

Aportes para un procedimiento administrativo electrónico en Venezuela

Juan Domingo ALFONZO PARADISI* y Juan Andrés MIRALLES QUINTERO^a

REDAV, N° 25, 2022, PP. 9-25

Resumen: En este trabajo se presentan algunas ideas en torno a la concepción de un procedimiento administrativo electrónico en Venezuela. En particular, se expone en torno a la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) en las diversas etapas del procedimiento administrativo ordinario previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Palabras clave: Acto administrativo – Procedimiento administrativo – Tecnología.

Abstract: *In this paper we present some ideas regarding the application of an electronic administrative procedure in Venezuela. We picture about the application of information and communication technologies (ICTs) in the various stages of the ordinary administrative procedure provided for by the Organic Law of Administrative Procedures.*

Keywords: *Administrative act – Administrative proceeding – Technology.*

Recibido

15-12-2022

Aceptado

22-02-2023

Introducción

No queda duda de que el advenimiento de la pandemia puso aún más en evidencia que el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) pueden jugar un papel importante en el mundo. En especial, si se empiezan a implementar las TICs en las relaciones entre los particulares y la Administración, así como en los procedimientos administrativos en general podrían simplificarse más y se garantizaría cabalmente su fin principal.

Resulta indispensable pues que la Administración se encuentre habilitada para introducir y hacer uso de estas nuevas tecnologías en los diferentes procedimientos administrativos que inicie, sustancie y

* Abogado (UCAB). Especialización en Derecho Administrativo (UCAB). Maestría en Estudios Superiores de Administración Pública (INAP España, con la colaboración de la Universidad Alcalá de Henares. Con equivalencia de cursos de Doctorado), mención Cum Laude. Cursos de Doctorado en Derecho Administrativo (Universidad Complutense de Madrid). Profesor de Derecho Administrativo (UCV) y de Postgrado en Derecho Administrativo (UCAB). Socio propietario y director en el escritorio jurídico Torres, Plaz & Araujo.

^a Abogado (UCAB). Abogado en el escritorio jurídico Torres, Plaz & Araujo.

decida. Por tal razón, a través de este trabajo, pretendemos esbozar y explicar algunas ideas básicas y preliminares sobre la aplicación de estas tecnologías; particularmente en el marco del procedimiento administrativo ordinario establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) en Venezuela y lograr que la Administración logre su fin principal de servir a los particulares.

Así, en primer lugar, comentaremos las distintas posturas doctrinarias que existen con respecto a la validez del procedimiento administrativo electrónico en el país y daremos nuestra opinión al respecto. En segundo lugar, explicaremos las formas en las que estas tecnologías pueden implementarse y aprovecharse en las distintas etapas y actividades del procedimiento administrativo ordinario, siguiendo el marco y la estructura que la propia LOPA establece para el referido procedimiento.

I. Sobre las posturas doctrinarias en torno a la validez del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela

Tanto legislación como jurisprudencia han reconocido progresivamente la utilización de las TICs por parte de la Administración Pública venezolana. Sin embargo, existen diversas posturas en la doctrina nacional en torno a la validez o legalidad del procedimiento administrativo electrónico en el país, por lo que resulta pertinente hacer referencia –aunque sea de forma breve– a estas para así poder explicar la situación del procedimiento administrativo electrónico en el país.

1. Tesis que sostiene su validez

Un sector que podría catalogarse como minoritario de la doctrina nacional considera que el procedimiento administrativo electrónico resulta plenamente aplicable con fundamento en la normativa vigente en Venezuela. En efecto, AMONI REVERÓN sostiene que la validez de la aplicabilidad del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela se deriva de una interpretación sistemática de distintas leyes vigentes, entre ellas, la LOPA, la Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la Ley de Interoperabilidad, la Ley de Infogobierno, y otras normas especiales sobre procedimientos administrativos¹.

En relación con esas dos últimas leyes, expresa el referido autor que ambos textos regulan diversos aspectos del procedimiento administrativo, tales como el valor jurídico del expediente administrativo

¹ Amoni Reverón, Gustavo Adolfo, “El procedimiento administrativo a partir de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno” en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 7, Caracas, 2016, p. 433.

electrónico, el uso de firmas electrónicas por los funcionarios de la Administración, la forma de incorporación de documentos físicos o en papel a los expedientes administrativos electrónicos y la interoperabilidad, entre otros.

Así, AMONI REVERÓN concluye que:

[...] los diversos procedimientos administrativos cuentan ahora con dos textos de Derecho que prevén la posibilidad de materializarlos en un entorno digital, y que deben ser completados con la normativa procedimental administrativa existente, ya que su objeto no es regular en detalle el procedimiento administrativo telemático, sino reconocer su validez en el ordenamiento de Derecho patrio².

