UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA Y SU VINCULACIÓN CON LA MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Trabajo presentado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo

Autora: Elcide Beatriz Buitrago Roa
C.I 13.146.272

San Cristóbal, diciembre de 2004

CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA Y SU VINCULACIÓN CON LA MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Por: Elcide Beatriz Buitrago Roa

Trabajo de Grado de Especialización aprobado en nombre de la Universidad Católica del Táchira, por el siguiente Jurado, a los días del mes de de 2004.

Jurado	**Jurado**
Nombre:	**Nombre:**
C.I.	**C.I.**

Jurado

Nombre:

C.I.

Gracias a:

Mis Padres, Jesús y Elcide, responsables de mi esencia y existencia, por su amor y apoyo, este triunfo también es de ustedes.

Lore y Lili, mis hermanas, siempre a mi lado, con la ilusión de ver coronada mi meta.

Hirwin, un hombre excepcional, quien es fuente de inspiración y modelo a seguir.

ÍNDICE GENERAL

Aprobación del Tutor……ii

Aprobación del Jurado…….iii

Agradecimiento……..……..……iv

Resumen……vii

INTRODUCCIÓN…….l

CAPÍTULOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA…….……..…..4

Exposición de la Situación…….…..4
Justificación……..……6
Objetivos……..…7
Metodología……..8

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES ACERCA DEL PODER PÚBLICO EN VENEZUELA……..……10

Las Funciones del Estado……..11
La Actividad Administrativa……14
Función Administrativa y Administración Pública……14

III. FUNDAMENTOS DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO EN VENEZUELA……17

Fundamento Constitucional……..……17
Fundamento Legal……20

IV. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN ALGUNAS LEYES LATINOAMERICANAS……24

V. APLICACIÓN DE ALGUNOS MEDIOS ELECTRÓNICOS Y TECNOLOGICOS EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA COMO HERRAMIENTA PARA CONFIRMAR LOS PRINCIPIOS DE CELERIDAD, EFICACIA, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA VENEZOLANA……..….29

Modernización de la Administración Pública……32

¿Qué es Ventanilla Única?.....39

Elementos que condicionan el programa de Ventanilla Única……40

VI. CÓMO CARACTERIZAR Y DISEÑAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO MEDIANTE EL USO DE LOS RECURSOS QUE SUMINISTRA LA TECNOLOGÍA, LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES TENDENTES A OPTIMIZAR LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA……..46

Fundamentación Teórica……..….49
Las NTIC como Instrumentos de los Procedimientos Administrativos….49
Principios Rectores del Procedimiento Administrativo Electrónico……..50
Principios Procesales……50
Principios de Protección de los Derechos de los Ciudadanos……..51
Ventajas y Desventajas en Venezuela del Procedimiento Administrativo Electrónico……..…53
Criterios para la Implantación del Procedimiento Administrativo Electrónico en Venezuela……..……55
Características de la Instalación del Procedimiento Administrativo Electrónico en Venezuela……..57
Escenarios para la Instalación……..……58
Aplicación de una Normativa Vigente……..…58
Reforma de la Legislación Vigente……..…58
Creación de una Ley de Procedimiento Administrativo Electrónico…….59

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES……..…..…61

BIBLIOGRAFIA……69

UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA
DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS DE POST-GRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN CRISTOBAL- ESTADO TACHIRA

Autora: Elcide Beatriz Buitrago Roa
C.I:13.146.272
Tutor: Fidel Sánchez López
C.I: 10.157.038
Año: 2004

Resumen

Venezuela atraviesa por un grave crisis política, económica, social y cultural, donde la única solución viable es una transformación que le permita a los ciudadanos la preservación y cumplimiento de la garantías consagradas en la Constitución, ya que éstas son constantemente cercenadas sin obtener respuesta por parte del Poder Público, que en vez de reestablecer la situación jurídica infringida que le permita al administrado la satisfacción a su pretensión, por el contrario, los venezolanos viven en la incertidumbre constante en donde se esta consciente que sus derechos son violentados en todo instante pero sin saber cuándo obtendrá restablecimiento de su situación. La aplicación de modernas técnicas en los procedimientos que rigen la Administración Pública lograría entre otros aspectos la economía y permitiría un reestablecimiento en el equilibrio que debe existir entre la Administración y los administrados, obteniendo el ciudadano de esta manera, la convicción de que con absoluta seguridad y certeza su controversia será dirimida de manera eficaz, en forma rápida y con total pulcritud, lo que significa que se aplicarán los principios constitucionales de eficacia, celeridad y transparencia. El objetivo de este trabajo es Precisar la conveniencia de la aplicación de modernas técnicas de informática a los procedimientos administrativos en Venezuela, que permitan la obtención ágil y transparente en su tramitación. La metodología utilizada es la documental. Como métodos se utilizaron la observación, el análisis, la síntesis, el subrayado y el registro de notas. Como conclusión, puede opinarse que lo planteado en el trabajo requiere de un Estado que sea más rector y director de políticas que ejecutar, que le permita ser la maquinaria capaz de conducir a la sociedad venezolana en permanente intercambio con ella, al logro de una sociedad justa, donde el ser humano, uno y cada uno de los habitantes de Venezuela sea el centro de preocupación del sistema.

Introducción

La realidad de una aguda crisis, que se manifiesta en elevados porcentajes de pobreza extrema y en una decadencia institucional que hace temer una grave disolución social, originan a diario una diversidad de conflictos, producto de la marginalidad moral, cultural, política y económica que existe actualmente en la sociedad venezolana. La firme determinación de crear un nuevo orden en el País, con el cual, el pueblo cree puede derrumbar un sistema regido por la corrupción, los privilegios, ausencia de dignidad, pulcritud y transparencia, abrirá una nueva fase política, social, cultural y económica que se sustentará en los valores morales y éticos, sin precedentes en la historia de la sociedad venezolana, razón que posiblemente conducirá a consolidar profundos cambios.

Modernizar la Administración en Venezuela es un programa a largo plazo, es un proceso lento, en donde lo importante es mantener el pulso, ir poniendo en marcha pequeñas reformas, a manera de crear una mejor administración que garantice la calidad de vida del ciudadano que se desenvuelve en esa sociedad, constituyéndose este en el objetivo esencial del proceso de modernización.

Obviamente la administración pública venezolana requiere un cambio, en donde es prioridad una perfecta coordinación entre Gobierno y Administración Pública, dirigido a lograr la solución de los problemas colectivos que afectan a las personas, sin olvidar el eje central de esta transformación que en este proceso de modernización, son los empleados públicos, ya que la Administración está en sus manos y de ellos depende el buen funcionamiento de la misma.

Durante largo tiempo los empleados públicos han sido desacreditados, negándoseles el valor que realmente tienen como servidores, situación que crea en ellos, desmotivación, frustración y desinterés. Esto se refleja en una inadecuada prestación del servicio que les corresponde brindar como función específica de su desempeño, realidad que cambiaría si se le diera la importancia que ellos tienen como funcionarios, puesto que les serviría de estímulo y prestarían un mejor servicio, ofreciendo lo que la gente realmente quiere y originando como consecuencia, la correcta satisfacción de los ciudadanos que integran esa Administración Pública .

La implementación en la Administración Pública Venezolana de nuevas tecnologías para la modernización de las estructuras públicas, permitirían enlazar desde un solo punto de acceso a una multiplicidad de departamentos ministeriales, servicios autónomos sin personalidad jurídica, institutos autónomos y empresas del Estado, incorporándose así a la información electrónica, sistema que simplificaría el entramado administrativo y sobre todo aseguraría que los servicios públicos se presten por medio de las mejores y más modernas técnicas, que permitirán optimizar el rendimiento de los funcionarios.

La aplicación de modernas técnicas en los procedimientos que rigen la Administración Pública lograría entre otros aspectos la economía y permitiría un reestablecimiento en el equilibrio que debe existir entre la Administración y los administrados, obteniendo el ciudadano de esta manera, la firme convicción de que con absoluta seguridad y certeza su controversia será dirimida de manera eficaz, en forma rápida y con total pulcritud, lo cual quiere decir que se estarán aplicando los principios constitucionales de eficacia, celeridad y transparencia

Ante lo expuesto la finalidad de esta investigación es analizar la conveniencia de la aplicación de modernas técnicas de informática a los

procedimientos administrativos en Venezuela que permitan la obtención ágil y transparente en la tramitación de los mismos.

Para el cumplimiento del objetivo general señalado, como de los objetivos específicos indicados, esta investigación se caracterizó por ser eminentemente documental, utilizándose el registro de notas, sistematización, observación y análisis de la información recabada en distintos instrumentos, como son por ejemplo libros de texto nacionales y extranjeros, leyes y otros documentos. Específicamente se examinaron las opiniones de autores venezolanos y españoles sobre la automatización de la Administración Pública.

El trabajo se estructuró en siete capítulos, el primero de los cuales se destinó a la exposición de la situación, la justificación y la enunciación de sus objetivos, En el capítulo II se plasman las Consideraciones Preliminares Acerca del Poder Público en Venezuela. El capítulo III muestra Fundamentos de la Actuación del Estado Democrático y Social de Derecho en Venezuela. El capítulo IV Principios que Rigen el Procedimiento Administrativo en Algunas Leyes Latinoamericanas. El V capítulo describe la necesidad de la Aplicación de Medios Electrónicos y Tecnológicos Como Herramienta para Confirmar los Principios de Celeridad, Eficacia, Eficiencia y Transparencia en la Actividad Administrativa Venezolana; el capítulo VI explica cómo Caracterizar y Diseñar un Procedimiento Administrativo Electrónico Mediante el Uso de los Recursos que Suministra la Tecnología, la Información y las Comunicaciones, Tendentes a Optimizar la Actividad de la Administración Pública en Venezuela. En el capítulo VII se exponen las conclusiones generales obtenidas como resultado de la investigación, así como las recomendaciones que se consideró pertinente formular, seguido de la reseña bibliográfica.

Capítulo I

Planteamiento del Problema

Exposición de la Situación

La realidad de una aguda crisis, que se manifiesta en un elevado porcentaje de pobreza extrema y en una decadencia institucional que hace temer una grave disolución social, originan a diario una diversidad de conflictos, producto de la marginalidad moral, cultural, política y económica que existe actualmente en la sociedad venezolana y la firme determinación de crear un nuevo orden en el país, con el cual la sociedad considera que puede derrumbar un sistema regido por la corrupción, los privilegios, ausencia de dignidad, pulcritud y transparencia; abrirá una nueva fase política, social, cultural y económica que se sustentará en los valores morales y éticos, considerada sin precedentes en la historia de la sociedad venezolana, razón que posiblemente conducirá a consolidar profundos cambios.

Modernizar la Administración en Venezuela es un programa a largo plazo, es un proceso lento, en el que lo importante es mantener el pulso, ir poniendo en marcha pequeñas reformas, a manera de crear una mejor administración que garantice la calidad de vida del ciudadano que se desenvuelve en esa sociedad, constituyéndose este en el objetivo esencial del proceso de modernización.

Obviamente la administración pública venezolana requiere un cambio radical, en donde es prioridad una perfecta coordinación entre Gobierno y Administración Pública, dirigida a lograr la solución de los problemas colectivos que afectan a los ciudadanos, sin olvidar el eje central de esta transformación que en este proceso de modernización, son los empleados

públicos, ya que la Administración está en sus manos y de ellos depende el buen funcionamiento de la misma.

Durante largo tiempo los empleados públicos han sido desacreditados, negándoseles el valor que realmente tienen como servidores, situación que crea en ellos desmotivación, frustración y desinterés, que se refleja en una inadecuada prestación del servicio que les corresponde brindar como función específica de su desempeño, realidad que variaría si se le diera la importancia que ellos tienen como funcionarios, puesto que les serviría de estímulo y prestarían un mejor servicio, ofreciendo lo que la gente realmente quiere y originando como consecuencia, la correcta satisfacción de los ciudadanos que integran esa Administración Pública .

La implementación en la Administración Pública venezolana, de nuevas tecnologías para la modernización de las estructuras públicas, permitirían enlazar, desde un solo punto de acceso con una multiplicidad de departamentos ministeriales, servicios autónomos sin personalidad jurídica, institutos autónomos y empresas del Estado, incorporándose así a la información electrónica, sistema que simplificaría el entramado administrativo y sobre todo aseguraría que los servicios públicos se presten por medio de las mejores y más modernas técnicas, que permitirán optimizar el rendimiento de los funcionarios.

La aplicación de modernas técnicas en los procedimientos que rige la Administración Pública lograría entre otros aspectos la economía y permitiría un restablecimiento en el equilibrio que debe existir entre la Administración y los administrados, obteniendo el ciudadano de esta manera, la firme convicción de que con absoluta seguridad y certeza su controversia será dirimida de manera eficaz, en forma rápida y con total pulcritud, lo cual quiere decir que se estarán aplicando los principios constitucionales de eficacia, celeridad y transparencia

Ante lo expuesto la finalidad de esta investigación es analizar la conveniencia o no de la aplicación de modernas técnicas de informática a los procedimientos administrativos en Venezuela, que permitan la obtención ágil y transparente en la tramitación de los mismos

Justificación

La aplicación de modernas técnicas de informática a los procedimientos administrativos en Venezuela sería altamente beneficiosos para los ciudadanos que integran la sociedad venezolana, pues además de obtener una respuesta que satisfaga la pretensión del administrado; también tendría la seguridad jurídica de que su respuesta va a ser acorde con su exigencia y que la misma va a estar basada en el principio de transparencia, principio rector que debe regir toda actividad desarrollada por la Administración Pública.

