

Caracas, 7 de mayo de 2020

N° 22

Incidencias del Estado de Alarma sobre los procedimientos administrativos: el alcance de la Administración telemática**Andres Linares Benzo**
Socio Junior**Fernando J. Delgado R.**
Abogado**I. Introducción**

1. Motivado por la pandemia del COVID-19, el Presidente de la República declaró el Estado de Alarma¹ mediante el Decreto No. 4.160, publicado en la Gaceta Oficial No. 6.519 extraordinario del 13 de marzo de 2020². Dicha Gaceta Oficial circuló el 18 de marzo. Dentro de ese mismo contexto, el Presidente anunció también la implementación de la llamada “cuarentena social” a partir de la 5:00 am del 16 de marzo; indicando a su vez que esto implicaba la suspensión de todas las actividades laborales “excepto servicios de distribución de alimentos, salud, seguridad”³.
2. Una de las consecuencias de lo anterior, fue que en la práctica se observase una suspensión o paralización de actividades administrativas en las sedes físicas de la gran mayoría de los entes y órganos de la Administración Pública en todos sus niveles⁴, así como de la atención al público en estos.
3. En este contexto, y en el entendido de que no existe aun una disposición legal -mediante Decreto u otro acto normativo general- que expresamente haya decidido inequívocamente la suspensión o paralización total de los procedimientos administrativos, resulta imperioso conocer las implicaciones que las anteriores consideraciones puedan tener sobre la tramitación ordinaria y tradicional de los

¹Esta es una de las modalidades de Estados de Excepción establecidas en el artículo 338 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

²Dicha declaratoria fue prorrogada por treinta (30) días más mediante Decreto No. 4.186 publicado en Gaceta Oficial extraordinario No. 6.528 del 12 de abril de 2020.

³<https://www.telesurtv.net/news/venezuela-nicolas-maduro-anuncia-cuarentena-estados-20200315-0012.html>.

⁴La principal y más resaltante excepción de esta suspensión de actividades que se ha visto en la práctica es la del SENIAT, el cual ha comunicado a los contribuyentes que varias de sus sedes permanecen abiertas al público y prestas a recibir documentación. Las actividades administrativas relativas a las áreas exceptuadas en el artículo 9 del Decreto 4.160, también deberían seguir operando en sus sedes físicas, sobre todo las típicas de gestión económica para la producción y distribución de alimentos, entre otras.

procedimientos; y también el alcance de las modalidades y formas propias de la Administración telemática⁵, de las que se pueda hacer uso en estos momentos de cara a los particulares y a la propia administración.

4. Mediante el presente reporte nos proponemos entonces señalar las limitaciones en general que se han producido en la tramitación de los procedimientos administrativos, y sus implicaciones desde el punto de vista legal. Adicionalmente, analizaremos brevemente las alternativas de tramitación telemática, con la finalidad de precisar las formas mediante las cuales puede cumplir con la legislación vigente, en aras de preservar los derechos de petición y a la defensa, de los particulares.

II. Las disposiciones del Decreto No. 4.160 ante la posibilidad de suspensión o interrupción de la actividad administrativa

5. En primer lugar, debe mencionarse que el mencionado Decreto previó la posibilidad de que producto de cualquier medida de restricción de circulación y suspensión adicional de actividades en el marco del Estado de Alarma, no se pudiesen llevar a cabo las actuaciones necesarias para el trámite de procedimientos administrativos, en tanto canal formalizado de la actividad y función administrativa en general.
6. Así, la Disposición Final Sexta del Decreto 4.160 estableció que “La suspensión o interrupción de un procedimiento administrativo como consecuencia de las medidas de suspensión de actividades o las restricciones a la circulación que fuesen dictadas no podrá ser considerada causa imputable al interesado, pero tampoco podrá ser invocada como mora o retardo en el cumplimiento de las obligaciones de la administración pública. En todo caso, una vez cesada la suspensión o restricción, la administración deberá reanudar inmediatamente el procedimiento”.
7. La citada disposición tendría aplicación concreta solo en aquellos procedimientos que se hubieran suspendido o interrumpido como consecuencia de las medidas de suspensión de actividades o las restricciones a la circulación dictadas, no siendo de aplicación genérica todos los procedimientos administrativos tramitados con anterioridad al Estado de Alarma, e incluso de aquellos que pudieran haberse iniciado durante la vigencia de este.
8. La principal consecuencia de la recién comentada disposición no es otra que, en el caso de presentarse cualquier tipo de limitación al particular, en lo que al cumplimiento de cualquier carga en un procedimiento administrativo se refiera -ya sea para su iniciación⁶,

⁵Esta noción hace referencia al uso de conocimientos de la informática y de la tecnología de la comunicación, es decir, al uso de herramientas electrónicas para el procesamiento de datos y como medios de comunicación, principalmente a través de internet, aplicados al funcionamiento de la Administración Pública.