2. Tesis que sostiene su invalidez

El sector mayoritario de la doctrina nacional considera que el procedimiento administrativo electrónico sólo gozará de validez jurídica si se encuentra previsto legalmente. Como señala TROCEL YABRUDY, quienes integran este sector consideran que *“las disposiciones legales por sí solas no son suficientes para poner en marcha el procedimiento administrativo electrónico”*³, por lo que *“cualquier modificación en la forma del procedimiento administrativo debería estar antecedida por una reforma de la normativa sustantiva y adjetiva que lo regula”*⁴.

Dicho de otro modo, el procedimiento administrativo electrónico se encuentra condicionado a una previsión legal expresa, condición sin la cual no podría concebirse como jurídicamente válido en el país. Dentro de esta postura, se han efectuado dos propuestas principales para sostener la legalidad del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela que, aunque parezcan ser distintas, parten del mismo fundamento: la previsión legal del procedimiento en referencia.

La primera propuesta o posición tiene que ver con el condicionamiento a una reforma legislativa del referido procedimiento. En efecto, PELLEGRINO PACERA considera acertadamente que es *“necesario replantear la regulación del procedimiento administrativo desde el tamiz de las nuevas tecnologías”*⁵ y, en consecuencia, *“cualquier modificación en la forma del procedimiento administrativo debería estar antecedida*

² Ídem, pp. 419-456.

³ Trocel Yabrudy, Andrea, “El procedimiento administrativo electrónico como medio para alcanzar la buena administración en Venezuela”, en *Revista de la Facultad de Derecho* N° 73, 2018-2019, UCAB, Caracas, 2019, p. 65.

⁴ Ídem, p. 64.

⁵ Pellegrino Pacera, Cosimina, “La necesidad de replantear la noción del acto administrativo en un mundo virtual (Una propuesta para la reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos)” en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 3, Caracas, 2014, p. 285.

*por una reforma de la normativa sustantiva y adjetiva que lo regula*⁶. En otras palabras, de acuerdo con esta postura, se debería reformar el texto de la LOPA vigente, a efectos de incluir las disposiciones respectivas sobre el procedimiento administrativo electrónico.

La segunda posición se inclina más, no hacia la reforma de la LOPA vigente cuyo procedimiento se rige estrictamente por la forma escrita, sino a la elaboración y promulgación de una Ley especial en la materia. Según esta postura, el procedimiento administrativo electrónico no es jurídicamente válido en Venezuela a partir de una interpretación sistemática de las leyes vigentes, sino que se requiere de una adecuación legislativa. De allí que HERNÁNDEZ GONZÁLEZ afirme que los *“medios electrónicos únicamente pueden complementar a la forma escrita del procedimiento y el acto administrativo, pero no pueden sustituir esa forma, en ausencia de una Ley especial que otorgue cobertura a la Administración electrónica”*⁷.

Como se puede apreciar, ambas posturas parten de la misma idea o fundamento, esto es, que la introducción del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela sólo puede ocurrir a partir de su previsión legal expresa, bien sea a través de una reforma de la LOPA vigente o, mediante una Ley especial que se dicte a tal efecto.

3. Nuestra posición

A nuestro criterio, la única forma mediante la cual el procedimiento administrativo electrónico puede tener validez en Venezuela es, como se dijo en líneas precedentes, o por medio de la reforma de la LOPA vigente, o mediante una nueva Ley Especial de Procedimientos Administrativos Electrónicos que se dicte a tal efecto, en cumplimiento del principio de reserva legal previsto en el artículo 156, numeral 32 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

Así, compartimos la postura del sector mayoritario de la doctrina nacional, esto es, que la validez del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela se encuentra sujeta a su reconocimiento y previsión mediante ley. Como hemos afirmado en otra oportunidad, el dictado de una ley especial pareciera ser una alternativa eficaz pues *“no habría incertidumbre o lagunas en cuanto al procedimiento administrativo*

⁶ Abreu González, Gigliolla, “Hacia el procedimiento administrativo electrónico venezolano en el contexto de la administración pública electrónica”. 1er Congreso ONLINE del Observatorio para la Ciber Sociedad. [Documento en línea]. Disponible en <https://bit.ly/42tPdSQ>

⁷ Hernández González, José Ignacio, “El control judicial de la Administración electrónica. Comentarios a la sentencia de la Sala Político-Administrativa del 15 de diciembre de 2011”, en *Revista de Derecho Público* N° 131., Caracas, 2012, p. 223.

electrónico y habría un tratamiento de rango legal, ordenado y sistemático”⁸.

II. Sobre las fases del procedimiento administrativo ordinario electrónico

Ya establecimos que, en nuestra opinión, el procedimiento administrativo electrónico en Venezuela está condicionado a la reforma de la vigente LOPA o, a la promulgación de una nueva ley especial en la materia. Por ello, seguidamente esbozaremos algunas ideas que podrían servir de base para el procedimiento administrativo ordinario en formato electrónico a ser incluido dentro de una eventual reforma legislativa o nueva ley especial.