En consecuencia, la implementación de la tecnología en la Administración venezolana será grandemente beneficiosa, ya que la respuesta por parte de la misma sería no solo rápida, eficaz, eficiente y transparente sino además económica, en el sentido de que el administrado podrá solucionar sus problemas con la Administración a través del uso de la Internet, lo que implicaría ahorro de tiempo, puesto que en la actualidad no solo el administrado debe esperar años para obtener una respuesta de la Administración sino que la respuesta no satisface la pretensión planteada por él; además de la perdida de tiempo que le implica al administrado dirigirse innumerables veces a la Administración para la solución de su controversia y no obtener el resultado de la misma.

Constituiría un gran avance el logro de este objetivo en Venezuela, por ser este un país que se caracteriza por tener un potencial humano con muchísimas virtudes entre las cuales destaca, gente trabajadora, emprendedora que no se deja abatir por las graves vicisitudes que afronta hoy en día la sociedad venezolana, y que está dispuesta a trabajar y a seguir trabajando para construir un país próspero basado en la democracia participativa y que cuente con una Administración Pública regida por un sistema tecnológico, que logre en primer término la solución de los problemas que afronten los ciudadanos venezolanos y en segundo término que constituya modelo a seguir por otras administraciones públicas.

Objetivos

Objetivo General

- Precisar la conveniencia de la aplicación de modernas técnicas de informática a los procedimientos administrativos en Venezuela, que permitan la obtención ágil y transparente en su tramitación.

Objetivos Específicos

- Exponer algunas consideraciones preliminares acerca del poder publico en Venezuela
- Analizar el fundamento de la actuación del Estado democrático y social de derecho.

- Considerar los principios que rigen el procedimiento administrativo en algunas leyes latinoamericanas.
- Analizar los principios de eficacia, eficiencia, celeridad y transparencia en la actividad administrativa de la Administración Pública Venezolana.

Metodología

La investigación documental es el tipo de investigación en la que se inscribe el presente estudio, la misma supone una secuencia de operaciones que conducen racionalmente a la obtención de información necesaria para generar un conocimiento nuevo, propio, derivado del uso creativo de la información; es un proceso fundamental que ha de realizarse para la elaboración de todo trabajo escrito. Primeramente, se parte de un tema que ha sido investigado con anterioridad o al menos tocado en algunos de sus aspectos según sea el interés de la tarea a realizar, además de la observación de la realidad y del estudio de temas generadores del conocimiento, se plantean interrogantes de búsqueda que conducen a crear necesidades de información y así se procede a definir el objeto de la investigación.

Dentro de este contexto, el diseño de investigación es el documental, los datos se obtuvieron a partir de la aplicación de técnicas documentales que fueron aplicadas al material bibliográfico, consultado a través de todo el proceso de investigación, y se identificaron las fuentes de información que dieron respuestas a las necesidades planteadas en el ejercicio investigativo. Dichas fuentes fueron analizadas y se procedió a elaborar un trabajo propio que debe engendrar una producción de conocimientos derivados de la investigación.

En cuanto a las técnicas documentales empleadas, en especial, el desarrollo y delimitación del momento teórico de la investigación, estas fueron: la observación documental, presentación resumida, resumen analítico, análisis crítico y síntesis, los cuales se realizaron a través de instrumentos tales como registro de notas y citas bibliográficas. Dichas técnicas documentales se aplicaron en la revisión de diferentes fuentes, como textos y leyes relacionados con el campo del Derecho Administrativo.

Capítulo II

Consideraciones Preliminares Acerca del Poder Público en Venezuela

En orden a la consecución de sus fines, el Estado Venezolano ha otorgado al pueblo la soberanía, a través de un mandato constitucional, consagrado en el artículo 5 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) que expresa:

> **Artículo 5:**
>
> *La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente mediante el sufragio por los órganos que ejercen el Poder Público.*
>
> *Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.*

De este modo, constitucionalmente se establece una facultad de mandar y estatuir, una potestad genérica de obrar que se denomina Poder Público y que se ejerce o actúa a través de órganos. (Brewer-Carías, 1975)

Este Poder Público comprende, según el ámbito territorial de su ejercicio: el Poder Nacional, el Poder Estadal y el Poder Municipal, ejercidos por la República, los Estados y los Municipios, respectivamente, conforme a las atribuciones definidas por la Constitución y las leyes. Así se consagra constitucionalmente en el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999):

Artículo 136:

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

La República, como personificación del estado federal, ejerce el Poder Público, a través de los órganos competentes, en todo el territorio nacional en las materias que son competencias del Poder Nacional. Así el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) establece que "*la República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*".

Cuando el Estado actúa en función administrativa *"lo hace como sujeto de derecho, titular de los intereses públicos y en gestión de los mismos, relacionándose con otros sujetos de derecho"* .(Brewer-Carías, 1964, p.115)

Es así como cada una de las ramas del Poder Público y sus correspondientes órganos tienen funciones que son propias, sin que esto quiera decir que no puedan ejercer funciones distintas de aquellas que le corresponden por naturaleza. Esto se debe a que las realidades políticas han impuesto una distribución de competencias basada en la idea de la colaboración de poderes, que es necesaria en toda estructura de Estado moderno para el cabal cumplimiento y desarrollo de las funciones para lo cual fue creado y materializando así sus fines. De modo que en una Administración Pública moderna y organizada, cada una de las ramas del Poder Público tienen sus propias funciones sin que ello obste para que colaboren entre sí en la

materialización de los fines para los cuales fue creado el Estado y la satisfacción de todos los intereses de los ciudadanos que integran el mismo.

Las Funciones del Estado

En sentido jurídico-formal, la función, propiamente dicha, es el ejercicio del Poder Público por los órganos de cada una de las ramas de éste. En tal sentido la Constitución de 1811 establecía, en su preliminar, una absoluta separación orgánica y funcional en el ejercicio del Poder Supremo cuando expresaba:

> *El ejercicio de esta autoridad, confiada a la Confederación, no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos cuerpos independientes entre sí en sus respectivas facultades.* (edición facsimilar p. 4).

Y es necesario tener presente que Venezuela tiene una organización federal, tal como señala el citado articulo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): "*La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*".

Aunque sea una figura contradictoria, la federación en Venezuela ha estado montada y así aparece diseñada en la Constitución de 1999, sobre un sistema de distribución vertical, es decir, sobre un sistema de descentralización político territorial del poder público en tres niveles: nacional, estadal y municipal; correspondiendo el poder público en el ámbito nacional, a una

persona jurídica territorial que es la República, en el nivel estadal a los estados y al municipal a los municipios.

El esquema en Venezuela es el de una Federación centralizada en un sistema de división político-territorial, con tres conjuntos de personas jurídicas: la República, los Estados y los Municipios, teniendo cada una su autonomía, sus competencias, unas con más otras con menos, y en el nivel intermedio competencias residuales casi inexistentes, precisamente establecidas en la Constitución vigente. Cada una de ellas cuenta con su propio sistema de gobierno democrático, pues hay autoridades electas en los tres niveles, y sus recursos son propios, incluso los derivados de las potestades tributarias.

Para González (1999) el resultado final del modelo constitucional no puede ser catalogado ni como federal ni como descentralizado, se trata de un modelo de Estado centralizado y autocrático, con posibilidades de descentralizarse o desconcentrarse**.** En realidad, como señala el autor, la única declaración verdadera que sobre este tema trae la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) es la que aparece contenida en el artículo 4 anteriormente citado, pero precisamente son esos "términos" los que desnaturalizan el régimen federal.

Si se considera y agrupa la actividad del Estado desde un punto de vista material, atinente a la naturaleza de ésta y no al órgano del cual emana, se puede afirmar que en el mundo contemporáneo pueden distinguirse cuatro funciones básicas del Estado:

a) La Función legislativa: entendida como el conjunto de actividades estatales constituidas por actos de creación, modificación o extinción, de normas jurídicas de validez general

b) La Función de Gobierno: aquella en que se desarrollan actos en ejecución directa de atribuciones constitucionales, por parte, exclusivamente,

del Presidente de la República, mediante decretos ejecutivos constitutivos de actos de gobierno o actos parlamentarios sin forma de ley.

c) La Función Jurisdiccional: entendida como el conjunto de actividades estatales, mediante las cuales se conocen, deciden o resuelven controversias entre dos o más pretensiones de una parte frente a otra. En este sentido, la función jurisdiccional es ejercida tanto por los órganos del Poder Judicial, mediante actos con fuerza de verdad legal (sentencias), como por órganos del Poder Legislativo, mediante actos parlamentarios sin forma de ley y órganos del Poder Ejecutivo, mediante actos administrativos

d) La Función Administrativa: la que está integrada por el conjunto de actividades del Estado en las cuales éste aparece como sujeto de derecho, titular de sus propios intereses y gestor del interés público. Sin embargo, la función administrativa es propia del Poder Ejecutivo y por tanto se ejerce ordinariamente, a través de los órganos competentes de éste, en los diversos ámbitos territoriales del Estado: nacional, estadal y municipal. (Brewer Carías, 1964, p 151)

En todas las ramas del Poder Público hay órganos que ejercen la función administrativa; así lo hacen las Cámaras Legislativas al dictar actos relativos a la administración de su personal o a sus servicios administrativos; los órganos del Poder Judicial al dictar actos concernientes a la administración del personal al servicio de los Tribunales; en forma característica, los órganos del Poder Ejecutivo (Brewer-Carías, 1964 pp. 153 y 154).

Sin embargo, la función administrativa es propia del Poder Ejecutivo y por tanto se ejerce ordinariamente a través de los órganos competentes de éste, en los diversos ámbitos territoriales del Estado: nacional, estadal y municipal.

La Actividad Administrativa

La actividad administrativa es propia de la rama ejecutiva del Poder Público y por consiguiente el ejercicio de dicha actividad ordinariamente es ejercida por el Poder Ejecutivo, desarrollándola con directa finalidad de servicio público, vale decir en ejecución de la Ley como gestión de los intereses públicos o en defensa de los intereses estatales, traduciéndose en ejecuciones prácticas, mediante actos administrativos y actos materiales. (Brewer-Carías, 1964, p. 144)

La Actividad Administrativa aparece así integrada por el conjunto de actos administrativos y materiales emanados de los órganos del Poder Público en ejercicio de cualquiera de las funciones estatales. Por lo tanto la Actividad Administrativa y su concreción típica, el acto administrativo, no necesariamente debe identificarse con el ejercicio del Poder Público por los órganos del Poder Ejecutivo, ni con el ejercicio de la función administrativa por parte de aquellos.(Brewer–Carías, 1976 p. 164)

Sin embargo, la actividad administrativa es propia de la rama ejecutiva del Poder Público y es válido reducir dicha actividad a la realizada "*por el conjunto de órganos estatales regidos por relaciones de dependencias a los cuales corresponde ordinariamente la misión de ejecutar las leyes*". (Lares-Martínez, 1975, p. 289)

Función Administrativa y Administración Pública

Para el ejercicio de las funciones propias de la rama ejecutiva del Poder Público se precisa de una organización, lo cual quiere decir un orden estructurado por una racionalidad previa a la realidad ordenada. Surge así la

Administración Pública como "*organización de agentes públicos, subordinada al Poder Político, que tiene por finalidad la realización del Estado*" (Cortiñas Peláez 1972 p 67); la cual, en virtud de la distribución territorial del Poder Público, se extiende a todos los ámbitos estatales: nacional, estadal y municipal.

El Estado venezolano, en ejercicio de su potestad de organización, concebida como el poder de crear y establecer los organismos y entes necesarios para el cumplimiento de sus fines, ha establecido, con el correr del tiempo, dos grandes estructuras administrativas: la Administración Pública Central y la Administración Pública Descentralizada. A través de la Administración Pública Central, los órganos del Poder Ejecutivo ejercen la potestad pública en régimen de derecho público. Desde este punto de vista, la función administrativa del Estado se realiza siempre dentro del marco del derecho administrativo y la actividad administrativa se agota en los actos administrativos y materiales realizados por los órganos administrativos competentes del Poder Público.

Tal como se ha señalado, el Estado, en ejercicio de la función administrativa, se relaciona con otros sujetos de derecho, públicos o privados, a fin de tutelar sus propios intereses o defender y gestionar el interés público.

La concepción del Estado como garante del desarrollo social (Artículos 75 al 97 de la Constitución, ambos inclusive.) estimulador del desarrollo cultural (Artículos 98 al 11 de la Constitución, ambos inclusive); promotor del desarrollo económico (Artículo 299 de la Constitución) y de la diversificación de la producción; creador y sostenedor de una industria básica pesada; promotor y director de industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y como consecuencia de estos principios constitucionales, la realidad de un Estado con crecientes intereses patrimoniales y extrapatrimoniales, en institutos, corporaciones y entidades de diversa naturaleza (Articulo 142 de la Constitución), determinan la importancia

actual del estudio de la actividad administrativa estatal y, particularmente, de las formas que ésta reviste.

Ya el Estado no limita su actividad administrativa a la mera ejecución de la Ley, sino que como señala Brewer-Carías (1976):

> *...ha venido asumiendo una serie de actividades no sólo reguladoras del orden económico y social (política administrativa), sino promotoras (fomento), prestadoras de servicio público, empresariales (gestión económica) y planificadoras. Por eso es fácil entender, por qué el estudio del régimen jurídico de esa actividad forma la médula central del Derecho Administrativo***.** (p.164).

