



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**“EL SISTEMA DE JUSTICIA EN LÍNEA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JULIO CÉSAR BARRÓN ROJAS

ASESOR: MTRO. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

AGOSTO DE 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con agradecimiento a La Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por brindarme la posibilidad de estudiar en la mejor escuela del país y con los mejores maestros.

A mi familia, que me ha dado su cariño y su apoyo durante toda mi vida y en especial todo el tiempo que he estado estudiando, esperando poder retribuirlos en el futuro.

A Azucena que gracias todo su cariño, apoyo, compañía y motivación me ayudado a superarme.

A los Licenciados que me han dado la oportunidad de trabajar y aprender con ellos, que me han transmitido sus conocimientos y experiencia.

A mis amigos con quienes se han compartido momentos, algunos complicados y otros llenos de alegría.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

1. El Tribunal Fiscal de la Federación.....	1
1.1. Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	4
1.2. El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal de Derecho.....	7
2. Antecedentes del Contencioso Administrativo en México.....	7
2.1. El Consejo de Estado Francés y la Constitución de Cádiz de 1812.....	8
2.2. La Constitución Federal de 1824.....	10
2.3. Las siete leyes centralistas de 29 de diciembre de 1836.....	11
2.4. Las bases orgánicas de 12 de junio de 1843.....	11
2.5. Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.....	12
2.6. Inconstitucionalidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la Constitución de 1857.....	14
2.7. El Contencioso Administrativo en la Constitución de 1917 y sus Reformas.....	16
2.8. Ley de Justicia Fiscal y el Tribunal Fiscal de la Federación de 1936.....	17
2.9. Código Fiscal de la Federación de 1939.....	18
2.10. El Nuevo Código Fiscal de la Federación de 1967.....	18
2.11. Reformas al Artículo 104, Fracción I-B de la Constitución Publicada el diez de Agosto de 1987.....	22

CAPITULO SEGUNDO

EL TRIBUNAL FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Evolución Como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	24
2. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	28
2.1. Estructura.....	32
2.2 Competencia.....	35

CAPITULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

1. El Control Jurisdiccional de la Administración.....	40
2. El Contencioso Administrativo.....	41
2.1. El Proceso Administrativo	42
2.2 El Contencioso Administrativo Desde el Punto de Vista Material.....	43
2.3 Actos que Pueden Generar la Contienda Contencioso Administrativo.....	44
2.4. Diversos Intereses que se Presentan en el Conflicto.....	44
3. Los Sistemas de Control Jurisdiccional de la Administración Pública o Sistemas de Justicia Administrativa.....	45
4. El Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.....	46
4.1 Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo.....	46
4.1.1. Respecto del Proceso.....	47
4.1.2. Respecto de los Elementos de Convicción.....	48
4.1.3. En Relación a las Partes.....	49
5. El Procedimiento ante el Tribunal.....	50
5.1. La Improcedencia y el Sobreseimiento del Juicio.....	51
5.2. La Demanda y la Contestación de la Demanda.....	51

5.3. El Cierre de Instrucción y la Sentencia.....	54
5.4 Los Recursos Jurisdiccionales.....	56
5.5. La Jurisprudencia del Tribunal.....	57

CAPITULO CUARTO

INTERNET, FIRMA AUTOGRAFA, FIRMA ELECTRONICA, DOCUMENTO ELECTRONICO Y CORREO ELECTRONICO

1. Algunas Disposiciones en Nuestra Legislación Sobre el Tema.....	59
1.1. Código Civil Federal.....	59
1.2. Código Federal de Procedimientos Civiles.....	59
1.3. Código de Comercio.....	59
2. Internet.....	60
2.1. Antecedentes Históricos de Internet.....	60
2.2. El Internet.....	67
2.3. Consenso Internacional. Organismos y Asociaciones Internacionales.....	69
2.3.1 La Ley Modelo de UNCITRAL sobre Comercio Electrónico.....	69
2.3.2 La Ley Modelo de UNCITRAL Para Las Firmas Electrónicas.....	70
2.3.3 Unión Internacional de Telecomunicaciones.....	70
2.4 Organización para la Cooperación y el desarrollo económico (OCDE).....	70
2.5. Cámara de Comercio Internacional (CCI).....	72
2.6. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	75
2.7. Recomendaciones Internacionales.....	76
2.8. Situación Legal en México.....	77
3. El Archivo Mercantil.....	77