1. Iniciación

De acuerdo con el artículo 48 de la LOPA, el procedimiento administrativo ordinario se inicia de dos formas, a saber: de oficio o a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita y éste se seguirá cuando no se encuentre previsto expresamente otro procedimiento en una ley especial. Veamos cada una de estas modalidades de apertura del procedimiento aplicando las TICs y bajo la óptica electrónica.

A. De oficio: apertura del procedimiento, notificación y audiencia del interesado

El artículo 48 de la LOPA vigente señala que en los casos en que el procedimiento administrativo se inicie de oficio, la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará la apertura del procedimiento y la notificación a los administrados cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos pudieren resultar afectados. Agrega además que se les concederá a los particulares un plazo de diez días para que comparezcan y aleguen sus razones y presenten sus pruebas.

Tomando como base lo establecido en el artículo antes comentado, a los efectos de la apertura del procedimiento administrativo electrónico han de tomarse en consideración varios puntos. El primero es, lógicamente, lo relativo al acto de apertura del procedimiento. Dicho acto de inicio es la decisión formal mediante la cual se acuerda la apertura del procedimiento y, bajo la vigencia de la LOPA, no cabe duda de que éste

⁸ Alfonso Paradisi, Juan Domingo, “La simplificación de trámites administrativos y el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones” en *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con motivo de los 25 años de Funeda*, CIDEP, Caracas, 2019, p. 28.

“debe constar por escrito, siendo, por supuesto, un acto de trámite que debe aparecer al inicio del expediente”⁹.

No obstante, en la futura reforma de la LOPA o en el proyecto de ley que se dicte, esta exigencia de escritura quedaría relegada por la informática o digitalización del acto dictado mediante el cual la autoridad administrativa competente ordenará el inicio del procedimiento administrativo electrónico. En dicho caso, consideramos que el referido acto también deberá contener la firma electrónica del órgano que lo dicte. Sobre los actos administrativos electrónicos, ahondaremos con más detalle en las secciones siguientes.

En lo que se refiere a la notificación del particular, es claro que a partir del artículo 73 de la LOPA se colige que la práctica de dicha notificación a *“los interesados de todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos”* debe ser *presencial y personal*, así como debe constar en *acto escrito* que contenga el texto íntegro del acto administrativo de apertura, la indicación de los recursos que proceden, los términos para ejercerlos y los órganos o tribunales correspondientes ante los cuales deban interponerse.

Sin embargo, las mismas consideraciones expuestas para el acto administrativo de apertura aplican para las notificaciones de éste. Dicho de otro modo, en el marco del procedimiento administrativo electrónico que ha de preverse en una futura reforma legal o proyecto de ley, consideramos que esta notificación ha de efectuarse por medios electrónicos, tales como, por ejemplo, en la dirección de correo electrónico personal del administrado. Sobre este punto profundizaremos más adelante.

En cuanto a la audiencia del interesado, como se señaló anteriormente, la Ley en comentario expresa que el primer acto de trámite es la audiencia del interesado cuando el procedimiento se inicia de oficio. Dicho acto requiere de la presencia física de los interesados en la sede física de la Administración, a los fines de que expongan sus alegatos y presenten sus respectivas pruebas.

Por ello, en la futura reforma de la LOPA o en el proyecto de ley que se dicte, esta exigencia de presencialidad quedaría también relegada o sustituida por las distintas herramientas telemáticas existentes en la actualidad y que permiten la celebración de actos de forma remota y síncrona, es decir, en tiempo real. Sobre la audiencia en el procedimiento administrativo electrónico también ahondaremos más adelante.

⁹ Brewer-Carías, Allan R., *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, EJV, Caracas, 1997, pp. 295-296.

B. A instancia de parte

Como indicamos antes, de conformidad con el artículo 48 de la LOPA, el procedimiento administrativo ordinario puede iniciarse también a instancia de parte, esto es, mediante la petición o solicitud administrativa del particular. En este supuesto, “*el acto de iniciativa del administrado pone en marcha por sí mismo el procedimiento administrativo*”¹⁰. Bajo la vigencia de la LOPA, la solicitud se hace de forma escrita, conforme se regula en el artículo 48 *eiusdem*, y debe presentarse presencialmente en el registro de presentación de documentos, según lo previsto en el artículo 44 de la misma Ley.

Con respecto al recibo de la solicitud y la documentación correspondiente, señala el artículo 45 de la LOPA que los funcionarios del registro que reciban el escrito y sus anexos “*advertirán a los interesados de las omisiones y de las irregularidades que observen, pero sin que puedan negarse a recibirla*”. Agrega el artículo 46 *eiusdem* que se debe dar recibo a los interesados de toda solicitud presentada y de sus anexos, “*con indicación del número de registro que corresponda, lugar, fecha y hora de presentación*”.

Por su parte, el artículo 49 de la LOPA vigente establece que la petición o solicitud administrativa deberá contener: **(i)** el organismo al cual está dirigido; **(ii)** la identificación del interesado, y en su caso, de la persona que actúe como su representante con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la cédula de identidad o pasaporte; **(iii)** la dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes; **(iv)** los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud; **(v)** la referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso; **(vi)** cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias, y; **(vii)** la firma de los interesados.