Para la realización de las nuevas actividades, el Estado actúa a través de las estructuras administrativas centrales del Poder Ejecutivo, y también mediante organizaciones administrativas descentralizadas, dotadas de personalidad jurídica, patrimonio o capital, según la forma jurídica, y con un objeto específico vinculados a los fines estatales. De manera que independientemente de los problemas que plantea la relación entre la organización administrativa del Estado y el derecho administrativo, puede afirmarse que la función administrativa es la causa formal de la Administración Pública Descentralizada.

Capitulo III

Fundamentos de la Actuación del Estado Democrático y Social de Derecho en Venezuela

Fundamento Constitucional

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) establece la consolidación de un Estado cuyo pilar fundamental es la democracia, consagrando la garantía de valores superiores y cuyos fines esenciales son la defensa y el desarrollo de la persona, el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en ella, como puede verse en los siguientes artículos:

Artículo 2

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

Artículo 3:

> *El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.*
>
> *La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.*

Igualmente el artículo 141 de la Constitución (1999) textualmente consagra:

> **Artículo 141:**
> *La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia,* ***rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.***

Ello implica que las organizaciones del Estado deben estar orientadas al logro de tales finalidades, por lo que establece que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, es decir, el sometimiento de la actuación pública al principio de la legalidad.

Los ciudadanos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente involucrados y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular; asimismo tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática.

La consagración de estos principios como fundamento en el actuar de la Administración Pública permite estructurar un sistema institucional que garantice la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que integran la sociedad venezolana, la correspondencia entre los requerimientos de los diferentes sectores de la ciudadanía y la respuesta de la propia sociedad y la de los organismos e instituciones que constituyen el Estado; logrando así, precisamente, el equilibrio que debe existir en toda sociedad moderna, en donde la actuación de la administración satisface las necesidades de la población y para obtener el cumplimiento de un Estado de Derecho que pueda brindar la seguridad jurídica necesaria que compense los requerimientos de los ciudadanos que componen dicho Estado.

Para la obtención de un Estado de Derecho y un actuar de la administración, acorde con los principios consagrados en la Constitución, como son honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición y responsabilidad en el ejercicio de la actividad administrativa, es menester la estructuración de un sistema que garantice la participación de los diferentes sectores de una sociedad, en condiciones de simetría (de igualdad real, no solo formal), de manera que se puedan establecer demandas y requerimientos al sistema que rige dicha sociedad, siendo necesario la democratización de los organismos de intermediación entre la sociedad y el Estado; de allí la tendencia a desarrollar lo que en ese sentido está expresado en la Constitución, mediante un sistema de leyes en la que se establezcan los términos de la democratización de esos organismos de intermediación y constituyéndose así en organismos proactivos de los procesos de participación; lo que implica que no sólo es necesario que esté basado en sólidos principios de justicia, sino que a su vez es menester que garantice la gobernabilidad del sistema, siendo necesario también la existencia de sistemas de información que permitan a los diferentes sectores de la sociedad expresarse libremente.

Todo ello se desarrollará dentro de un ambiente que garantice que las controversias originadas entre la ciudadanía y entre ésta y el Estado, se resuelvan con justicia, teniendo como fundamento los principios consagrados en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), ya que el mismo constituye el elemento fundamental que garantiza un verdadero Estado de Derecho, con plena garantía de la seguridad jurídica por lo que obliga al Estado a actuar conforme a derecho, sin arbitrariedades.

Para que el sistema en una determinada sociedad funcione en forma equilibrada y dé respuestas oportunas y eficientes, es necesario que los diferentes órganos del Estado, tengan una acción transparente en función de los resultados y no de procedimientos administrativos engorrosos; que cuente con un personal de carrera fundamentado en la meritocracia y no amparado en principios clientelares, ya sean personales, partidistas y/ o sindicales.

Por lo anteriormente expuesto es conveniente indicar que la Constitución de 1999 establece, que con sus excepciones, los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera; el ingreso a ella es por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia y el ascenso estará supeditado a métodos científicos, basados en el sistema de méritos; el traslado, suspensión y retiro, serán de acuerdo a su desempeño (artículo 146 de la Constitución); por lo cual puede decirse que constitucionalmente la carrera administrativa se fundamenta en principios meritocráticos.

Fundamento Legal

En este aparte se expondrá el fundamento legal que sustenta la actuación del estado democrático y social de Derecho, teniendo como base la Ley

Orgánica de la Administración Pública (2001) y el Decreto Ley sobre la simplificación de trámites administrativos (1999)

El artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001) establece:

> **Artículo 12:**
> *La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. Asimismo, se efectuará dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica.*
>
> *La simplificación de los trámites administrativos será tarea permanente de los órganos y entes de la Administración Pública, así como la suspensión de los que fueren innecesarios, todo de conformidad con los principios y normas que establezca la ley correspondiente.*
>
> *A fin de dar cumplimiento a los principios establecidos en esta Ley, los órganos y entes de la Administración Pública deberán utilizar las nuevas tecnologías que desarrolle ciencia, tales como los medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas.*
>
> *En tal sentido, cada órgano y ente de la Administración Pública deberá establecer y mantener una página en la internet, que contendrá, entre otra información que se considere relevante, los datos correspondientes a su misión, organización, procedimientos, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, así como un mecanismo de comunicación electrónica con dichos órganos y entes disponible para todas las personas vía internet.*

Entonces, este artículo de la Ley Orgánica de Administración Pública establece las bases sobre las cuales se regirá el sistema administrativo del Estado Venezolano, que tenga como base lo establecido en los artículo 141 y 143 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999),

consagrando mayor flexibilidad al sistema administrativo y colocándola en condiciones de actuar en función de resultados y no de procedimientos.

La Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos (1999) puntualiza:

> **Artículo 4:**
> *Con el objeto de lograr mayor celeridad y funcionalidad en las tramitaciones administrativas se crea el Decreto-Ley sobre la Simplificación de Trámites Administrativos, publicado en Gaceta Oficial Extraordinario N 5.393 de fecha 22 de octubre de 1999, racionalizando así las tramitaciones que realicen los particulares ante la Administración Pública, mejorando su eficacia, pertinencia y utilidad, a fin de optimizar las relaciones de ésta con los ciudadanos.*

Igualmente el Artículo 8 propone hacer cumplir al Estado con los objetivos trazados al crear las instituciones, uno de los cuales es prestar un servicio óptimo a los habitantes que conforman dicha sociedad y así obligar a las mismas a elaborar sus respectivos planes de simplificación con base en los principios de presunción de buena fe del ciudadano, la simplicidad, transparencia, celeridad y eficacia de la actividad de la Administración Pública, la actividad de la Administración Pública al servicio de los ciudadanos y la desconcentración en la toma de decisiones por parte de los órganos de dirección, para cambiar así el paradigma que hasta la presente había regido las relaciones de los ciudadanos con la Administración, en donde se cree que no prevalece la buena fe en la actuación del ciudadano, la cual se entorpece con un cúmulo de requisitos, cargas y trabas impuestas a los administrados tendentes a desvirtuar tal presunción.

También el Decreto-Ley consagra una serie de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el mismo, originando responsabilidad civil, penal y administrativa al funcionario público que no las

cumpla. Inclusive el artículo 60 de la indicada Ley consagra lapsos especiales para la interposición de recursos que se intenten contra los actos administrativos de imposición de multas, este artículo consagra expresamente:

> **Artículo 60:**
> *Las sanciones establecidas en este Decreto-Ley se aplicarán mediante resolución motivada, la cual podrá ser recurrida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación. El recurso será decidido dentro de los quince (15) días hábiles siguientes. Contra esta decisión se podrá recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación.*

Las modernas Administraciones Públicas establecen para ello compromisos nacionales de gestión o su equivalente, mediante los cuales los diferentes organismos de la Administración Pública se comprometen al logro de determinados objetivos.

Como parte de la transformación del marco institucional es menester hacer énfasis en la simplificación de procedimientos administrativos y prestar especial atención a la transformación de aquellos que han sido fuente de corruptelas y que tienen que ver con los trámites que más directamente relacionan al ciudadano con el Estado, como ejemplo se puede indicar el sistema de registro de vehículos automotores, sistema de identificación ciudadana, expedición de cédulas de identidad, pasaportes, registro e ingresos de extranjeros, sistema de aduanas, sistema de registros de nacimientos, defunciones y sus respectivas partidas.

Ante lo expuesto podría decirse que el funcionamiento de la Administración Pública en Venezuela es atrasada, pues tiene como fundamento métodos que podrían calificarse de artesanales, los cuales deben actualizarse mediante la utilización de herramientas modernas de gerencia, entre las que cabe destacar la automatización e informatización, es decir, la instauración en la Administración de nuevas tecnologías que permitan agilizar los

procedimientos de las instituciones y órganos del Estado, de manera que el usuario pueda obtener una respuesta rápida, eficaz y satisfactoria a sus requerimientos.

Capitulo IV

Principios que Rigen el Procedimiento Administrativo en Algunas Leyes Latinoamericanas

---

Una característica esencial del procedimiento administrativo en América Latina según Brewer-Carías (1982) es la enumeración, en la propia legislación, de los principios que deben guiar el procedimiento administrativo. Por ello el tema de los principios del procedimiento no es un tema teórico de sola elaboración doctrinal, sino que deriva de su enumeración y desarrollo, expreso en los textos normativos.

Expone el autor, que la única excepción es el caso de Costa Rica, en cuyo texto normativo no hay un artículo especifico destinado a enumerar los principios; en el resto de la legislación latinoamericana las leyes consagran normas relativas a la materia de los principios. Como ejemplo destaca la Ley Argentina, que señala: *"los principios por los cuales se debe regir el procedimiento administrativo son los de la celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites"* (p. 28), enumeración que se va repitiendo en todas las leyes.

En el caso de Venezuela señala Brewer-Carías por ejemplo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), además de los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia, agrega el principio de imparcialidad (Artículo 30). Así, en el artículo señalado se indican unos

principios del procedimiento básicos, que han de servir de orientación y criterio interpretativo de todas las normas de procedimiento.

El autor Carro Martínez citado por Araujo (1998) , explica los principios de la siguiente manera:

> *Economía: la actividad administrativa resulta económica si es uniforme, simple y productiva; celeridad: la actividad administrativa resulta rápida si existe agilidad, brevedad y si no hay un excesivo apego al formalismo; y eficacia: la actividad administrativa resulta eficaz si obra ejecutivamente, con publicidad y congruencia.* (p.123)

Por consiguiente, la acción combinada de esos principios tendrá como objeto inmediato hacer óptima la actividad administrativa y la participación de los administrados.

En el Código de Colombia, además de todos estos principios, se agregan otros como los de: publicidad, contradicción, y conformidad con el propio Código (artículo 3), es decir, el principio de legalidad objetiva. En la Ley Federal de México, se sigue la orientación del texto colombiano agregándose a la enumeración el principio de la buena fe. (Artículo 13).

Hay otros como el Decreto de Uruguay, donde la enunciación de los principios es muy extensa y comprensiva, según Brewer-Carías (1982), quien lo expone en el texto siguiente:

> ***Artículo 2.*** *La Administración debe servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno al derecho, y debe actuar de acuerdo a los siguientes principios generales:*
>
> *a) imparcialidad.*
> *b) legalidad objetiva.*
> *c) impulsión de oficio.*
> *d) verdad material*
> *e) economía, celeridad y eficacia.*
> *f) informalismo a favor del administrado.*

g) *flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismos.*
h) *delegación material.*
i) *debido proceso*
j) *contradicción*
k) *buena fe, lealtad y presunción de verdad salvo prueba en contrario.*
l) *motivación de la decisión; y*
m) *gratuidad.*

Estos principios, además, señala el mismo artículo, deben servir como criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento. Una enumeración extensísima de principios de esta naturaleza, tiene ventaja de permitir al Juez contencioso-administrativo ejercer un control más efectivo de la acción administrativa.