⁶ En efecto, nuestra legislación establece varios supuestos en los que el particular se encuentra obligado a solicitar la renovación de distintas autorizaciones, licencias o registros luego de haberse cumplido un

continuación o para recurrir- ello no podrá en forma alguna producirle una consecuencia desfavorable o gravosa en su esfera jurídica subjetiva.

9. Así pues, resulta forzoso concluir que si producto de una suspensión de actividades del ente u órgano administrativo de que se trate, o de una determinada restricción de circulación que afecte directamente el acceso a su sede física, al particular se le hiciera imposible cumplir con determinada carga dentro del lapso legal correspondiente, no surtirán efectos cualquier actuación que produzca consecuencias legales desfavorables al particular; como por ejemplo lo sería la revocatoria de una licencia, registro vencido, o la declaratoria de la perención⁷, entre otras.
10. Lógicamente lo mismo aplica en el caso de la Administración, es decir que los lapsos legales de decisión no podrán serle imputados en el caso de producirse los supuestos arriba comentados. Lo anterior conlleva una particular consecuencia en el ámbito contencioso administrativo, en el sentido de que no transcurrirán los lapsos de caducidad para las acciones por abstención, de las solicitudes cuyos lapsos de decisión no hubiesen transcurrido completamente antes de la vigencia del Estado de Alarma⁸.
11. Ahora bien, de darse la posibilidad de que la Administración pueda seguir recibiendo solicitudes, y dar continuación a procedimientos administrativos, en ausencia de las limitaciones recién descritas, podemos afirmar que las actuaciones de mero trámite, e incluso actos administrativos como tal, podrían perfectamente lograr la eficacia requerida y producir los efectos jurídicos correspondientes. Claro está, ello deberá cumplir con todas las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, dirigidas específicamente a garantizar el derecho a la defensa y al debido proceso en sede administrativa.
12. Conviene analizar entonces bajo qué parámetros deberán emplearse las modalidades propias de la Administración telemática, que nos proveen las tecnologías de la información y telecomunicación, para verificar su cumplimiento con la legislación vigente.

determinado lapso o término de vigencia, so pena de una revocatoria. Estos lapsos legales bien podrían haber culminado durante los días en que el Estado de Alarma se encontrara en vigor.

⁷Figura establecida en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: “Si el procedimiento iniciado a instancia de un particular se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado, se operará la perención de dicho procedimiento. El término comenzará a partir de la fecha en que la autoridad administrativa notifique al interesado”. Es importante aclarar que la perención no aplica solo por el hecho de haber transcurrido dos (2) meses luego de habersele solicitado alguna actuación al particular. Solo cuando la notificación mencione la posibilidad de declaratoria de perención es que podrá operar el transcurso del lapso en cuestión, y siempre cuando en verdad el procedimiento se haya paralizado por causa imputable al particular.

⁸ En estos casos podría presentarse la posibilidad de que un órgano o ente administrativo en particular alegue en juicio que sí se encontraba en la posibilidad de dar continuidad a los procedimientos administrativos, y por tanto pedir que se aplique el transcurrir del lapso de caducidad establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Este particular supuesto podría suponer una interesante actividad probatoria que rara vez se observa en las demandas por abstención.

Esto a fin de precisar en que supuestos se podría estar afectando el derecho a la defensa y al debido proceso en sede administrativa de los particulares.