Así, para el caso del procedimiento administrativo electrónico iniciado a instancia de parte, la solicitud administrativa del particular la deberá hacer de forma electrónica, sin la necesidad de que se apersona en la sede de la Administración, bien sea cargando el escrito directamente en el portal web de la autoridad administrativa correspondiente como sucede, por ejemplo, en materia de amparo constitucional, o enviando la solicitud vía correo electrónico dirigido a la dirección de correo institucional de la autoridad administrativa correspondiente.

En este caso, el registro de presentación de documentos al cual hace referencia el artículo 44 de la LOPA debería mantenerse con la

¹⁰ Araujo-Juárez, José, *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. 4° ed., Vadell Hermanos, Caracas, 2007, p. 278.

única modificación de que el mismo pase de tener una sede física a una sede electrónica, es decir, que en cada ente u órgano administrativo se contemple “*un sistema de registro electrónico que debe funcionar como un portal suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas a la Administración*”¹¹, como se ha señalado en otra oportunidad.

De igual forma, creemos que, en la futura reforma legal o proyecto de ley, se deberían mantener los mismos requisitos que se exigen para las solicitudes escritas, en el caso de las solicitudes electrónicas, tomando en consideración las siguientes precisiones:

En cuanto al requisito de la dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes, consideramos que no sólo ha de colocarse la dirección física del lugar donde se encuentre el particular, sino la dirección de correo electrónico a través de la cual se pueda contactar a dicha persona.

Adicionalmente, debemos mencionar –aunque pueda parecer obvio– que los anexos de la solicitud también deberán estar digitalizados y ser enviados por los mismos medios electrónicos señalados para el caso de la solicitud administrativa, siempre y cuando cumplan con los estándares de formato y requisitos de seguridad que se establezcan en los lineamientos nacionales (interoperabilidad y seguridad). En este caso, también se deberá emitir recibo acreditativo de la documentación anexa que haya sido recibida¹².

Igualmente, es necesario hacer referencia a la firma de los interesados ya que creemos que, a los efectos del procedimiento administrativo electrónico, tanto la firma autógrafa como la firma digital de los interesados deberían dar cumplimiento a este último requisito a incluirse en la futura reforma legal o proyecto de ley.

En lo que respecta al despacho saneador, los funcionarios que reciben la solicitud de forma electrónica noten omisiones o irregularidades en la documentación, deberán advertir dicha situación a los interesados por esa misma vía, sea mediante correo electrónico o cualquier otro medio telemático, sin que puedan negarse a recibirla. Los registros electrónicos deberán emitir automáticamente un recibo que contendrá “*una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate,*

¹¹ Alfonzo Paradisi, Juan Domingo, “La simplificación de trámites administrativos y la eventual reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Consideraciones sobre la Administración Electrónica” en *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo sobre las “II Jornadas de Derecho Administrativo José Araujo Juárez. 35 años de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: Revisión y propuestas de reforma”*, UCAB, Caracas, 2018, pp. 52-72.

¹² Ídem, pp. 70-71.

*incluyendo la fecha y hora de presentación y número de entrada en el registro*¹³.

En caso de presentarse vía correo electrónico, el funcionario encargado deberá expresarle por ese mismo medio a los interesados que la documentación presentada fue recibida, indicándoles el número de registro que corresponda, lugar (o en este caso medio por el cual se presentó la solicitud), fecha y hora de presentación.

2. Sustanciación

Como bien se sabe, la fase de sustanciación es aquella etapa del procedimiento administrativo en la cual se efectúan todas las actuaciones necesarias y tendentes para el conocimiento del asunto que abarcan desde la incorporación de los alegatos por las partes, hasta la promoción y evacuación de las pruebas por los particulares y órganos administrativos correspondientes.

Actualmente, esta fase puede ser considerada como aquella con el menor desarrollo tecnológico, pues, los entes y órganos de la Administración Pública venezolana no han logrado implementar las herramientas tecnológicas ni los medios telemáticos para llevar a cabo correctamente las actuaciones que engloban esta fase procedimental. De allí que resulta de particular importancia que, en una futura reforma o proyecto de ley, se establezca claramente el desarrollo de esta fase en el procedimiento administrativo electrónico, razón por la cual, pasaremos a aportar algunas ideas de seguidas.

A. Expediente administrativo electrónico: apertura, contenido y acumulación

Conforme al artículo 51 de la LOPA, una vez iniciado el procedimiento, se procederá a abrir el expediente en el cual se recogerá toda la tramitación a que dé lugar el asunto. Además, agrega dicho artículo que se anexarán copias al expediente de todas las comunicaciones entre las distintas autoridades, así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen.