3.1. NOM. Conservación de Mensajes de Datos.....	78
3.2. Protocolo de Comunicación entre el Software de Almacenamiento y Prestador de Servicios de certificación.....	78
4. Factura Electrónica.....	79
4.1. Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación.....	79
5. Novedades Legislativas.....	81
6. Firma Autógrafa.....	87
6.1. Conceptos Relacionados con la Firma.....	89
6.1.1. El Catálogo de Firmas.....	89
6.1.2 La Firma Impresa Por Medios Mecánicos.....	90
6.2. Características de la Firma.....	91
6.3. Elementos de la Firma.....	91
7. Firma Electrónica.....	92
7.1. En México.....	92
7.2. Conceptos Relacionados con la Firma Electrónica.....	93
7.3. Autoridad o Entidad de Certificación.....	95
7.4. El Documento WP.71.....	96
7.5. Tipos de Certificación.....	97
7.6. Autoridades Privadas de Certificación.....	98
7.8. Autentificación.....	99
7.9. Encriptación o Cifrado de Datos.....	100
7.9.1. Clases de Criptografía.....	102

7.10. Firma Digital o Firma Electrónica.....	104
7.11. Certificados Digitales.....	108
7.11.1 Funcionamiento de los Certificados.....	110
8. El Documento Electrónico.....	111
9. El Correo Electrónico.....	112

CAPITULO QUINTO

DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN LÍNEA

1. El Uso de Tecnologías Informáticas en la Actividad del Estado.....	113
1.1. En el Ámbito Legislativo.....	113
1.2. En el Ámbito Administrativo.....	114
1.3. En el Ámbito Jurisdiccional.....	115
2. Posturas en la Aplicación de las Herramientas Tecnológicas en los Procesos Judiciales.....	118
3. El Derecho Informático y la Informática Jurídica.....	121
4. Objetivos de la Aplicación de Tecnologías en la Impartición de Justicia Contenciosa Administrativa.....	123
4.1. Directrices en el ámbito Internacional.....	123
5. Justicia Pronta y Expedita.....	124
6. Eficiencia de Gestión Interna y Externa.....	128
7. Eficiencia de los Recursos Humanos y Económicos.....	129
8. El Juicio Contencioso Administrativo Federal y los Sistemas Informáticos.....	129
9. Aspectos Generales del Juicio en Línea.....	132

CAPITULO SEXTO

TEXTO LEGAL DE LAS REFORMAS Y COMENTARIOS A LAS MISMAS

1. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	135
2. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	149
3. Transitorios.....	151

CAPITULO SÉPTIMO

GARANTIA DEL DEBIDO PROCESO LEGAL, SEGURIDAD JURÍDICA Y LOS ATAQUES CIBERNÉTICOS

1. El Debido Proceso Legal.....	157
1.1. Derechos Fundamentales.....	157
1.2. Principios y Garantías Estructurales.....	158
1.3. Las Impugnaciones.....	159
1.4. Garantías de los Derechos y de las Libertades Fundamentales.....	159
2. El Proceso Administrativo Como Garantía Para el Gobernado.....	160
3. Ataques Cibernéticos.....	163
3.1. Aspectos Generales.....	163
3.2. 2010, Año de los Ataques Dirigidos.....	165
3.3. Redes Sociales Ideales para Cibercriminales.....	165
3.4. Amenazas Contra Dispositivos Móviles.....	166
3.5. Los Peores Ataques Cibernéticos.....	166