III. El alcance de la Administración telemática: su eficacia

13. Antes de proseguir con las particularidades propias de estas nuevas y alternativas formas de tramitación de procedimientos, es importante destacar nuevamente que hasta el momento no existe suspensión expresa y total de los procedimientos administrativos en curso o por ser iniciados durante la vigencia del Estado de Alarma.
14. Esto quiere decir que en el supuesto de que un órgano administrativo pueda recibir actuaciones por escrito de los particulares, sustanciar los procedimientos, dictar o notificar los actos, ello debería contar con igual eficacia jurídica que cualquier otro acto y procedimiento llevado en circunstancias normales. Por supuesto que deberá concurrir con esto la posibilidad del particular de poder circular libremente y acceder a la sede física del órgano o ente, siendo que en caso contrario aplicaría inequívocamente lo establecido por la Disposición Final Sexta del Decreto 4.160.
15. Aclarado lo anterior, analizaremos entonces las particularidades de lo que sería la tramitación telemática de un procedimiento, y la consecuente producción de un acto administrativo en formato digital o electrónico, como alternativa viable en los supuestos de limitación producto de suspensiones y restricciones de circulación en el marco del Estado de Alarma.
16. Una primera aproximación sería aquella de la recepción de solicitudes de particulares, ya sea por medio de direcciones de correo electrónico facilitadas para tales fines, o bien por medio de portales o sitios web creados para lo mismo.
17. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos⁹ (LOPA), establece en su artículo 46¹⁰ que se deberá dar recibo de todo documento presentado y de sus anexos, con las indicaciones que ahí se detallan. Esta disposición, más allá de los beneficios que acarrea en la eficiencia de la Administración, es una verdadera garantía para el particular, en tanto que el recibo constituye prueba fehaciente de las actuaciones realizadas en determinada fecha, lo cual es de suma importancia en lo que respecta a los lapsos del procedimiento y el cumplimiento tempestivo de las cargas procedimentales. Por tanto, esto deberá verificarse igualmente en los casos de documentos o solicitudes enviadas a direcciones de correo electrónico, o cargadas a sitios web.

⁹ Publicada en la Gaceta Oficial No. 2.818 extraordinario del 1 de julio de 1981.

¹⁰ Artículo 46 de la LOPA: "Se dará recibo de todo documento presentado y de sus anexos, con indicación del número de registro que corresponda, lugar, fecha y hora de presentación. Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática del documento que se presente, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro".

18. En efecto, el artículo 8, numeral 1 de la Ley de Infogobierno¹¹ dispone que las personas tienen derecho a “Dirigir peticiones de cualquier tipo haciendo uso de las tecnologías de información, quedando el Poder Público y el Poder Popular **obligados a responder y resolver las mismas de igual forma que si se hubiesen realizado por los medios tradicionales**, en los términos establecidos en la Constitución de la República y la Ley” (resaltado nuestro). Esto quiere decir que aun en los casos de que documentos y solicitudes sean enviados a una dirección de correo electrónico dispuesta para ello, el ente u órgano administrativo está obligado a dar el debido recibo en los mismos términos que establece la LOPA. Lo mismo aplicaría en el caso de documentos o solicitudes cargados en sitios web.
19. De lo contrario, podría el particular alegar limitaciones que no le son imputables en el trámite de procedimientos administrativos, cuando este sea el único medio disponible para la recepción que haya habilitado determinado ente u órgano en el contexto de medidas de suspensión o restricción amparadas en el Decreto de Estado de Alarma.
20. En ese mismo ámbito de correos electrónicos y portales web, debe considerarse el supuesto de las notificaciones y su eficacia, de conformidad con la Ley. La LOPA establece en su artículo 75 que en primer lugar “La notificación debe entregarse en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como el nombre y cédula de identidad de la persona que la reciba”.
21. Al respecto, la Ley de Infogobierno dispone en el numeral 3 del artículo 8 que las personas tienen derecho a recibir notificaciones por medios electrónicos (correos y sitios web), siempre que cumplan las **condiciones de la ley que rige los mensajes de datos**¹² y otras normas especiales.
22. Estas condiciones establecidas en la Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas (LMDFE) se refieren en primer lugar a que el contenido de un correo electrónico o información en formato electrónico subida a un sitio web (mensaje de datos), cuente con una firma electrónica (Art. 16)¹³ que permita atribuir fehacientemente la autoría del emisor, que en este caso sería el ente u órgano administrativo.
23. Otras condiciones que otorgan igual eficacia probatoria a los mensajes de datos, con respecto a los documentos escritos, serán su integridad y constancia por escrito (Arts. 7 y 8 de la LMDFE) que implican su inalterabilidad y la posibilidad de acceso posterior. Adicionalmente se deberá tomar en cuenta también lo relativo a la verificación en la

¹¹ Publicada en Gaceta Oficial No. 40.274 del 17 de octubre de 2013.

¹² Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, publicada en Gaceta Oficial No. 37.148 del 28 de febrero de 2001.

¹³ Definida en el artículo 2 de la LMDFE como la “Información creada o utilizada por el Signatario, asociada al Mensaje de Datos, que permite atribuirle su autoría bajo el contexto en el cual ha sido empleado.”

emisión (Arts. 9 al 12 eiusdem); y -sobre todo- en la recepción (Arts. 11 y 14 eiusdem) de los mensajes de datos.