Por otro lado, el artículo 52 *eiusdem* establece la acumulación de expedientes con la finalidad de evitar decisiones contradictorias, cuando *“el asunto sometido a la consideración de una oficina administrativa tenga relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se tramite en dicha oficina, podrá el jefe de la dependencia, de oficio o a solicitud de parte”*.

En virtud del principio de la escritura previsto por la LOPA, el expediente administrativo debe constar en físico y reposar en los archivos del

¹³ Ídem.

ente u órgano administrativo competente para llevar a cabo las actuaciones del procedimiento respectivo¹⁴. Sin embargo, en el marco del procedimiento administrativo electrónico, es necesario hacer precisar que el expediente administrativo tradicional pasaría a ser formado en formato electrónico.

El denominado “expediente administrativo electrónico” puede ser definido como el conjunto de documentos administrativos en formato electrónico, ordenados por la Administración Pública y que se encuentran relacionados con un procedimiento administrativo determinado que se está ventilando o que ya lo fue¹⁵. El referido expediente se encuentra regulado en distintas leyes venezolanas, tales como en la Ley de Interoperabilidad, la Ley de Infogobierno y la LOAP mencionadas más arriba. Cada una de estas leyes dedica varias disposiciones a la regulación de los elementos del expediente administrativo electrónico, a saber: su apertura, contenido y acumulación.

BELANDRIA señala que, a partir de las distintas disposiciones contenidas en las referidas leyes, es posible deducir una serie de reglas, tales como que los funcionarios públicos están obligados a aceptar los documentos en físico para que sean incorporados en el expediente electrónico, debiendo en tal caso digitalizarlos; que los documentos electrónicos o reproducidos por medios telemáticos gozan de la misma validez que los originales, entre otras¹⁶.

Ahora bien, creemos que, de todo procedimiento administrativo electrónico, siempre deberá haber un respaldo documental físico, pero también electrónico y es, en este último caso, donde cobra especial relevancia el expediente administrativo electrónico. Así, se abriría un expediente tanto físico como electrónico, conteniendo este último la misma documentación que el primero sólo que digitalizada. Adicionalmente,

¹⁴ Sobre el expediente administrativo en general, véanse Pellegrino Pacera, Cosmina G., “Algunas Consideraciones sobre el Procedimiento Administrativo y el Expediente Administrativo”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela* N° 64, Caracas, 2009, pp. 11-39; y Sosa Gómez, Cecilia, “Valor jurídico del expediente administrativo”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* N° 5, Caracas, 2015, pp. 197-225.

¹⁵ Belandria, José Rafael, “El procedimiento administrativo telemático” en *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo sobre las “II Jornadas de Derecho Administrativo José Araujo Juárez. 35 años de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: Revisión y propuestas de reforma”*, UCAB, Caracas, 2018, pp. 32-51. Véase también, Alfonzo Paradisi, *La simplificación de trámites administrativos y la eventual...*, ob. cit., pp. 52-72.

¹⁶ Belandria, José Rafael: “Expediente administrativo electrónico, protección de datos de carácter personal y transparencia administrativa” en *Transformación Digital, Modernización e innovación en la administración pública con motivo de los 25 años de FUNEDA*. CIDEP, Caracas, 2019, p. 109.

señala la misma doctrina nacional que el expediente administrativo electrónico suele poseer las siguientes características:

- (i) documentos electrónicos que cumplirán las características de contenido, estructura y contexto respectivas; (ii) un índice electrónico, que garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea necesario; (iii) la firma electrónica del índice electrónico por la Administración, órgano o entidad a cargo, de acuerdo con la normativa aplicable; y (iv) una estructura hipertextual en los documentos electrónicos, debido a que los mismos pueden poseer enlaces entre distintas partes del documento o con otros documentos.

Con relación a la acumulación de expedientes administrativos electrónicos, creemos que deben mantenerse las mismas condiciones que establece el artículo 52 de la LOPA con la precisión de que la acumulación de éstos ha de hacerse de forma digital, integrando la documentación de ambos en un solo expediente electrónico.

B. Audiencia virtual de los interesados

Una de las fallas más evidentes de la LOPA vigente es la falta de previsión de la audiencia en el procedimiento ordinario iniciado a instancia de parte. Como vimos, en los procedimientos que se inician de oficio, la referida Ley es rigurosa al establecer que, luego de notificados los particulares, se celebrará la audiencia en la cual éstos tendrán la oportunidad de alegar y probar. Sin embargo, para el caso de los procedimientos cuya apertura se ordena a instancia de parte, esto es, mediante solicitud administrativa, el legislador parece haber olvidado hacer dicha previsión.

En todo caso, se debe aplicar analógicamente el artículo 48 de la misma Ley y, en consecuencia, independientemente de que el procedimiento administrativo se inicie de oficio o a instancia de parte, procede tanto la notificación de los administrados cuyos derechos e intereses legítimos, personales y directos puedan haber sido afectados por el acto administrativo en cuestión, como la realización de la audiencia del procedimiento respectivo¹⁷.