Ahora bien, este conjunto de principios, a través de los cuales puede realizarse un análisis comparativo de todas las leyes de procedimientos administrativos existentes en América Latina, pueden agruparse en siete grandes temas según el autor citado, relativos a:

> ***I. El Principio de la Legalidad,*** *en el cual se incorporan el principio de sometimiento al derecho y paralelismo de las formas, el principio de la jerarquía y el régimen de la discrecionalidad.*
>
> ***II. El Principio de la Eficacia****, el cual, a su vez, agrupa un conjunto de principios como el principio de la instrumentalidad, el principio de la economía procesal, el principio del informalismo, el principio favor acti, el principio conservatio acti o de la finalidad, el principio de la presunción de la legalidad, el principio pro actione y el principio de la caducidad.*
>
> ***III. El Principio de la Participación,*** *que informa todo lo relativo al derecho de petición, al principio de legitimación, al principio de igualdad y al principio de la publicidad.*

> ***IV. El Principio de la Oficialidad****, donde se incluyen el principio inquisitivo, el principio de la objetividad, el principio de la imparcialidad y la transparencia, el principio de la celeridad y el principio ejecutivo .*
>
> ***V. Los Principios Sobre el Acto Administrativo****, relativos al régimen de los requisitos de legalidad y de las nulidades.*
>
> ***VI. El Principio del Debido Proceso,*** *que comprende el principio del contradictorio, el derecho a la defensa, el principio de gratuidad, el principio de motivación, y los principios de confianza legítima, de la buena fe, de la lealtad y de verdad material.*
>
> ***VII. Los Principios Relativos a los Recursos Administrativos,*** *tema que tiene carga importante en el régimen de los procedimientos administrativos, al punto de que puede decirse que las primeras leyes que regularon estos temas en América Latina fueron las referidas a los recursos administrativos, tanto en las leyes especiales como en forma general.* (pp. 31-32)

El segundo de los principios del procedimiento administrativo, que todas las leyes de América Latina incluyen en la enumeración que hacen de los mismos, es el Principio de la Eficacia. Así sucede con las leyes argentinas (artículo 1), venezolana (artículo 30) y mexicana (artículo 13) y con el Decreto de Uruguay (artículo 2). Pero una definición precisa del principio de la eficacia solo se encuentra en el Código Colombiano, como principio de interpretación del procedimiento, en los siguientes términos:

> ***Artículo 3.*** *En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo de oficio o a petición del interesado.* (pp. 59-60)

Las leyes de Procedimientos Administrativos han precisado, según Brewer-Carías (1982) tres aspectos que son de vital importancia tomar en consideración:

a. El Interés General, el procedimiento administrativo tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la acción administrativa, vinculada al logro del interés general. Por ello la Ley General de Costa Rica precisa que "el procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración" (artículo 214, 1); agregando que "la norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige " (artículo 10).

b. La Protección y Garantía de los Derechos de los Administrados, además del logro de los fines del interés general que orientan la acción administrativa, el procedimiento tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses de los administrados, de manera que los "derechos de los particulares" también son los elementos centrales de la configuración del procedimiento administrativo.

c. La Racionalidad Administrativa, es decir, la racionalización de la actividad administrativa que consiste en la normalización o uniformización que en muchos procesos de reforma administrativa se han querido establecer, y que algunas leyes lo regulan.

Por ejemplo, la Ley Orgánica venezolana establece como obligación general, el que "la Administración racionalizará sus sistemas y métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento" (artículo 32), "regulando además, la uniformización de los documentos y expedientes, y regulando el desarrollo de procedimientos en serie, a los efectos de simplificar y racionalizar la actividad" (artículo 35).

Capitulo V

Aplicación de Medios Electrónicos y Tecnológicos Como Herramienta para Confirmar los Principios de Celeridad, Eficacia, Eficiencia y Transparencia en la Actividad Administrativa Venezolana

---

Los principios de celeridad, eficacia, eficiencia y transparencia contemplados en el Artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), además de su base constitucional tienen su base legal en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) en el Artículo 30, a través de ellos se pretende que la Administración Pública manifieste su voluntad con absoluta rapidez, eficacia, eficiencia y claridad para que los administrados obtengan una respuesta basada en absoluta objetividad evitando la pérdida de tiempo y recursos, así como también la duda de parte del administrado.

La Eficacia y Transparencia de los procedimientos administrativos están íntimamente vinculadas con la productividad y racionalidad administrativa. En tal sentido el artículo 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) prescribe que "*La Administración racionalizará sus métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos*", disposición de la que se deduce según Abreu (2003):

a) El procedimiento visto como técnica administrativa: Mientras más eficaces y transparentes sean los

procedimientos administrativos, sus resultados serán más productivos, originando así beneficios y ventajas a los administrados que acuden a la administración para obtener una respuesta que satisfaga su pretensión.

b) *El mandato del antedicho artículo 32… de adoptar las medidas y procedimientos idóneos, incorporando así los medios técnicos e informáticos en los procedimientos administrativos necesarios para reforzar el principio de transparencia* (p 5-6).

Las ventajas que acarrean las nuevas formas de comunicación y transmisión de información, la transferencia y almacenamiento de documentos, así como los beneficios reales que su uso originan, hace necesaria la incorporación de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en especial el uso de la Internet, al ámbito de las actividades de la Administración Pública, especialmente en los procedimientos administrativos.

Venezuela requiere la implementación en el procedimiento administrativo de recursos informáticos y electrónicos que constituirían un paso de avanzada para la consolidación de una democracia electrónica, lo que permitiría aún más que la Administración Pública manifieste su voluntad sin ambigüedades teniendo como base la claridad en su actuación aplicándose de manera absoluta los principios de celeridad, eficacia, eficiencia y transparencia.

En la actualidad los actos y documentos emanados de la Administración Pública son realizados a través de largas consultas, entrevistas, audiencias, que luego se traducen en papel documental violentándose así los principios up supra señalados, por tanto la aplicación del uso de computadoras y medios electrónicos, conduciría a optimizar las relaciones entre los particulares y la Administración, que debe fungir como canal de comunicación para facilitar la prestación de los servicios públicos, en donde los administrados podrían realizar innumerables gestiones y trámites, incluso sin necesidad que el

administrado se movilice, lo que se traduce en ahorro de tiempo y costo, mayor eficacia y eficiencia en la reducción de trámites engorrosos y en definitiva obtener una mayor seguridad y transferencia en la tramitación del procedimiento administrativo.

Con base en tales ventajas, cada vez son más los países que han ido incorporando la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones como medio de prestación de sus servicios entre esos países destacan: Alemania, Australia, España, Francia, Singapur, el Reino Unido y en el Continente Americano Canadá, Brasil, Estados Unidos, México, y Uruguay son países que han apostado a la automatización como medio para acercar el gobierno a los ciudadanos. En América Latina se destaca Uruguay, en la cual se aprobó en fecha 10 de marzo del año 1998 la Ley sobre Procedimientos Administrativos Electrónicos mediante Decreto Número 65/998, que contiene la regulación del uso y aplicación de medios informáticos y electrónicos para el ejercicio de las competencias de la Administración Pública.

En Venezuela se han dado y se están dando, pasos importantes en la materia, así destacan entre otros la aprobación de normas de rango legal tendentes a regular el hecho tecnológico aplicado a la Administración Pública, tales como el Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites y Procedimientos Administrativos (2001), la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000), el Decreto Número 825 sobre Internet, con Rango y Fuerza de Ley Número 1.290 de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación Especial contra Delitos Informáticos (2001), y el Decreto Número 1024 sobre Mensajes de datos Electrónicos (2001), así como la Ley de Registro Público y del Notariado (2001) y el Código Orgánico Tributario (2001), que contienen normas dirigidas a implementar el uso de medios tecnológicos en las actividades de la administración, todo lo cual supone una progresiva ruptura con el pasado para dar lugar a las nuevas comunicaciones de participación a

través de los nuevos mecanismos tecnológicos de la información y comunicación.

Modernización de la Administración Pública

Resulta una reflexión atinada para cualquier sociedad la reforma y la modernización administrativa, ya que es menester tener claro que cualquier proceso de modernización del aparato público debe tener presente que la Administración Pública es de la gente, de las personas que constituyen una sociedad determinada y que la acción de gobernar o administrar debe siempre dirigirse a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Gobernar en un Estado no es para quienes trabajan en la Administración, sino hay que tener presente que gobernar es para el consumidor, para el ciudadano.

Ciertamente, el Gobierno y la Administración Pública existen en un Estado para resolver los problemas colectivos que afectan a las personas. Pero si el eje central es el ciudadano para la modernización, resulta que quienes trabajan en el servicio público, son cruciales, son fundamentales porque la Administración Pública está en sus manos y de ellos depende en buena medida que la maquinaria funcione bien.

Es importante, tener presente al colectivo de los empleados públicos en el impulso modernizador y tener en cuenta, como señala Cunningham (1999) que "*los empleados públicos, durante demasiado tiempo han sido desacreditados"*(p. 309) El Gobierno debe valorar a los funcionarios públicos y a los servicios públicos ya que reconociéndoles la importancia que se merecen se obtendrá una actuación de la actividad administrativa eficaz, transparente que permita la solución oportuna y adecuada a la controversia planteada.

Reconociendo en sistema la gran importancia que tienen los funcionarios públicos y los servicios públicos, debe señalarse la incidencia de las nuevas tecnologías en la modernización de las estructuras públicas, sin embargo su aplicación razonable a la Administración Pública puede simplificar el entramado administrativo y, sobre todo, puede conseguir que la entera Administración Pública aparezca ante las personas con un rostro sencillo: es necesario asegurarse de que los servicios públicos se presten por medio de las mejores y más modernas técnicas, equiparables a las mejores del sector privado, entre ellas los centros de servicio integral (*one-stop-shop*), los puntos de contacto unificados que permitan enlazar desde un solo punto de acceso con una multiplicidad de departamentos ministeriales, y especialmente los servicios de la era de la información electrónica. En España, esta medida de reforma se conoce como *el portal administrativo* y se extiende, no sólo a la denominada Administración del Estado, sino a todo el conjunto de Administraciones Públicas.

Modernizar la Administración es un programa a largo plazo; es un proceso lento, que debe estar orientado a que lo importante es mantener el impulso, poniendo en marcha pequeñas reformas, creación de leyes que regulen la materia y que dicha modernización esté orientada hacia puerto seguro.

El reto o el objetivo, como en cualquier proceso serio de modernización administrativa de una sociedad democrática avanzada, es bien claro: crear una Administración mejor para hacer mejor la vida del ciudadano.

Hoy en día la Administración Pública es distinta a la de años atrás; y debe afrontar el reto de los tiempos y aprovechar la oportunidad que se le ofrece. Los modos de gobernar de ayer a hoy, ya no son válidos, lo mismo se puede predicar de la tarea administrativa, por eso el objetivo fundamental es hacer mejor la vida de la gente, a través de modernas técnicas y mejores formas de dirigir el aparato público. Es de gran trascendencia liberar el

potencial que albergan los funcionarios para impulsar el programa de modernización en el conjunto de la Administración. Entre estos debe existir la total convicción y la firme voluntad de abordar y resolver los problemas que afronta la sociedad y de hacer mejor su trabajo.

Sin embargo, debe indicarse que con frecuencia se hunden grandes proyectos porque falta quien tenga esa capacidad de dirigir personas, esa capacidad de integración, esa capacidad de colocar a cada uno en su sitio, esa capacidad de sintonizar con las personas para que vayan en la misma dirección.

En la actualidad no se puede seguir dirigiendo a Venezuela desde la cúpula, a base de esquemas verticales, ni desde la fría distancia de quien se esconde en la jerarquía. Hoy hay que saber delegar, saber contar con los colaboradores, saber pedir consejo y saber confiar en los demás; de lo contrario, la modernización no calará, y todo lo más, se quedará en lo formal, en lo que consagran las leyes, y como mucho irá a ocupar un lugar en la biblioteca de la historia de las reformas y procesos de modernización fracasados.

Debe mencionarse la dualidad servicios públicos-servicios privados, ya que estos hoy en día no deben entenderse en términos de oposición, sino en el marco de complementariedad, pues el objetivo de la modernización en la Administración Pública es hacer mejor la vida de la gente que integra o constituye esa sociedad; por eso, la distinción entre los servicios que prestan los sectores público y privado se está desvaneciendo en muchos campos, abriendo camino a nuevas ideas, nuevos modos de cooperación y nuevas oportunidades para diseñar y ofrecer los servicios que el público demanda.

La modernización entraña una nueva forma de diseñar políticas y programas públicos, una nueva forma de prestar servicios públicos, una nueva manera de ejecutar las demás funciones de una Administración Pública moderna. Hay que modernizar y reformar porque, al trabajar sobre la realidad,

se percibe que hay luces y sombras; y para superar las sombras es necesario analizar las numerosas ineficiencias para darle pronta solución a las mismas. Se pueden indicar como ineficiencias: la desorganización, la inercia, la importancia del presupuesto, la aversión del riesgo, la dificultad de gestión, o la imagen de descrédito, que son las que le han impedido a Venezuela modernizar su sistema de administración.

Puede decirse que en ocasiones las instituciones públicas se organizan a partir de los funcionarios, teniendo poco presente a las personas que van a recibir esos servicios públicos. A veces, cuando no hay auténticos directivos públicos con ideas claras y con sensibilidad hacia los derechos de las personas, los que acaban mandando realmente en las organizaciones son los más interesados en proteger y mantener el *status quo* al precio que sea. Estas resistencias se ponen de manifiesto, por ejemplo, en el horario de atención al público, en el emplazamiento de las instituciones, en las exigencias que plantea el ciudadano, así como en la ayuda que prestan o dejan de prestar.

La Inercia es otra de las dificultades que impide la modernización de la Administración, así el mismo Rodríguez (1999) sentenció que *"es mas fácil modificar las leyes que incidir sobre la inercia de las mentalidades"*(p.393)*;* refiriéndose a la reforma administrativa, y realmente tenía razón en su apreciación.

La inercia pesa mucho en la Administración y en sus agentes, sobre todo cuando se analizan los éxitos y los fracasos de las reformas emprendidas. El mejor aliado para combatir la inercia es mantener siempre vivo el espíritu renovador y reformador cada día y ser capaz de encontrar personas en los expedientes y no sólo largas y monótonas horas de trabajo anónimo. Los que de verdad saben dirigir, saben reconocer el trabajo de sus colaboradores y saben estimular su capacidad de trabajo a la par que saben llamar la atención sobre la importancia de la labor administrativa y su incidencia en la transformación de la sociedad.