24. Sobre este último particular de la recepción, el artículo 13 de la LMDEF establece que el emisor podrá condicionar los efectos del mensaje al acuse de recibo emitido por el destinatario, siendo que en estos casos deberá tomarse en cuenta lo establecido para la eficacia de las notificaciones en la LOPA.
25. En ese sentido, si las notificaciones practicadas a través de correo electrónico o por medio de portales web no llegasen a cumplir con las certificaciones y condiciones de certeza requeridas por las leyes que apliquen en la materia, el particular podrá alegar su inexistencia o invalidez.
26. Es conveniente entonces precisar esas condiciones al momento de recibir notificaciones durante la vigencia del Estado de Alarma, mediante estos medios electrónicos que provean las tecnologías de la información; sobre todo si se llegase a tratar de una consecuencia desfavorable (acto administrativo denegatorio o sancionatorio) a los efectos de poder recurrir oportunamente, o que se refieran a la iniciación de un procedimiento administrativo sancionatorio.
27. Con relación al expediente administrativo, los órganos y entes que hayan optado por modalidades telemáticas durante la vigencia del Estado de Alarma estarán igualmente obligados a formarlo según lo ordena el artículo 31 de la LOPA, siendo que deberán estar a disposición del interesado totalmente en forma digital. En caso contrario se estaría violentando el derecho a la defensa de los interesados. Lógicamente que la Administración no podrá alegar en este caso ningún tipo de eximente o causa no imputable amparada en la comentada Disposición Final Sexta.
28. En otras palabras, si algún órgano o ente decidiera llevar un procedimiento administrativo en forma totalmente telemática, por suspensión de actividades en su sede física o impedimentos de circulación, se verá obligado a soportar todas las actuaciones en un expediente administrativo totalmente disponible en esa misma modalidad, so pena de perder validez el procedimiento en cuestión, y por tanto quedar viciado de nulidad el acto que se dicte con base a aquél.
29. Por otra parte, si la ausencia o falta de algunas de las formalidades y requerimientos antes comentados no llegasen a producir una indefensión en el particular, y tomando en cuenta la aplicación del principio de flexibilidad que rige esta materia; los actos administrativos que llegasen a ser dictados en esos supuestos bien podrían resultar totalmente eficaces y producir todos sus efectos.
30. Por ejemplo, si una solicitud no llegase a contar con una constancia de recepción de una dirección de correo electrónica certificada, o la notificación de determinado acto

contentivo de una autorización no llenase todos los requisitos legales, pero de todas formas el particular pueda satisfacer su solicitud y hacer valer los derechos subjetivos reconocidos mediante dicho acto, éste podrá considerarse totalmente válido y eficaz.

IV. Lo que se ha observado en la práctica

31. Durante la vigencia del Estado de Alarma y su prórroga, una parte de lo que hemos podido observar en la práctica es que varios entes y órganos administrativos han hecho un intento por canalizar procedimientos a través de portales web y direcciones de correo electrónico. Muchos de ellos ya contaban con estas modalidades, pero seguían manteniendo una parte en forma escrita tradicional antes de la vigencia del Estado de Alarma. Otros anunciaron la suspensión total de los procedimientos y el diferimiento de lapsos, aunque luego anunciaran algunas excepciones. Mencionemos algunos casos:
32. El Servicio Autónomo de la Propiedad Intelectual (SAPI) acordó mediante Aviso Oficial Nro. RPI-004-2020 del 16 de marzo de 2020 “Suspender los lapsos procesales vigentes del Boletín de la Propiedad Industrial No. 600...”. Pero posteriormente acordó mediante otro Aviso Oficial Nro. DG-005/2020 del 24 de abril de 2020, la habilitación mediante una dirección de correo electrónico, para la recepción de solicitudes de registros de marcas, cambios en solicitudes, patentes y derechos de autor. No aclaró ese segundo aviso si se reanudaban los lapsos de los procedimientos. A todo evento, se deberá tomar en cuenta el cumplimiento de las formalidades reseñadas en este reporte, para siempre evitar la indefensión del particular.
33. Por su parte, la Superintendencia de la Actividad Aseguradora también acordó la suspensión de todos los procedimientos administrativos y diferimiento de lapsos, mediante Circular No. SAA-9-1319-2020 del 15 de marzo de 2020. Luego emitió la Circular No. SAA-1-4709-2020 del 3 de abril de 2020, y un Aviso Público del 16 de ese mismo mes, mediante los cuales acordaba la posibilidad de continuar con la tramitación de determinados procedimientos administrativos, relativos a requerimientos legales, denuncias y otros particulares. En la mencionada circular se hizo mención incluso a términos y plazos, entendiéndose una reanudación tácita de lapsos al menos en los supuestos ahí descritos.
34. Otros órganos y entes como el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, el Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario; han continuado sus actividades en forma telemática, procurando la inclusión en esta modalidad de los trámites que antes se llevaban en forma tradicional escrita en sus sedes físicas. En todos los casos, se deberán tomar en cuenta nuevamente las condiciones que llevarían a la indefensión en este ámbito, para considerar la invalidez de las actuaciones que hayan incurrido en esas fallas.