Dicho lo anterior, debemos referirnos ahora a la audiencia virtual en el marco del procedimiento administrativo electrónico. En este sentido, consideramos que, en una futura reforma de la LOPA o en el proyecto de ley especial, puede preverse la realización de la audiencia del procedimiento mediante los medios telemáticos que tenga la Administración a su disposición. Para ello obviamente sería necesario que los entes y órganos administrativos competentes cuenten con los equipos y herramientas tecnológicas suficientes para cumplir cabalmente con esta etapa del procedimiento, es decir, para que se lleve a cabo la audiencia

¹⁷ Brewer-Carias, *El Derecho Administrativo...*, ob. cit., p. 302.

sin problemas de conexión y garantizándole el derecho a la defensa a los particulares interesados.

No es baladí afirmar que, con el advenimiento de la pandemia, las herramientas tecnológicas y medios telemáticos han cobrado especial importancia para llevar a cabo diversas reuniones y encuentros. Por tal razón, debe considerarse la utilización de estos medios para una buena realización de esta etapa del procedimiento. El desarrollo de una fase de sustanciación de forma electrónica debe permitir al ciudadano que aporte, cargue o adjunte todos aquellos elementos que sustenten sus alegaciones o pretensiones y le sean remitidas a la Administración mediante un canal web adecuado, tal y como se ha afirmado en otra oportunidad¹⁸.

C. Prueba electrónica

Particular mención debe hacerse al tema de la prueba electrónica en el procedimiento administrativo. En Venezuela, la LOPA consagra en su artículo 58 el principio de la prueba libre, por lo que la prueba electrónica sería admisible en el procedimiento, en tanto y en cuanto no se trate de medios ilegales o impertinentes y los hechos se consideren de relevancia para la toma de la decisión administrativa¹⁹. El referido artículo remite además a los medios establecidos en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil y en otras leyes.

Igualmente, se debe hacer mención al *Decreto con Fuerza de Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas* (DLMDFE) que, como ley especial, reconoce las operaciones que se efectúan mediante sistemas informáticos. Creemos que, a los efectos de la futura reforma legal o proyecto de ley, se debe mantener la admisibilidad de la prueba electrónica y, en consecuencia, toda prueba debe constar en un instrumento que “recolecte de manera organizada una muestra secuencial y cronológica de los hechos que han acaecido a lo largo de la relación mantenida sobre una determinada pretensión por al menos dos partes”²⁰ por la Administración y los particulares, es decir, que se incorporen al expediente administrativo electrónico.

Adicionalmente, estos medios de prueba han de promoverse y evauarse mediante la aplicación analógica de los medios de prueba previstos en el Código Civil o, en su defecto, en la forma que indique el

¹⁸ Belandria, “El procedimiento administrativo telemático”, ob. cit., pp. 32-51; y Alfonso Paradisi, *La simplificación de trámites administrativos y la eventual...*, ob. cit., pp. 52-72.

¹⁹ Araujo-Juárez, ob. cit. Alfonso Paradisi, *La simplificación de trámites administrativos y el uso...*, ob. cit., p. 42.

²⁰ Ídem.

funcionario sustanciador del procedimiento administrativo en cuanto a la admisibilidad de las pruebas y su valoración²¹.

D. Informes de otros organismos

El artículo 54 de la LOPA señala que el órgano administrativo competente de la tramitación del expediente le deberá solicitar a las demás autoridades y organismos, *“los documentos, informes o antecedentes que estime convenientes para la mejor resolución del asunto”*. Agrega el artículo de que, en caso de que la solicitud o petición sea del interesado, éste deberá precisar el lugar u oficina donde se encuentren los referidos documentos.

Dicho artículo se complementa con el artículo 55 *eiusdem*, el cual precisa que los documentos, informes y antecedentes antes mencionados *“deberán ser evacuados en el plazo máximo de quince (15) días si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo y de veinte (20) días en los otros casos”*. En caso de que el funcionario requerido considere necesario un plazo mayor, deberá manifestarlo de inmediato al requirente, señalándole el tiempo que considere necesario, sin que éste exceda en ningún caso del doble del ya indicado.

Por su parte, el artículo 56 de la LOPA señala que la omisión de los informes y antecedentes indicados antes *“no suspenderá la tramitación, salvo disposición expresa en contrario, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora”*; agregando el artículo 57 que los referidos informes no serán vinculantes para el órgano que haya adoptado la decisión, salvo disposición legal en contrario.

A los efectos del procedimiento administrativo electrónico que eventualmente se regulará legislativamente, creemos que los informes referidos en todos los artículos antes señalados pueden también constar en forma digital y ser enviados en la misma forma, mediante los medios telemáticos seleccionados por el funcionario competente.

E. Acceso del interesado al expediente electrónico

El artículo 59 de la LOPA reconoce el derecho que tienen los particulares y sus representantes de acceder al expediente administrativo que se forme del procedimiento administrativo iniciado. En efecto, a tenor del referido artículo, éstos tienen *“el derecho de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier*

²¹ Véase Alfonso Paradisi, Juan Domingo, “La prueba en el procedimiento administrativo” en *Libro sobre las IX Jornadas Aníbal Dominici sobre Derecho Probatorio en homenaje al Dr. Salvador Yannuzzi R.*, Caracas, 2020.

documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo”.