APÉNDICE

1. Exposición de Motivos del Ejecutivo Federal, Relativa a la Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Exposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	168
2. Dictamen de la Cámara de Diputados a la Iniciativa del Juicio en Línea.....	177
3. Dictamen de la Cámara de Senadores.....	179
CONCLUSIONEA.....	180
PROPUESTA.....	184
BIBLIOGRAFIA.....	189

INTRODUCCIÓN

La tecnología avanza a pasos agigantados, mientras que el Derecho lo hace a pequeñas escalas, por lo que muchas veces se presentan problemas antes de que existan las medidas legislativas necesarias para poder resolverlos, razón por la que los jueces deben estar preparados en temas tan importantes como la valoración de los documentos electrónicos y no solo los jueces sino también los legisladores deben estar abiertos a las nuevas tecnologías.

Por tal razón es necesario investigar si existe la legislación y la tecnología en nuestro país suficiente para poder llevar a cabo un paso gigantesco como lo sería el llevar un juicio contencioso administrativo a través de un documento electrónico firmado mediante una firma electrónica avanzada, así como si es posible el que los jueces puedan valorar adecuadamente los documentos electrónicos. Lo anterior tomando en consideración la reforma que se hizo a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En México, históricamente se ha vivido bajo el régimen de que toda actividad ante las autoridades debe hacerse por escrito, ya que ese documento que es creado por dicho acto, es nuestro respaldo ante la arbitrariedad de las autoridades y que ahora implica quizás el reto mas importante a vencer ya que la gente en México desconfía de realizar actividades en las que se ponen en riesgo sus propiedades o posesiones por medio de la tecnología.

Con los avances de la tecnología el concepto de prueba documental ha sido superado, en la actualidad los jueces y las legislaciones se ven rebasadas por la tecnología.

Es por eso que la importancia de esta investigación, es el de realizar propuestas que pueden llegar a ser tomadas en consideración por nuestros legisladores, para poder llevar a cabo un avance radical en nuestra forma de impartir justicia.

Las ventajas que se obtendrían al llevar el juicio contencioso administrativo en línea, sería de que se daría el primer paso de tantos que tiene que dar la impartición de justicia y en si el derecho para poder estar al ritmo en que la tecnología avanza y se vuelve cada vez mas parte de nuestras vidas pero este paso debe darse garantizando a los gobernados que su proceso va a ser lo mas apegado a la justicia para que realmente se llegue a confiar en este tipo de procesos y ese paso que se debe dar sea en beneficio y no un intento fallido de modernización.

Pero hay que ser conscientes de que nuestro país pasa por una gran crisis tanto económica como social y analizar si por todas las circunstancias que están sucediendo estamos en posibilidad de invertir tanto dinero como lo esta haciendo el Gobierno Federal para dar paso a un sistema que tal vez fracasara si no se lleva por un camino correcto.

HIPOTESIS

Las reformas de la Ley Federan de Procedimiento Contencioso Administrativo, mediante las cuales se establece un Capitulo X, del Juicio en Línea, viola las Garantías Constitucionales establecidas en los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, ya que dejará en estado de indefensión a las partes, dentro del proceso que se estuviera llevando mediante este nuevo sistema de justicia.

Lo anterior se afirma ya que El artículo 14 te concede cuatro garantías de seguridad jurídica que son:

La Garantía de Irretroactividad de las Leyes, prohíbe el que por virtud de una nueva ley, puedan afectarse situaciones o derechos constituidos conforme a una ley anterior. Recuerda que las leyes elaboran para regir lo futuro, la que obre sobre el pasado será retroactiva.

La Garantía de Audiencia, impide que tú puedas ser privado de la vida, de tus propiedades, sin un previo juicio en el que te haya dado oportunidad de defenderte. En otras palabras esta garantía consiste en el derecho de ser oído y vencido en juicio, es decir, nadie puede condenársele ni sancionársele, sin haberle dado la oportunidad de defenderse. La protección de esta garantía no es solo para la persona en sí misma, sino también para sus bienes y fija como requisitos para privarla de los bienes, que se les siga en juicio en el que se cumplan todas las formalidades del proceso, ante tribunales constituidos, antes del acto de privación y basada en leyes también anteriores que dispongan de estas acciones.