La aversión al riesgo, es otra dificultad para la modernización, sobre todo porque normalmente la recompensa del éxito, cuando se puede medir, es bien limitada en la Administración Pública, mientras que la penalización del fracaso suele ser grave. Con demasiada frecuencia este sistema suscita una aversión al riesgo.

Muchas veces los ordenamientos jurídicos están repletos de normas que no siempre favorecen una Administración Pública que de verdad pueda hacer mejor la vida de la gente, por eso es fundamental la revisión constante del ordenamiento jurídico-administrativo para así facilitar la gestión orientada a las personas, y así buscar un equilibrio, que es posible, entre, Legalidad, Eficacia, Transparencia y Servicio a la Gente.

Obstáculos, dificultades y resistencias siempre las ha habido, las hay y las habrá, de lo contrario no sería un proceso de reforma o modernización de este mundo. La clave para superarlas se encuentra en una comprometida voluntad política, en el empeño al más alto nivel, en un seguimiento periódico del proceso, en integrar a todos los colectivos y en caminar poco a poco, con pequeños pasos, pero seguros y siempre en la misma dirección.

La implementación en Venezuela de una modernización en la Administración Pública está en hacer una mejor vida para los venezolanos para ello es fundamental cinco compromisos esenciales como son:

1. Diseño de una Política de Futuro.
2. Servicios Públicos para la Gente.
3. Servicios Públicos de Calidad.
4. Uso de las Nuevas Tecnologías.
5. Potenciación de los Servicios Públicos.

Esta modernización implica en Venezuela una política de futuro, entendida como el proceso por el que los gobiernos implementan cambios deseados en el mundo real. Para eso las medidas que se adoptan deben evaluarse permanentemente para saber si se abordan o no los problemas reales.

Y en esa evaluación es muy importante incorporar al público, a expertos externos, a los colectivos concernidos y a los responsables de la ejecución de las medidas. También es necesario asegurar que los servicios públicos satisfagan las necesidades de los ciudadanos, no la comodidad de quienes lo prestan.

Para Rodríguez (1999) "*Modernizar significa establecer un lapso de auténtica cooperación entre quienes prestan el servicio y quienes lo reciben; deben prestarse servicios que, además de ser eficientes y eficaces, sean también integrados y receptivos*"(p. 395). Esta es la razón más importante para que la Administración preste servicios públicos que atiendan las preocupaciones de la gente, sean sensibles a las necesidades de determinados grupos de personas o empresas, reflejen la vida real y agilicen el proceso de presentación de quejas y obtención de respuestas que permitan obtener los resultados deseados.

Hoy en día, con la implementación de la modernización en la Administración venezolana, no puede tolerarse la mediocridad, pues se trata de ofrecer servicios públicos eficientes y de alta calidad; y por ende los organismos públicos deben centrar su atención en los resultados que importan al ciudadano, que supervisen y comuniquen su avance hacia el logro de esos resultados y que no permitan que las fronteras burocráticas se interpongan en el camino de la lógica cooperación. Se apuesta por el compromiso con la calidad, la mejora permanente y la evaluación del trabajo; se adopta un enfoque pragmático, de forma que sin dogmatismos se aplicará la privatización, cuando se mejore de verdad la prestación del servicio.

Es una realidad irreversible la utilización de nuevas tecnologías para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de las empresas, provocando así un cambio fundamental en el modo de usar las tecnologías de la información, modernizando así el propio proceso administrativo, logrando el funcionamiento conjunto de las distintas partes de la Administración y ofreciendo a los

ciudadanos nuevos modos, eficientes, transparentes y cómodos, de comunicarse con la Administración y recibir sus servicios.

Como se indicó anteriormente, es necesario la valoración del servicio público como tal, y para ello la Administración debe comprometerse a que los servicios públicos dispongan de los medios necesarios para estar a la altura del desafío, de forma que los empleados públicos sean recompensados cuando logren resultados satisfactorios.

Igualmente, es necesario insistir en la motivación e implicación del personal, a través del mejor uso de sus incentivos salariales y de la recompensa en función del rendimiento y del trabajo bien hecho.

El tiempo dirá si las medidas propuestas se llevaron a buen fin y contribuyeron a una óptima Administración Pública para mejorar la vida de la gente que forma parte de esa sociedad.

La modernización administrativa de una sociedad democrática avanzada consiste en crear una Administración mejor para hacer mejor la vida del ciudadano y tomando como punto de partida de que la persona que integra esa sociedad es el centro de la actividad pública y la realidad, porque sobre ella se funda la disposición permanente de corregir y rectificar, es por lo tanto se hace necesario la utilización de tecnologías avanzadas que permitan mejorar las condiciones entre Administración y administrados.

Existen diversos programas cuya implementación en las Administraciones Públicas modernas han permitido notablemente el mejoramiento del servicio público originando de esa manera una mejor calidad de vida para el ciudadano que integra esa sociedad.

En España por ejemplo la implementación de un completo programa impulsado por el Ministerio de Administraciones Públicas, cuenta con la participación de diez de las diecisiete Comunidades Autónomas existentes, con cerca de mil Ayuntamientos y su desarrollo ha puesto un importante

avance en las comunicaciones entre Administraciones Públicas coexistentes, utilizando tecnologías avanzadas.

Ese programa es denominado “Ventanilla Única”, el cual es detallado por Córdoba (2002) quien expresa que constituye una experiencia de cooperación entre Administraciones Públicas coexistentes y de utilización de las posibilidades tecnológicas disponibles con el ambicioso objetivo de acercar el servicio público al ciudadano, evitando que sea éste quien deba acercarse a la Administración para ejercer sus derechos o satisfacer sus pretensiones.

Venezuela se ha sumado a los países que han adoptado en su ordenamiento jurídico normas de rango constitucional y legal, dirigido a regular el hecho informático para así, obtener el desarrollo y consolidación de la Administración pública electrónica; constituyendo esta situación un gran avance, pero también es necesario que se establezca la aplicación de un programa como el de *ventanilla única* que permita agilizar y optimizar los trámites en la administración pública materializándose de esta manera los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, legalidad y transparencia que debe regir toda actuación desarrollada por la Administración. A continuación se hace un breve relato de los condicionantes, evolución, y situación actual de ese programa:

¿Qué es Ventanilla Única?

El programa, conocido como *Ventanilla Única*, constituye una experiencia de cooperación entre Administraciones Públicas coexistentes y de utilización de las posibilidades tecnológicas disponibles con el ambicioso objetivo de acercarse a la administración para ejercer sus derechos o satisfacer sus pretensiones.

Toda acción se despliega en el contexto que condiciona su origen y su desarrollo. Este programa se caracteriza precisamente por intentar dar respuesta a una serie de demandas de la sociedad que son consecuencia de una situación definida por la presencia de determinados factores políticos, jurídicos y sociales.

Elementos que Condicionan el Programa de Ventanilla Única

Los elementos que condicionan el programa de *ventanilla única*, pueden sintetizarse en los tres siguientes:

1. Existencia de varias Administraciones Públicas. Una de las consecuencias más relevantes del modelo de organización territorial español, reflejado en la Constitución de 1978, es el nacimiento de una diversidad de Administraciones Públicas. De este modo surgen 17 nuevas Administraciones Públicas, reforzándose la autonomía y las competencias de las más de 8.000 Entidades Locales.

La coexistencia de varias Administraciones Públicas presenta dos implicaciones trascendentales: la primera resulta del complejo esquema de distribución de competencias entre ellas, que determina el que todas actúen frecuentemente sobre unas mismas materias, y la segunda reside en que, desde la perspectiva del ciudadano, éste se encuentra con una pluralidad de Administraciones que actúan sobre él y con las que deben relacionarse. El problema surge cuando le resulta difícil discriminar unas de otras en el momento de solicitar información, orientación o realizar alguna gestión acerca de cada asunto concreto que le concierne, cuestiones para las que el ciudadano se ve obligado a efectuar diversos desplazamientos y contactos.

2. Progreso Tecnológico. Sociedad de la Información, también en la administración se ha desarrollado en los últimos 15 años un acelerado progreso de asimilación e integración de las tecnologías de la información y de la

comunicación; sin embargo, la tecnificación de la actividad administrativa se vio en sus inicios restringida al ámbito del funcionamiento interno de la Administración, sin apenas incidencia externa en las relaciones con los ciudadanos y con el resto de los agentes sociales y económicos.

Tal situación ha ido cambiando con el transcurrir de los años y ha llegado a un punto crítico con la revolución provocada por la expansión de la capacidad y potencia de las modernas redes de comunicación, con el fenómeno de Internet como ejemplo emblemático.

La combinación de la potencia comunicadora de tales redes y de las crecientes posibilidades de la informática configura instrumentos y posibilidades difícilmente imaginables hace muy pocos años. Ambos factores informática y comunicaciones; procesos de datos y transmisión de información, que ya por sí solos revisten una trascendental importancia, unidos multiplican los efectos sobre cualquier ámbito de la realidad social, y en particular sobre la actividad administrativa, pudiendo hablarse ya de una nueva concepción de la prestación de servicios públicos.

3. Regulación de la Actividad Administrativa. En el supuesto español concurre el que la actividad y el funcionamiento de todas las Administraciones Públicas cuentan con un bloque normativo relativamente reciente que prevé y contempla los dos factores que acaban de exponerse.

En efecto, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recientemente modificada por la Ley 4/1999, contiene regulaciones que constituyeron una firme base jurídica para el arranque y desarrollo del programa ventanilla única:

- **Consagración del principio de cooperación interadministrativa.** La Ley parte del supuesto de que en una situación de coexistencia y concurrencia de diversas Administraciones es preciso articular mecanismos eficaces de cooperación. Para ello, contempla la figura del

Convenio de Colaboración como instrumento jurídico obligacional entre Administraciones.

- **Impulso a la utilización de tecnologías de la información y la comunicación.** La Ley 30/1992 no solo permite —por vez primera en el ordenamiento jurídico— el uso de dichas técnicas sino que lo impulsa decididamente en las relaciones entre Administración y ciudadanos. Un reciente Decreto-Ley sobre firma electrónica consolida tal opción.
- **Derechos de los ciudadanos.** La citada Ley configura un amplio abanico de derechos de los ciudadanos. En la materia que interesa a la presente investigación, prevé la posibilidad de relación con la Administración que a través de múltiples lugares y medios, frente a una situación anterior en la que en general sólo el registro del órgano administrativo competente recibía las peticiones correspondientes.

Ahora bien, la aplicación de la modernización de la Administración Pública venezolana representa un verdadero beneficio tanto para los ciudadanos como para la propia Administración, lo cual implicaría una transición gradual e irreversible, con procesos alternativos y duales, en donde es importante tomar en cuenta factores, políticos, culturales y jurídicos de la sociedad venezolana y para la implementación de esta modernización en la administración Pública, se presentan tres escenarios:

a) Aplicación de la normativa legal vigente.
b) Reforma de la Ley vigente (particularmente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).
c) La creación de una Ley especial que regule el Procedimiento Administrativo Electrónico.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en su artículo 110, reconoce como público 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; en este sentido se reconoce el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la innovación, reconociéndose como instrumentos fundamentales para el desarrollo social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional.

Según Córdoba (2002) en Venezuela, existe un conjunto de leyes que son aplicables a la actividad administrativa, cuyo objeto regula el hecho informático, entre esas leyes se indican:

a) Decreto con Fuerza de Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas: la cual consagra un marco normativo que establece desarrollos tecnológicos en materia de comunicaciones y negocios electrónicos y especialmente insta al Estado para que utilice los mecanismos descritos en él, las medidas necesarias para que los organismos públicos desarrollen plenamente y de manera eficiente sus funciones (artículo 3) jugando un papel muy importante el principio de transparencia cuya aplicación incidirá notablemente en la calidad de la prestación de los servicios a los ciudadanos.
b) Decreto Número 825 sobre Internet (2000): En vista que la Internet se ha perfilado como un medio que permite la interrelación entre los particulares y los órganos de la administración Pública, el Ejecutivo Nacional dicta este Decreto, mediante el cual se "declara el acceso y el uso de Internet como política aplicable en Venezuela para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela".
c) Ley Especial contra Delitos Informáticos (2002): esta Ley contiene normas de carácter penal que protege los sistemas que utilicen

tecnologías de información y comunicaciones, así como prevención, tipificación y sanción de los delitos calificados como informáticos.

d) Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado (2001): para alcanzar su propósito y garantizar la certeza y seguridad jurídica de los bienes o derechos inscritos, esta ley además de los "sistemas de folio real"y "sistema de folio personal", "función registral especializada por materia", incorpora el concepto de "nuevas tecnologías de la información", considerando como de interés público de medios tecnológicos en la función registral y notarial, para que así los trámites de recepción y publicidad de los documentos sean practicados con celeridad y obtener una prestación del servicio público autónomo eficaz y transparente.

e) El Código Orgánico Tributario (2002): este código sienta las bases del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela, ya que en forma innovadora regula determinadas instituciones procesales administrativas bajo la modalidad de sistema electrónico tales como:

- Legitimidad y validez jurídica de documentos electrónicos que emita la Administración Tributaria en el cumplimiento de sus facultades legales (artículo 122).
- Valor jurídico y probatorio de las copias y reproducciones de los documentos electrónicos (artículo 122).
- Mediante el artículo 125, otorga a la Administración Tributaria la facultad de emplear medios electrónicos para el intercambio de cualquier tipo de documentos e información, disposición que reconoce el uso de las notificaciones electrónicas y por ende la apertura de la institución del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela.