Además, el referido artículo hace la salvedad que no se podrá tener acceso a los documentos calificados como confidenciales mediante acto motivado. Sin embargo, como precisa UROSA MAGGI, esta reserva o confidencialidad sólo es aplicable a terceros ajenos al procedimiento, más no a las partes, quienes siempre tendrán el derecho de acceder a toda la documentación incluida en el expediente administrativo correspondiente²².

En el marco del procedimiento administrativo electrónico a regularse en una futura reforma legislativa o proyecto de ley, es imprescindible que se establezca de igual forma el derecho de acceso al expediente en formato electrónico. Dicho de otro modo, los particulares no sólo deben tener el derecho de examinar el expediente en físico o papel, sino también la posibilidad de acceder a éste mediante medios telemáticos, lo cual puede lograrse proporcionando un enlace en el sitio web del órgano administrativo respectivo, dentro del cual se puedan ubicar, mediante una búsqueda, los datos y todas las actuaciones de los diversos expedientes administrativos digitalizados.

Agregamos a lo anterior, y como se ha señalado en otra oportunidad, que la remisión del expediente podrá ser sustituida –a todos los efectos legales– por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a acceder y obtener copia de éste²³.

3. Terminación

El procedimiento administrativo puede culminar de modo normal –con la emisión y notificación del acto administrativo respectivo– o de modo anormal –mediante la perención o el desistimiento por parte del interesado–. Veamos algunas ideas sobre cómo ha de desarrollarse esta última etapa del procedimiento administrativo electrónico.

A. Acto administrativo electrónico

El acto administrativo es definido por la propia LOPA en su artículo 7 como *“toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública”*. En términos generales, el acto

²² Urosa Maggi, Daniela, “Inicio y sustanciación del procedimiento administrativo ordinario. Las garantías de los particulares durante estas fases”, en *Actualización en Procedimiento Administrativo*, FUNEDA, Caracas, 2007, p. 25.

²³ Alfonzo Paradisi, *La simplificación de trámites administrativos y la eventual...*, ob. cit., p. 72.

administrativo es la voluntad de la Administración Pública sobre la cuestión a la que se refiere el procedimiento administrativo²⁴.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ consideraban tradicionalmente que los actos administrativos debían ser escritos y constar en soporte físico o en papel debido a que (i) deben notificarse y publicarse; (ii) debe dejarse constancia expresa de ello y (iii) porque sólo el medio escrito garantiza la certidumbre de producción del procedimiento administrativo²⁵.

No obstante, con el advenimiento de la tecnología parece ser cada vez más necesario migrar del formato papel al digital, garantizándose así una mayor eficiencia en las actuaciones administrativas. Incluso, reiteramos que todas las razones sostenidas por la doctrina tradicional española se mantienen vigentes cuando el acto se dicta electrónicamente, pues, éste *“se puede notificar y publicar de la forma indicada ut supra; dejan constancia de forma adecuada y se asegura la certeza en su producción jurídica”*²⁶.

Ahora bien, en la actualidad diversas leyes prevén disposiciones que regulan los actos administrativos electrónicos. Así, destacan las disposiciones contenidas en la LOAP (artículo 11), la Ley de Infogobierno (arts. 6 y 26), la Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado (art. 49), la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (art. 17) y la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas (art. 8). Incluso, sobre este último artículo se ha pronunciado la doctrina al señalar que *“a partir de esa disposición debieron quedar despejadas las dudas sobre la validez de un acto administrativo elaborado en un formato digital y notificado en la misma forma”*²⁷.

Igualmente, la jurisprudencia nacional se ha pronunciado sobre la supuesta validez del acto administrativo electrónico en el país²⁸. En especial, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia

²⁴ Sobre la definición de acto administrativo, véase en general, Pesci-Feltri, Flavia, “Algunas notas sobre la evolución doctrinal de la noción de acto administrativo en el Derecho Administrativo Venezolano” en *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, FUNEDA, Caracas, 2011.

²⁵ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, Thomson Civitas, Madrid, 1975, p. 553.

²⁶ Alfonzo Paradisi, *La simplificación de trámites administrativos y el uso...*, ob. cit., p. 57.

²⁷ Leal Wilhelm, Salvador, “El acto administrativo electrónico”, en *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con motivo de los 25 años de Funeda*, CIDEP, Caracas, 2019, p. 201.