V. Conclusiones

35. No todos los procedimientos administrativos se encuentran suspendidos en su totalidad durante la vigencia del Estado de Alarma, ello se desprende no solo de las disposiciones del Decreto No. 4.160, sino también de lo que hemos visto en la práctica durante estos días.
36. Precisamente por esa razón el mismo Decreto contempló la posibilidad de eximir a los particulares en sus cargas y obligaciones frente la administración, en virtud de limitaciones causadas por suspensión de actividades y restricciones de circulación amparadas en ese Decreto.
37. En ese contexto, muchos órganos y entes administrativos han optado por el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, para darle continuidad al trámite y sustanciación de procedimientos administrativos. En esos casos se debe tomar en cuenta las consideraciones pertinentes que hemos comentado en este reporte, y que se basan no solo en la legislación del procedimiento tradicional vigente, sino también en las leyes especiales que en las últimas décadas se han dictado para regular esas modalidades alternativas.
38. No se debe olvidar tampoco que la flexibilidad y falta de formalismo estricto es una característica de los procedimientos administrativos, por lo que si en la tramitación de un procedimiento administrativo llegara a obviarse algunas de estas formalidades propias de la Administración telemática, ello no tendría que necesariamente traducirse en la invalidez o ineficacia de los respectivos actos administrativos, siempre y cuando en el procedimiento no se haya violado el derecho a la defensa y al debido proceso.
39. Se recomienda entonces que los interesados indaguen y verifiquen las posibilidades de seguir incoando solicitudes o participar en procedimientos administrativos mediante el uso de las herramientas de la Administración telemática. Cuando estas alternativas no estén disponibles, y debido a limitaciones para la tramitación tradicional de un procedimiento, el particular quedará eximido de cualquier consecuencia desfavorable mientras esté en vigor el Estado de Alarma. En todo caso, es necesario analizar en cada supuesto el material probatorio que sería necesario producir y mantener.
40. Al mismo tiempo, es muy importante tener en cuenta cuando dichas modalidades telemáticas podrían perder su eficacia y legalidad, sobre todo -reiteramos- cuando vulneren el derecho a la defensa y al debido proceso de los particulares.

Contactos:

LEGA Abogados

+58 (0) 212 2772200 | www.lega.law | RIF: J-30816060-1

Caracas: Urb. La Castellana, Av. Eugenio Mendoza, Torre La Castellana, Piso 7, Chacao 1060-A, Edo. Miranda, Venezuela
Valencia: Av. Paseo Cabriales, Sector Kerdel, Torre Movilnet, Piso 8, Ofic 9/10, Edo. Carabobo, Valencia
Barquisimeto: Carrera 16, entre calles 24 y 25, Edif. Centro Cívico Profesional, Piso 5, Ofic 5, Edo. Lara, Venezuela

Oficina:
+58 (212) 277.22.00
E-mail: infolaw@lega.law
Web: www.lega.law

Andres Linares Benzo
E-mail: alinares@lega.law
Telf.: +58 (212) 2772237

Fernando J. Delgado R.
E-mail: fdelgado@lega.law
Telf.: +58 (212) 2772248

El objetivo del **LEGA In-Depth** es proveer información a los clientes y relacionados de **LEGA Abogados**. Este **LEGA In-Depth** refleja el punto de vista de su autor. Los lectores no deberían actuar sobre la base de la información contenida en este **LEGA In-Depth**, sin obtener previamente asesoría jurídica específica. Este **LEGA In-Depth** puede ser reproducido, total o parcialmente, indicando siempre su autor, fuente y origen en forma destacada.

©2020**LEGA Abogados**.