utilización y aprovechamiento de las TIC, por los órganos y entes de la Administración pública, para enlazar sus sistemas de información. Ello sucede en medio de un fenómeno mucho más amplio, que ha hecho su aparición a finales del siglo pasado, y que puede ser descrito como *Administración Pública telemática*.

Ello supone la utilización de Internet y TIC en la organización y funcionamiento de las Administraciones públicas. Se trata, en efecto, 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 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 administrados”*¹⁰.

La implementación de este nuevo modelo de organización y funcionamiento ha traído consigo una Administración Pública más moderna, rápida y sencilla. En ese sentido, la Administración está llamada a ofrecer ventajas cualitativas y cuantitativas a los ciudadanos. No es igual, por ejemplo, hacer la declaración y pago del impuesto sobre la renta a través de la página en Internet del órgano competente –el SENIAT–, que hacerlo en su sede¹¹. Tampoco es lo mismo solicitar la renovación de la licencia de conducir por Internet, que hacerlo ante el ente encargado –el INTTT–. En todo caso, el gran desafío de la Administración Pública telemática es respetar, asegurar y promover el ejercicio de los derechos y libertades por esa vía, de manera que en cada actuación y procedimiento que se ejecute, se garanticen los situaciones jurídicas subjetivas de los ciudadanos.

Una pieza de la Administración Pública telemática es la interoperabilidad. El acceso e intercambio telemático de datos, información y documentos entre órganos y entes del Estado, es precisamente una manifestación de este asunto. En la Administración Pública nacional venezolana se manejan actualmente –a mediados de 2013– varios proyectos para materializar la interoperabilidad¹², entre los que cabe mencionar la prestación en dinero por concepto de vejez y la solicitud de cédula de identidad por primera vez. El primero supone que cuando las personas cumplan los requisitos de edad y cotizaciones para acceder a la pensión, de manera automática el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) otorga la misma, aún inclusive sin que haya sido solicitada. El propósito es que el Registro Civil y sector productivo intercambien telemáticamente datos con el mencionado Instituto. Por otro lado, el proyecto de cedulação por primera vez consiste en

10 MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración Pública electrónica*, cit., p. 202.

11 Véase Providencia núm. 0034 que establece el deber de presentación electrónica de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta, de fecha 17 de junio de 2013, publicada en la Gaceta Oficial de la República núm. 40.190, de fecha 17 de junio de 2013.

12 Puede verse: <http://interoperabilidad.gobiernoonlinea.gob.ve/>

que cuando el niño cumple los nueve años de edad, acuda con su representante al módulo de cedulación sin necesidad de llevar la partida de nacimiento, y allí deben emitirle su cédula de identidad. En este caso, se persigue que el Registro Civil intercambie datos con el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME).

Para cumplir proyectos de este tipo, la LAIED ha establecido no sólo el interés público de la interoperabilidad (artículo 20), sino sobre todo su obligatoriedad para los órganos y entes del Estado (artículo 21). El único límite a la obligación de compartir datos se encuentra en la protección al honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación de los ciudadanos, cuando la ley así expresamente lo establezca (artículo 43). En ese sentido, por ejemplo, no es acertado que sin autorización instituciones públicas compartan datos sobre la salud física o mental de las personas. En todo caso, dado que en principio la regla es la del intercambio de datos, no podrán los órganos y entes del Estado exigir la consignación en formato físico de documentos o información que se intercambie electrónicamente (artículo 46).

En la denominada *era de la información* son muchos los desafíos que aguardan a la Administración pública. A partir de las disposiciones constitucionales y en particular de la misión que la Constitución atribuye a la Administración Pública —*la de estar al servicio de los ciudadanos*—, corresponde a esta realizar numerosas actividades para mantener viva tan rica fórmula. La interoperabilidad es una manifestación de ello y debe ser entendida como un elemento clave de la Administración Pública contemporánea. Se trata de un principio transversal del funcionamiento telemático de los órganos y entes de la Administración pública. Hoy en día es difícil concebir una verdadera Administración Pública telemática sin el intercambio de datos, información y documentos, o sin que esté previsto entre sus objetivos. Ese intercambio de datos debe realizarse, especialmente, en el marco de proyectos relacionados con el interés de los ciudadanos, teniendo desde luego como límite el honor, intimidad y propia imagen. Corresponde a los órganos y entes del Estado, una vez que la Ley de Interoperabilidad entre en vigencia, hacer que sea un instrumento jurídico verdaderamente efec-

tivo, dirigido a satisfacer las necesidades, pretensiones y expectativas de los ciudadanos, mediante la búsqueda de menores costos, calidad de la información, rapidez en el funcionamiento, transparencia administrativa, comunicación entre los órganos y entes, y visión integral de los servicios.