- La obligación de la Administración Tributaria de emitir "certificados electrónicos, comprobantes de haber recibido de los interesados las declaraciones, pagos, consultas u otros trámites a través de medios electrónicos. (artículo 138).
- Establecimiento de la fecha de emisión del "certificado electrónico" determinando el inicio y conteo de los lapsos procedimentales. (artículo 138).
- Instauración el uso del correo electrónico para realizar las notificaciones a los interesados de los actos emanados de la Administración Tributaria, cuando éstos produzcan efectos (artículo 161 y numeral 3 del artículo 162).
- Reconocimiento del uso del "domicilio facsimilar electrónico", para realizar las notificaciones pertinentes (numeral 3 del artículo 162).
- Otorga a los particulares la posibilidad de iniciar por vía electrónica los procedimientos administrativos tributarios de recuperación de tributos (artículo 200) y de intimación de derechos pendientes (artículo 212).

Capítulo VI

Cómo Caracterizar y Diseñar un Procedimiento Administrativo Electrónico Mediante el Uso de los Recursos que Suministra la Tecnología, la Información y las Comunicaciones, Tendente a Optimizar la Actividad de la Administración Pública en Venezuela

---

Venezuela se ha sumado a los países que han acogido, dentro de su ordenamiento jurídico, un conjunto de normas de rango constitucional y legal, dirigido a regular el hecho informático aplicado los sectores gubernamentales, estableciendo las bases para propiciar el desarrollo y consolidación de la Administración Pública Electrónica, y por ende de la *democracia electrónica*.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 110, reconoce como pública 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; en este sentido se reconoce el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la innovación, reconociéndose como instrumentos fundamentales para el desarrollo social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional.

En el artículo 60 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se facultó al legislador para limitar el uso de la informática a los fines de garantizar el honor, la intimidad personal y familia, así como el pleno ejercicio de sus derechos; dan reconocimiento constitucional al habeas data.

En Venezuela existe un conjunto de leyes que son aplicables a la actividad administrativa, cuyo objeto regula el hecho informático, entre esas leyes se indican:

f) **Decreto con Fuerza de Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas:** la cual consagra un marco normativo que establece desarrollos tecnológicos en materia de comunicaciones y negocios electrónicos y especialmente insta al Estado para que utilice los mecanismos descritos en él, las medidas necesarias para que los organismos públicos desarrollen plenamente y de manera eficiente sus funciones (artículo 3) jugando un papel muy importante el principio de transparencia cuya aplicación incidirá notablemente en la calidad de la prestación de los servicios a los ciudadanos.

g) **Decreto Número 825 sobre Internet**: En vista de que la Internet se ha perfilado como un medio que permite la interrelación entre los particulares y los órganos de la administración Pública, el Ejecutivo Nacional dicta este Decreto mediante el cual se "*declara el acceso y el uso de Internet como política aplicable en Venezuela para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela*".

h) **Ley Especial contra Delitos Informáticos**: esta Ley contiene normas de carácter penal que protegen los sistemas que utilicen tecnologías de información y comunicaciones, así como prevención, tipificación y sanción de los delitos calificados como informáticos.

i) **Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado**: para alcanzar su propósito y garantizar la certeza y seguridad jurídica de los bienes o derechos inscritos, esta ley además de los *sistemas de folio real* y *sistema de folio personal función registral especializada por materia*, incorpora el concepto de *nuevas tecnologías de la*

información, considerando como de interés público de medios tecnológicos en la función registral y notarial, para que así los trámites de recepción y publicidad de los documentos sean practicados con celeridad y obtener una prestación del servicio público autónomo eficaz y transparente.

j) **El Código Orgánico Tributario:** este código sienta las bases del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela, ya que en forma innovadora regula determinadas instituciones procesales administrativas bajo la modalidad de sistema electrónico tales como:

- *Legitimidad y validez jurídica de documentos electrónicos que emita la Administración Tributaria en el cumplimiento de sus facultades legales* (artículo 122).
- *Valor jurídico y probatorio de las copias y reproducciones de los documentos electrónicos* (artículo 122).
- Mediante el artículo 125, otorga a la Administración Tributaria la facultad de emplear medios electrónicos para el intercambio de cualquier tipo de documentos e información, disposición que reconoce el uso de las notificaciones electrónicas y por ende la apertura de la institución del procedimiento administrativo electrónico en Venezuela.
- La obligación de la Administración Tributaria de emitir *certificados electrónicos, comprobantes de haber recibido de los interesados las declaraciones, pagos, consultas u otros trámites a través de medios electrónicos*. (artículo 138).
- *Establecimiento de la fecha de emisión del certificado electrónico,* determinando el inicio y conteo de los lapsos procedimentales. (artículo 138).

- *Instauración el uso del correo electrónico para realizar las notificaciones a los interesados de los actos emanados de la Administración Tributaria, cuando éstos produzcan efectos* (artículo 161 y numeral 3 del artículo 162).
- *Reconocimiento del uso del domicilio facsimilar electrónico*, para realizar las notificaciones pertinentes(numeral 3 del artículo 162).
- Otorga a los particulares *la posibilidad de iniciar por vía electrónica los procedimientos administrativos tributarios de recuperación de tributos* (artículo 200) y *de intimación de derechos pendientes* (artículo 212).

Fundamentación Teórica

Cabanellas (1981) define el Procedimiento Administrativo Electrónico como "una serie de diligencias que regulan el despacho de los asuntos ante la Administración Pública mediante el empleo de NTIC" (p. 434).

Las NTIC como Instrumentos de los Procedimientos Administrativos

La Autora Rondón de Sansó (1986) expone las diversas finalidades que han tratado y tratan de atribuírsele al procedimiento administrativo: como derogación de régimen de Derecho Común, garantía jurídica de los administrados, medio de valoración de los intereses y técnica administrativa, orientada su utilización a la obtención de una racionalización y eficacia de la actuación de los órganos administrativos.

De acuerdo con tal concepción el procedimiento se convierte como medio al servicio de la ciudadanía con la finalidad de obtener la optimización de la conducta

de la Administración; esta técnica administrativa no puede ser considerada en sí misma como un fin esencial de los procedimientos administrativos, sin embargo está directamente relacionada con los principios procesales aplicables a este procedimiento, específicamente con el Principio de Eficacia y Transparencia.

La autora citada considera que las NTIC son actualmente el medio, instrumento y herramientas indispensables para optimizar cualquier tarea o actividad, lo que implica un rediseño de su forma, debido a que ésta, por ser el medio para servir al fondo, debe ser rediseñada cuando ya no cumpla sus objetivos, especialmente por el avance de los tiempos y la tecnología.

Principios Rectores del Procedimiento Administrativo Electrónico

Según Abreu (2003) el Procedimiento Administrativo Electrónico se rige por los siguientes principios:

Principios Procesales

- **Principio de Formalismo**: El sistema jurídico es esencialmente formalista por lo cual se establece el cumplimiento de una serie de requisitos, lapsos y trámites que necesariamente deben cumplirse para otorgarle validez tanto al procedimiento como al acto administrativo. Precisamente es en éste formalismo donde incide la incursión de las NTIC obteniéndose así un actuar de la Administración basados en una reducción de tiempo, reducción de costos lo que redunda en la optimización del Principio de Eficacia y Transparencia.
- **Principio de Economía Procesal:** cuyo objetivo es agilizar los trámites de los particulares y resolver expeditamente sus problemas, evitando la imposición de trabas, que retrasen su resolución.

- **Principio de Celeridad:** además de las tradicionales manifestaciones legales del principio de Celeridad, con la incorporación de la NTIC, además de mantener y mejorar las manifestaciones de este principio, éstas se extenderían por ejemplo a las notificaciones vía Internet y así como la emisión automática del acuse del recibo por parte del sistema.
- **Principio de Eficacia y Transparencia:** vinculado a la productividad y racionalidad administrativa. En tal sentido del análisis del artículo 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se deduce que:
  a. El procedimiento visto como técnica administrativa: mientras más eficaces y transparentes sean los procedimientos administrativos, sus resultados serán más productivos.
  b. El mandato del artículo 32 al adoptar las medidas y procedimientos más idóneos, aunque no suficientes para justificar el uso de las NTIC, constituye una vía para incorporar los medios técnicos e informáticos a los procedimientos administrativos y así reafirmar el Principio de Transparencia.

Principios de Protección a los Derechos de los Ciudadanos

- **Principio de Igualdad:** fundamentado en el artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en consecuencia la Administración Pública está en la obligación de darle igual trato a todos independientemente de su condición social, raza, sexo, credo evitando así cualquier tipo de parcialización y dando una respuesta justa y equitativa.
- **Principio de Privacidad:** efectivamente la Constitución en el artículo 60 y frente al uso de nuevas tecnologías, el derecho a la privacidad se ve vulnerado de una forma u otra, originando así formas de protección que impidan la violación de este derecho.

- **Principio de confiabilidad:** aplicado al procedimiento administrativo electrónico implica la garantía de que la información contenida o transmitida por medios electrónicos no pueda ser modificada en su contenido ni antes ni después de ser transmitida o recibida, es decir, que se garantice la seguridad de la información. Todo lo cual se logra con un efectivo uso de la firma electrónica.
- **Principio de Imparcialidad:** como garantía del principio de igualdad, la cual obliga a la Administración a mantenerse ecuánime frente a las situaciones que surjan, evitando incurrir en parcialidades.
- **Principio de Derecho de acceso a la Información:** Derecho protegido y garantizado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en su artículo 28, protección que en definitiva tiende a garantizar uno de los derechos más importantes, y a la vez más vulnerables de la ciudadanía, en palabras de Stéfano Rodota citado por Abreu (2003) "la plena libertad de acceso a información, y, por lo tanto la infinita posibilidad de transferencia del conocimiento definen el modo de ser del ciudadano. Las limitaciones del acceso a la información se convierten inmediatamente en limitaciones de la ciudadanía".

Por su parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) impone como obligación a todas las dependencias al servicio público "(…) informar mediante los medios adecuados, sobre sus fines, competencias y funcionamiento de sus distintos órganos" y continúa el mencionado artículo 3: "Igualmente informará a los interesados de los procedimientos en uso y la tramitación o consideración de su caso", siempre que los pasos y condiciones de los procedimientos estén claramente establecidos, resultando beneficiosos para el particular quien de antemano sabrá a que atenerse. En el caso del procedimiento administrativo electrónico, las NTIC constituyen el instrumento idóneo para perfeccionar el acceso a la información de los ciudadanos, además de las ventajas del uso de la Internet como medio adecuado para obtener información.

Ventajas y Desventajas en Venezuela del Procedimiento Administrativo Electrónico

Se puede afirmar con absoluta propiedad que el procedimiento administrativo electrónico supera muchas de las desventajas en las formalidades y soporte material del procedimiento administrativo tradicional, o al menos no las agrava.

Ventajas

A lo largo de este presente estudio se han enfatizado las ventajas que conlleva la incorporación de las nuevas tecnologías a los procedimientos administrativos.

Mediante el empleo de la NTIC, principalmente el uso de la Internet: la calidad de los procedimientos administrativos mejora considerablemente en beneficios de los ciudadanos para la prestación de un mejor un servicio, lo cual permite acelerar la tramitación y decisión, disminuyendo consigo los tiempos y los costos en los procedimientos, más en concreto, el documento electrónico mejora la forma como transmitir y conservar la información que contiene, debido a que: puede guardar una gran cantidad de datos, se puede acceder a él con gran facilidad y se puede traspasar vía conexión a otras personas u organismos interesados.

A través de la informática pede lograrse una mayor eficiencia, agilidad y transparencia en la tramitación de los procedimientos administrativos, eliminando de esta forma los males burocráticos mencionados a lo largo del presente estudio.

Las nuevas tecnologías, a su vez, suministran a los ciudadanos eficaces herramientas, para lograr, al fin gestionar en Venezuela de manera eficiente, logrando obtener de manera satisfactoria una tramitación ante las oficinas públicas adecuada evitando así trámites engorrosos logrando significativamente una coordinación y colaboración entre los distintos entes, en los diversos niveles de la Administración.

Al aplicar modernas técnicas de informática a los procedimientos administrativos electrónicos se abren caminos para la confianza de los ciudadanos y para la obtención de la economía que hoy en día no existe en Venezuela, lo que puede ayudar a reestablecer el equilibrio entre ambas partes y que el ciudadano venezolano puede tener la firme convicción de acudir a la Administración Pública con la total seguridad y absoluta certeza de que su controversia va ha ser dirimida de manera eficaz, en forma rápida y sobre todo obtener una respuesta totalmente transparente.

Desventajas

Si bien es cierto que con la aplicación de las NTIC se garantiza la optimización en la actividad de la Administración Pública; así como las valiosas ventajas anteriormente descritas, no es menos cierto que por la naturaleza e imperfección de las máquinas, pueden poner (y pone) en riesgo el funcionamiento del sistema; pudiéndose originar fallas técnicas en los equipos, la irrupción de los denominados virus y la intercepción de la información entre otras.

Con relación a los denominados *virus*, su nombre se debe a que se trata de programas con un número variable de instrucciones con código de programación con la capacidad de copiarse o reproducirse a sí mismo, sin la intervención directa del usuario, o creados voluntariamente por programadores, cuyos diseños pueden ser tan simples como sólo copiarse a sí mismos y autoenviarse direcciones electrónicas.