²⁸ Sobre la jurisprudencia sobre el acto administrativo electrónico, véase Rivera Cajas, Mónica, “El acto administrativo electrónico en Venezuela”, en *Revista Derecho y Tecnología* N° 15, UCAT, Táchira, 2014, pp. 85-104.

ha acogido la figura del acto administrativo electrónico en las sentencias N° 1011 del 08-07-2009 (caso *Sociedad Mercantil Isf Alpiz Integradores de Soluciones Financieras, C.A.*) y N° 1801 del 15-12-2011 (caso: *MMC Automotriz, S.A.*); posición que ha sido criticada acertadamente por REVERÓN BOULTON²⁹.

En una futura reforma legislativa o proyecto de ley, consideramos que debería incluirse la previsión que el acto administrativo no sólo debe ser dictado y soportado en formato papel, sino también puede ser en formato electrónico o digital. Por ello, reiteramos que lo único que estaría modificándose en este caso sería el formato (de papel a digital), ya que *“su contenido y formalidades deben seguir siendo las mismas por cuanto son dictados por funcionarios competentes en el ejercicio de sus atribuciones y siguiendo las formalidades necesarias para ello, en nuestro caso siguiendo lo dispuesto en el artículo 18 LOPA, por ejemplo”*.

B. Notificación electrónica

La notificación administrativa es *“la comunicación formal del acto administrativo o decisión adoptada en torno al asunto al que se refiere el procedimiento, realizada por el órgano que profirió la misma”*³⁰. Como indicamos más arriba, en Venezuela las notificaciones electrónicas han sido acogidas por diversos artículos del ordenamiento jurídico venezolano, así como por la propia Sala Político-Administrativa del TSJ en varios fallos, a saber: la sentencia N° 1730 del 06-07-2006 (caso: *Aerocaribe Coro, C.A. contra SENIAT*); la sentencia N° 917 del 06-06-2007 (caso: *Constructora Mergabi, C.A. contra Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*); la sentencia N° 381 del 05-04-2016 (caso: *Consortio Boyacá – La Guaira, C.A.*), entre otras.

Las referidas sentencias han tratado desde aspectos puntuales de la notificación electrónica como las formalidades que deben contener y la constancia de que se hayan practicado, hasta *“casos aislados de notificación vía correo electrónico”*³¹, con lo cual forman *“la más interesante (y cuestionable) jurisprudencia”*³² en la materia, pues, ciertamente se requiere de una previsión de ley.

²⁹ Reverón Boulton, Carlos, “Consideraciones en torno a la jurisprudencia relativa a la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en procedimientos administrativos” en *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con motivo de los 25 años de Funeda*, CIDEP, Caracas, 2019, p. 360.

³⁰ Belandria, “El procedimiento administrativo telemático”, ob. cit., p. 47.

³¹ Sira Santana, Gabriel, “La Administración electrónica en las decisiones de la Sala Político-Administrativa del TSJ (2000-2018)” en *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con motivo de los 25 años de Funeda*, CIDEP, Caracas, p. 394.

³² Reveron Boulton, ob. cit., p. 361.

En lo que respecta al procedimiento administrativo electrónico que será regulado mediante una eventual reforma legislativa o proyecto de ley, debemos indicar que se debería establecer que el interesado tenga la opción de decidir si desea ser notificado personal o electrónicamente, lo cual podría emitirse también por medios electrónicos³³. En tal caso, el interesado deberá indicar su dirección de correo electrónico en la solicitud o petición presentada en la apertura del procedimiento, a los efectos de que logre practicarse ésta.

Un aspecto que considerar para la regulación futura es la prueba de la recepción y la eficacia de las notificaciones electrónicas. Ciertamente, cuando éstas se realizan por correo, no parece haber mayores problemas porque estas aplicaciones contienen mecanismos que permitirían confirmar el envío y recepción de las notificaciones, así como conocer cuando las partes han leído ésta. El problema se expresa con mayor claridad cuando la aplicación de que se trate no contenga esta facilidad pues como se señaló en otra oportunidad, *"los trabajos de los web servers se podrían duplicar al incluir esta aplicación de modo que sistemas con bajo presupuesto posiblemente lo descarten y se limiten al enrutamiento de los mensajes"*³⁴.

Conclusión

Dado los cambios en el mundo, así como la transformación digital y modernización de la Administración Pública, se hace inminente la recepción y previsión de procedimiento administrativo electrónico. Ciertamente, ya algunas leyes importantes han regulado diversos aspectos del procedimiento administrativo electrónico, tales como el valor del expediente administrativo electrónico y de las firmas electrónicas, la incorporación de documentos físicos al expediente electrónico y la interoperabilidad.

No obstante, para ofrecer una mayor seguridad jurídica, así como en favor de los derechos e intereses de los ciudadanos, se requiere, o bien la reforma de la LOPA, o bien la emisión de una ley especial de procedimiento administrativo electrónico que establezca las diversas etapas, fases y requisitos o elementos del mencionado procedimiento, satisfaciendo los principios de reserva legal y de legalidad administrativa y previendo, en esas disposiciones, los avances de la transformación digital. ■

³³ Alfonzo Paradisi, *La simplificación de trámites administrativos y el uso...*, ob. cit., p. 43.

³⁴ Ídem, p. 46.