Por su parte, los antivirus fueron ideados para contrarrestar la acción de los virus como programas para inspeccionar los programas en busca de virus y demás software dañino y tienen como objetivo la eliminación definitiva de estos virus del sistema.

El principal riesgo del uso de las NTIC en el procedimiento administrativo electrónico es el relacionado con la seguridad que serán resueltos por la misma tecnología y por los legisladores que crearán leyes que regulen su protección para adaptar la normativa a los nuevos tiempos.

En tal sentido existen técnicas de seguridad para el tratamiento de la información electrónica que consisten: en redes telemáticas de técnicas y servicios de seguridad basadas entre otras: en código de acceso, el sistema biométrico o las técnicas criptográficas; que permiten garantizar razonablemente la autenticidad y la inalterabilidad de los datos contenidos en el documento electrónico, lo que permitirá realizar confiablemente en la red mundial cualquier operación electrónica con la seguridad anhelada y jurídicamente otorgarle al documento electrónico la eficacia equiparable a la de los documentos tradicionales.

Para una correcta instauración del procedimiento administrativo electrónico, es menester contar con un sistema seguro, que cumpla con los criterios mínimos de seguridad los cuales deberán estar basados en principios informáticos ya generales de integridad, autenticación, intimidad y no repudio.

Es importante tener claro, que lo fundamental es la vertiente optimista, al considerar que, los riesgos técnicos que puedan suscitarse con la implementación de las NTIC en el procedimiento administrativo pueden originar significativas mejoras y beneficios tanto para los ciudadanos como para la propia Administración.

Criterios para la Implantación del Procedimiento Administrativo Electrónico en Venezuela

Factibilidad de Instaurar el Procedimiento Administrativo Electrónico

1. Aspecto Político: Todo el argumento dicho hasta ahora en torno a los beneficios del empleo en las actividades de la Administración Pública no debe eclipsar otros aspectos característicos de la sociedad venezolana.

Se debe resaltar que la implementación de las nuevas tecnologías no solucionan todos los problemas de la Administración Pública venezolana, ni van a mejorar de un día para otro las situación de desigualdad, pobreza, analfabetismo, productos de años

de burocratización y que hoy en día han empeorado, pero si representa un aliciente. Por ello los programas de gobierno dirigidos a la aplicación de la tecnología en la Administración Pública venezolana, deben estar orientados fundamentalmente a políticas que tiendan a reducir la gran cantidad de problemas que aquejan a la sociedad venezolana en la actualidad, para obtener un mayor equilibrio entre las clases sociales y no la marcada diferencia que existe hoy en día en Venezuela, propiciando nuevas oportunidades para el acceso y aprovechamiento de la tecnología y la información.

Actualmente, el Ministerio de Ciencia y Tecnología diseña el Plan de Tecnologías de Información y Comunicación, con la política de incorporar el conjunto de elementos que faciliten el despliegue de la Plataforma Nacional de Tecnologías de Información, con la finalidad de democratizar el acceso a la informática y conocimiento, lo cual constituye una base para una futura implantación de los procedimientos administrativos electrónicos en Venezuela.

2 Aspecto Jurídico: El sistema jurídico venezolano está caracterizado por ser esencialmente escrito y formal, originándose que no se propicie en la actualidad una rápida adaptación a los cambios tecnológicos, constituye una ardua labor de los legisladores adaptar la legislación a los nuevos tiempos, pero no es una tarea fácil crear conciencia en los legisladores para que asuman el serio compromiso de actualizar los hechos sin necesidad de entorpecerla con absurdas dilaciones burocráticas.

En Venezuela los derechos de los ciudadanos se ejercen y se defienden por medio de la escritura sin considerar el empleo futuro de las herramientas tecnológicas que permitan mejorar la calidad de vida de los venezolanos y por consiguiente obtener un avance significativo en la respuesta que de la Administración Pública debe dar al ciudadano que acude a ella para obtener una respuesta transparente, rápida y eficaz.

3. Aspecto Cultural: Si bien los aspectos político y jurídico son importantes, más importantes resulta la culturización de la población por eso el gobierno debe

emprender políticas dirigidas a proyectos de cultura que permitan educar a la población en el área tecnológica, con la finalidad de mejorar el uso de la información, incorporar a la población rezagada en el uso de las NTIC, y por ende reducir en un alto porcentaje el "analfabetismo informático" o "analfabetismo funcional".

Las potencialidades del uso de la Internet en los procedimientos administrativos están obstaculizados en Venezuela por la dificultad que tiene la población de tener acceso a las computadoras, quizás derivado de los niveles de analfabetismo, que aunado a los costos de acceso a Internet puede decirse que son pocos los que disfrutan el privilegio de tener entrada a esta tecnología, por lo cual el gobierno debe emprender la tarea de activar planes educativos a bajo costo, para evitar así la situación que vive actualmente el venezolano, constituyendo para el pueblo un instrumento aislante, impidiéndole su integración y no formando parte de una sociedad que le permita la satisfacción y solución de los problemas que padece.

Características de la Instauración del Procedimiento Administrativo Electrónico en Venezuela

La instauración del procedimiento administrativo electrónico tiene las siguientes características:

a.) **Transición:** Lapso de tiempo en que una situación cambia, es decir, se transforma total o parcialmente.

b.) **Gradual:** lo que significa ir incorporando grado a grado los aspectos técnicos que implicaría la marcha de los procedimientos administrativos electrónicos.

c.) **Progresiva:** En el sentido de avanzar por cada nueva etapa que se incorpore.

d.) **Irreversible:** Procura no retroceder en los avances logrados.

e.) **Alternativa:** El procedimiento administrativo electrónico no se implementaría como obligatorio, ya que no se trata de sustituir

drásticamente un procedimiento por otro, simplemente hay que aprovechar las ventajas que la tecnología ofrece para optimizar y dar respuestas que los ciudadanos soliciten ante la Administración Pública.

f.) **Dual:** significa permitir que en la solicitud, tramitación y decisiones de los procedimientos administrativos se de la convivencia del uso de medios tradicionales y de medios electrónicos.

En Venezuela este proceso de modernización de la Administración Pública implica un proceso de transición, que tomando en cuenta las consideraciones indicadas a lo largo de esta investigación no es imposible, Venezuela requiere una transformación total y tomando en consideración la importancia que tiene el ciudadano en una sociedad es necesario activar los mecanismos necesarios para lograr la aplicación total y absoluta de los medios tecnológicos en los diversos organismos que constituyen la Administración Pública.

Escenarios para la Instauración

Aplicación de una Normativa Vigente

La vigente LOPA (1981) prevé en su contenido la posibilidad de emplear otros procedimientos o medidas que resulten más idóneos o expeditivos. Pero estas disposiciones legales contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por sí solas no son suficientes para la instauración del procedimiento administrativo electrónico ya que la aplicación de este sistema resulta más compleja, requiriéndose la elaboración de una serie de leyes que estén dirigidos a regular de manera expresa la puesta en marcha de este procedimiento a los fines de evitar contradicciones o vacíos legales.

Reforma de la Legislación Vigente

Por lo inapropiado que resulta aplicar la legislación actual al procedimiento administrativo electrónico, debido a que no se contempla claramente la regulación del hecho informático, y a falta de una legislación especial es necesario la reforma de la Ley Especial vigente, en este caso la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, siempre respetando obviamente los derechos fundamentales de los ciudadanos y que garantice los principios procesales de formalidad, celeridad, eficacia y transparencia de los procedimientos administrativos, así como los Principios de los Derechos de los Ciudadanos de igualdad, privacidad, confiabilidad, imparcialidad, y de acceso a la información.

Esta tendencia fue acogida en España como se indico en este estudio mediante la cual adaptó su contenido a la realidad informática al establecer la incorporación de los medios técnicos, informáticos, telemáticos a los procedimientos administrativos.

Creación de una Ley de Procedimiento Administrativo Electrónico

Tal es el caso de Uruguay, donde a partir del 10 de marzo de 1998, entró en vigencia el Decreto del Poder Ejecutivo donde se regula especialmente el procedimiento administrativo electrónico, mediante el cual se le otorga validez a las actuaciones administrativas que se tramiten por medios informáticos, con idéntico valor probatorio de las actuaciones administrativas que se gestionen por medios convencionales; en general dicha Ley contiene la tendencia a la aplicación de los medios informáticos y telemáticos a las actividades de la Administración Pública.

En el supuesto de que se proceda a dictar una Ley especial a los fines de implementar en Venezuela el procedimiento administrativos electrónico, se recomienda evitar una legislación rígida y exhaustiva; por el contrario, la ley que se dicte en Venezuela debe ser concisa y flexible y debe establecer los lineamientos generales para regular el procedimiento administrativo electrónico para así establecer

una adaptación normativa en congruencia con los acelerados avances y cambios tecnológicos.

En la legislación especial también debe tomarse en cuenta el proceso de transición donde progresivamente se vaya sustituyendo un sistema por otro, permitiéndose a los ciudadanos la posibilidad de escoger entre cualquiera de los dos sistemas a los fines de ejercer los derechos ante la Administración Pública.

Para instaurar la modernización de la Administración Pública en Venezuela es fundamental la reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), pero manteniendo los principios básicos del procedimiento administrativo tradicional, adaptándolo a la posibilidad de consagrar el uso de los medios electrónicos, permitiendo así la coexistencia del procedimiento administrativo ordinario tradicional con el electrónico, y en el caso de que se prefiera la creación de una ley que regule expresamente el procedimiento administrativo electrónico, se deberán tomar las medidas necesarias en cuanto a su alcance, formalidades y contenido a lo fines de evitar contradicciones, vacíos legales o cualquiera de los inconvenientes analizados.

Todo esto requiere de un Estado Venezolano que sea más rector y director de políticas que ejecutar, que le permita ser la maquinaria capaz de conducir a la sociedad venezolana en permanente intercambio con ella, al logro de una sociedad justa, donde el ser humano, uno y cada uno de los habitantes de Venezuela sea el centro de preocupación del sistema.

Capítulo VII

Conclusiones y Recomendaciones

Resulta una reflexión atinada para cualquier sociedad la reforma y la modernización administrativa, ya que es menester entender que cualquier proceso de modernización del aparato público debe tener presente que la Administración Pública es de la gente, de las personas que constituyen una sociedad determinada y que la acción de gobernar o administrar debe siempre dirigirse a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Gobernar en un Estado no es para quienes trabajan en la Administración, sino hay que tener presente que gobernar es para el consumidor, para el ciudadano.

Ciertamente, el Gobierno y la Administración Pública existen en un Estado para resolver los problemas colectivos que afectan a sus habitantes, pero si el eje central para la modernización es el ciudadano, resulta que quienes trabajan en el servicio público, son cruciales, son fundamentales porque la Administración Pública está en sus manos y de ellos depende en buena medida que la maquinaria funcione bien.

Es importante, tener presente al colectivo de los empleados públicos en el impulso modernizador y tener en cuenta, como señala Cunningham (1999) que los empleados públicos *"durante demasiado tiempo han sido desacreditados"* (p. 309) El Gobierno debe valorar a los funcionarios públicos y a los servicios públicos ya que reconociéndoles la importancia que se merecen se obtendrá una actuación de la actividad administrativa eficaz, transparente que permita la solución oportuna y adecuada a la controversia planteada.

Reconociendo en sistema la gran importancia que tienen los funcionarios públicos y los servicios públicos, debe señalarse la incidencia de las nuevas tecnologías en la modernización de las estructuras públicas, sin embargo su aplicación razonable a la Administración Pública puede simplificar el

entramado administrativo y, sobre todo, puede conseguir que la entera Administración Pública aparezca ante las personas con un rostro sencillo: es necesario asegurarse de que los servicios públicos se presten por medio de las mejores y más modernas técnicas, equiparables a las mejores del sector privado, entre ellas los centros de servicio integral (*one-stop-shop*), los puntos de contacto unificados que permitan enlazar desde un solo punto de acceso con una multiplicidad de departamentos ministeriales, y especialmente los servicios de la era de la información electrónica. En España, esta medida de reforma se conoce como "el portal administrativo" y se extiende, no sólo a la denominada Administración del Estado, sino a todo el conjunto de Administraciones Públicas.

Modernizar la Administración es un programa a largo plazo; es un proceso lento, que se debe dirigir, en el que, lo importante, es mantener el impulso, poniendo en marcha pequeñas reformas, creación de leyes que regulen la materia y que dicha modernización esté orientada hacia puerto seguro. El reto o el objetivo, como en cualquier proceso serio de modernización administrativa de una sociedad democrática avanzada es bien claro: crear una Administración mejor para hacer mejor la vida del ciudadano.

Hoy en día la Administración Pública es distinta a la de años atrás; y la Administración debe afrontar el reto de los tiempos y aprovechar la oportunidad que le ofrecen, los modos de gobernar de ayer a hoy, ya no son válidos, lo mismo se puede predicar de la tarea administrativa, por eso el objetivo fundamental es hacer mejor la vida de la gente, las modernas técnicas y las formas de dirigir el aparato público. Es de gran trascendencia liberar el potencial que alberga los funcionarios para impulsar el programa de modernización en el conjunto de la Administración, entre los funcionarios debe existir la total convicción y la firme voluntad de abordar y resolver los problemas que afronta la sociedad y de hacer mejor su trabajo.

Sin embargo, debe indicarse que con frecuencia se hunden grandes proyectos porque falta quien tenga esa capacidad de dirigir personas, esa capacidad de integración, esa capacidad de colocar a cada uno en su sitio, esa capacidad de sintonizar con las personas para que vayan en la misma dirección.

En la actualidad no se puede seguir dirigiendo a Venezuela desde la cúpula a base de esquemas verticales, ni desde la fría distancia de quien se esconde en la jerarquía. Hoy hay que saber delegar, saber contar con los colaboradores, saber pedir consejo y saber confiar en los demás; de lo contrario, la modernización no calará, y todo lo más, se quedará en lo formal, en lo que consagran las leyes, y como mucho irá a ocupar un lugar en la biblioteca de la historia de las reformas y procesos de modernización fracasados.

Debe mencionarse la dualidad de servicios públicos-servicios privados ya que estos hoy en día no deben entenderse en términos de oposición, sino en el marco de complementariedad, ya que el objetivo de la modernización en la Administración Pública es hacer mejor la vida de la gente que integra o constituye esa sociedad, por eso; la distinción entre los servicios que prestan los sectores público y privado se está desvaneciendo en muchos campos, abriendo camino a nuevas ideas, nuevos modos de cooperación y nuevas oportunidades para diseñar y ofrecer los servicios que el público demanda.

La modernización entraña una nueva forma de diseñar políticas y programas públicos, una nueva forma de prestar servicios públicos, una nueva manera de ejecutar las demás funciones de una Administración Pública moderna. Hay que modernizar y reformar porque, al trabajar sobre la realidad, se percibe que hay luces y sombras; y para superar las sombras es necesario analizar las numerosas ineficiencias para darle pronta solución a las mismas, se pueden indicar como ineficiencias: la organización, la inercia, la importancia del presupuesto, la aversión del riesgo, la dificultad de gestión, o la imagen de

descrédito, que son las que le han impedido a Venezuela modernizar su sistema de administración.

Puede decirse que en ocasiones las instituciones públicas se organizan a partir de los funcionarios, teniendo poco presente a las personas que van a recibir esos servicios públicos. A veces, cuando no hay auténticos directivos públicos con ideas claras y con sensibilidad hacia los derechos de las personas, los que acaban mandando realmente en las organizaciones son los más interesados en proteger y mantener el *"status quo"*al precio que sea. Estas resistencias, se ponen de manifiesto por ejemplo en el horario de atención al público, en el emplazamiento de las instituciones, en las exigencias que plantea el ciudadano, así como en la ayuda que prestan o dejan de prestar.

La inercia es otra de las dificultades que impide la modernización de la Administración, así el mismo Rodríguez (1999) sentenció*: "es mas fácil modificar las leyes que incidir sobre la inercia de las mentalidades".* (p. 393) Se refería a la reforma administrativa y realmente tenía razón en su apreciación.

La Inercia pesa mucho en la Administración y en sus agentes, sobre todo cuando se analizan los éxitos y los fracasos de las reformas emprendidas. El mejor aliado para combatir la inercia es mantener siempre vivo el espíritu renovador y reformador cada día y ser capaz de encontrar personas en los expedientes y no sólo largas y monótonas horas de trabajo anónimo. Los que de verdad saben dirigir, saben reconocer el trabajo de sus colaboradores y saben estimular su capacidad de trabajo a la par que saben llamar la atención sobre la importancia de la labor administrativa y su incidencia en la transformación de la sociedad.

La aversión al riesgo, es otra dificultad para la modernización, sobre todo porque normalmente la recompensa del éxito, cuando se puede medir, es bien limitada en la Administración Pública, mientras que la penalización del fracaso

suele ser grave. Con demasiada frecuencia este sistema suscita una aversión al riesgo.

Muchas veces los ordenamientos jurídicos están repletos de normas que no siempre favorecen una Administración Pública que de verdad pueda hacer mejor la vida de la gente, por eso es fundamental la revisión constante del ordenamiento jurídico- administrativo para así facilitar la gestión orientada a las personas, y así buscar un equilibrio, que es posible, entre, legalidad, eficacia, transparencia y servicio a la gente.

Obstáculos, dificultades y resistencias siempre las ha habido, las hay y las habrá, de lo contrario no sería un proceso de reforma o modernización de este mundo. La clave para superarlas se encuentra en una comprometida voluntad política en el empeño al más alto nivel, en un seguimiento periódico del proceso, en integrar a todos los colectivos y en caminar poco a poco, con pequeños pasos, pero seguros y siempre en la misma dirección.

La implementación en Venezuela de una modernización en la Administración Pública está en hacer una mejor vida para los venezolanos para ello es fundamental cinco compromisos esenciales como son:

- Diseño de una política de futuro
- Servicios públicos para la gente.
- Servicios públicos de calidad.
- Uso de las nuevas tecnologías
- Potenciación de los servicios públicos.

Esta modernización implica en Venezuela una política de futuro entendida como el proceso por el que los gobiernos implementan cambios deseados en el mundo real , para eso, las medidas que se adoptan deben evaluarse permanentemente para saber si se abordan o no los problemas reales. y en el es muy importante incorporar al público, a expertos externos, a los colectivos concernidos y a los responsables de la ejecución de las medidas.

También es necesario asegurar que los servicios públicos satisfagan las necesidades de los ciudadanos, no la comodidad de quienes lo prestan.

Para Rodríguez (1999) *"Modernizar significa establecer un lapso de auténtica cooperación entre quienes prestan el servicio y quienes lo reciben deben prestarse servicios que, además de ser eficientes y eficaces, sean también integrados y receptivos"*. (p.395) Esta es la razón mas importante para que la Administración preste servicios públicos que atiendan las preocupaciones de la gente, sean sensibles a las necesidades de determinados grupos de personas o empresas, reflejen la vida real y agilicen el proceso de presentación de quejas y obtención de respuestas que permitan obtener los resultados deseados.

Hoy en día con la implementación de la modernización en la Administración venezolana no puede tolerarse la mediocridad, pues se trata de ofrecer servicios públicos eficientes y de alta calidad; y por ende los organismos públicos deben centrar su atención en los resultados que importan al ciudadano, que supervisen y comuniquen su avance hacia el logro de esos resultados y que no permitan que las fronteras burocráticas se interpongan en el camino de la lógica cooperación; se apuesta por el compromiso con la calidad, la mejora permanente y la evaluación del trabajo, se adopta un enfoque pragmático de forma que, sin dogmatismos, se aplicará la privatización cuando se mejore de verdad la prestación del servicio.

Es una realidad irreversible la utilización de nuevas tecnologías para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de las empresas , provocando así un cambio fundamental en el modo de usar las tecnologías de la información, modernizando así el propio proceso administrativo, logrando el funcionamiento conjunto de las distintas partes de la Administración y ofreciendo a los ciudadanos nuevos modos, eficientes, transparentes y cómodos, de comunicar con la Administración y recibir sus servicios.

Como se indicó anteriormente es necesario la valoración del servicio público como tal, y para ello la Administración debe comprometerse a que los servicios públicos dispongan de los medios necesarios para estar a la altura del desafío, de forma que los empleados públicos sean recompensados cuando logren resultados satisfactorios.

Igualmente es necesario insistir, en la motivación e implicación del personal a través del mejor uso de sus incentivos salariales y de la recompensa en función del rendimiento y del trabajo bien realizado. El tiempo dirá si las medidas propuestas se llevaron a buen fin y contribuyeron a una óptima Administración Pública para mejorar la vida de la de la gente que forma parte de esa sociedad.

Por lo tanto, es menester el análisis de una serie de programas que se han implementado en otras Administraciones públicas y cuya aplicación en las mismas han suscitados cambios favorables originando como consecuencia el mejoramiento en la prestación del servicio público, por ello es de vital importancia el estudio de los mismos para determinar si es recomendable la aplicación de dichos programas en el caso venezolano.

La modernización administrativa de una sociedad democrática avanzada consiste en crear una Administración mejor para hacer mejor la vida del ciudadano y tomando como punto de partida de que la persona que integra esa sociedad es el centro de la actividad pública y la realidad, porque sobre ella se funda la disposición permanente de corregir y rectificar, es por lo tanto se hace necesario la utilización de tecnologías avanzadas que permitan mejorar las condiciones entre Administración y administrados.

Existen diversos programas cuya implementación en las Administraciones Públicas modernas han permitido notablemente el mejoramiento del servicio público originando de esa manera una mejor calidad de vida para el ciudadano que integra esa sociedad.

En España por ejemplo la implementación de un completo programa impulsado por el Ministerio de Administraciones Públicas, cuenta con la participación de diez de las diecisiete Comunidades Autónomas existentes, con cerca de mil Ayuntamientos y su desarrollo ha puesto un importante avance en las comunicaciones entre Administraciones Públicas coexistentes, utilizando tecnologías avanzadas.

Ese programa es denominado "Ventanilla Única", el cual es detallado por Córdoba (2002) quien expresa que constituye una experiencia de cooperación entre Administraciones Públicas coexistentes y de utilización de las posibilidades tecnológicas disponibles con el ambicioso objetivo de acercar el servicio público al ciudadano, evitando que sea éste quien deba acercarse a la Administración para ejercer sus derechos o satisfacer sus pretensiones.

Venezuela se ha sumado a los países que han adoptado en su ordenamiento jurídico normas de rango constitucional y legal, dirigido a regular el hecho informático para así, obtener el desarrollo y consolidación de la Administración pública electrónica; constituyendo esta situación un gran avance, pero también es necesario que se establezca la aplicación de un programa como el de "ventanilla única" que permita agilizar y optimizar los trámites en la administración pública materializándose de esta manera los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, legalidad y transparencia que debe regir toda actuación desarrollada por la Administración.

Bibliografía

Abreu G., G. (2003) ***Hacia el Procedimiento Administrativo Electrónico Venezolano Contexto de la Administración Publica Electrónica*** Universidad Central de Venezuela (Http:/ Cibersociedad.Rediris.Es/ Congreso). En el 1er Congreso Online del Observatorio para la Cibersociedad.

Araujo J. (1998) ***Tratado de Derecho Administrativo Formal*** Vadell Hermanos Editores 3era Edición Corregida y Aumentada. Caracas.

Betancourt, R. (s/f) ***Las Administraciones Independientes. Un Reto Para el Estado Social y Democrático de Derecho.*** Profesor Titular de Derecho Administrativo Universidad Carlos III de Madrid.

Brewer-Carias, A. (1964) ***Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y La Jurisprudencia Venezolana***. Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela, Caracas.

_____ (1975) ***Estudio Sobre la Impugnación Ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los Actos de Registro.*** En: Doctrina de la Procuraduría General de la Republica.

_____ (1982) ***El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.*** Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

_____. (2003) ***Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina.*** Editorial Legis. Caracas.

Córdoba A. (2002) ***Programa de Ventanilla Única*** Instituto Nacional de Administración Publica Madrid. Colección Estudios.

Cortiñas P. (1972) ***Las Ciencias Administrativas en América Latina. Archivo de Derecho Publico y Ciencias de La Administración***. Instituto de Derecho Público. Volumen II. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

García P. ***Ordenación y Organización.*** Publicación del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Garrido-Falla, F. (1987) ***Tratado de Derecho Administrativo*** Volumen I Parte General 11ª Edición. Catedrático de la Universidad de Madrid.

González C. (2000) ***El Régimen Municipal en la Constitución Venezolana de 1999*** En: Revista Iberoamericana de Administración Pública Num 5. Caracas.

_____ (2000) ***El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999.*** En la Obra Colectiva: La Constitución de 1999. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas.

Juárez V. (1998) ***Tratado de Derecho Administrativo Formal.*** Vadell Hermanos Editores 3ª Edición Corregida y Aumentada. Primera Reimpresión (2001)

Lares-Martínez, E. (1975) ***Manual De Derecho Administrativo.*** Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Osorio, M. (1986) ***Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales***. Editoral Obra Grande S.A. Editorial Heliasta.

Parra A. (1999) ***Estudios de Derecho Administrativo, Volumen. II.*** Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas 20 Años de Especialización en Derecho Administrativo

Rodríguez, J.; Arana, M. (1999) ***Modernizar La Administración.*** En: Estudios de Derecho Administrativo, Volumen. II Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas 20 Años de Especialización en Derecho Administrativo. Imprenta Nacional, Caracas, Venezuela.

Villegas Moreno, J. (2002) ***Autonomía y Participación en Venezuela: Una Reflexión desde la Constitución de 1999*** En: Revista Iberoamericana de Administración Pública. Universidad Católica del Táchira Enero-Junio 2002.

Leyes y Documentos

Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela Gaceta Oficial Extraordinario N 5.453. De Fecha 24 De Marzo De 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial N 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario, del 01 de julio de 1981. Caracas, Venezuela.

Decreto Ley N 1204 Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas. Gaceta Oficial Extraordinario N 37.148 De Fecha 28-02-2001.

Ley Orgánica de Ciencia Tecnología e Innovación Gaceta Oficial Extraordinario N° 37.291 De Fecha 26-09-2001.

Ley Especial Contra Delitos Informáticos. Gaceta Oficial Extraordinario N 37.313 De Fecha 30-10-2001.

Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial Extraordinario N 37.305 De Fecha 17 De Octubre De 2001.

Ley Sobre La Simplificación de Tramites Administrativos (1999) Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela N 5.393 Extraordinario. 22 de Octubre de 1999