Garantía de Legalidad en Materia Civil, impone a las autoridades judiciales la obligación de fundar sus sentencias en la letra de la ley.

Garantía de Exacta Aplicación de la Ley en Materia Penal, dispone que solo podrán imponerte las penas señaladas por la ley, para los diversos delitos, porque debe aplicarse precisamente la que esta prevenida no otra similar. Esta garantía impide además que sea castigada como delito una conducta humana sino esta incluida ella como delictuosa en las leyes penales. Si el acto o conducta realizada se parece a un delito o si para tal hecho hay una ley o delito inferior, en ambos casos no serán aplicables las acciones de tales disposiciones, pues no son exactamente relacionadas con el hecho.

Así como el artículo 16 contiene la siguiente garantía respecto a la seguridad jurídica:

Ya que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, es decir mediante un proceso legal, que funde o motive la causa legal del procedimiento.

Y se considera que existe una violación a las garantías constitucionales en virtud de que al dejar al arbitrio de las partes la digitalización de las pruebas mediante las cuales se pretende comprobar los hechos de la demanda; o las excepciones de la contestación, podría tener como consecuencia casos en que exista mala fe, y sean fabricadas para su digitalización pruebas que realmente no obren en poder de las partes.

Además de que las citadas reformas a que se hace alusión, no hacen especificaciones de los tramites que hay que realizar si alguna de las pruebas ha ofrecer no es precisamente un documento, es decir, que pasa si se tiene que ofrecer una prueba física, algún aparato, o muestra de producto, por decir algún ejemplo.

Es aquí donde nos encontramos que no estaríamos en posibilidad de presentar las pruebas por medio de las cuales pretendemos demostrar la razón que pensamos nos asiste. Y es por eso que se menciona que se hace la violación a la garantía constitucional mencionada.

Además de lo anterior, también se viola la garantía de Seguridad Jurídica, ya que al existir una plataforma denominada, Sistema de Justicia en Línea, la autoridad esta imposibilitada de garantizar la seguridad de los usuarios que decidan tramitar su procedimientos a través de dicho sistema, ya que como sabemos existen ataques cibernéticos, perpetrados por personas denominadas hackers, las cuales podrían hacer que colapsará el sistema de justicia en línea, ya sea por cuestiones personales, o ya sea por solo hacer que el sistema falle.

De ahí la afirmación de que se violaría en perjuicio de los gobernados la garantía ya mencionada de Seguridad Jurídica, ya que el Estado esta obligado a garantizar a los gobernados que sus tribunales tendrán en perfecto control todos los procedimientos.

OBJETIVO

El presente trabajo tiene por objeto, el demostrar que las reformas hechas a la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, viola en la forma en que fueron estructuradas las garantías constitucionales de seguridad jurídica y debido proceso.

Además de demostrar lo ya expresado en el párrafo anterior, el presente trabajo tiene el objetivo de dar soluciones a las fallas que se vislumbran de las reformas ya mencionadas, para así hacer posible una justicia mas expedita ante el tribunal mediante este sistema, pero dando una mayor seguridad a los usuarios de que su proceso estará seguro a pesar de las complicaciones que pudieran presentarse durante el procedimiento.

CAPITULO PRIMERO
ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y EL PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

1. El Tribunal Fiscal de la Federación

El tribunal fiscal de la Federación es una institución que corresponde al Estado de derecho. El Estado no podría subsistir sin las cargas que legalmente ha impuesto a la sociedad para contribuir a los gastos públicos¹. El impuesto es una obligación de los mexicanos y de los extranjeros, en los términos del artículo 31, fracción IV de la Constitución y de sus leyes reglamentarias, que ordenan su determinación y regulación legal. El poder público debe mantenerse estrictamente dentro del orden de legalidad; cualquier alteración de este principio faculta al causante para recurrir ante los órganos jurisdiccionales y administrativos competentes.

Varios fueron los intentos para llevar a cabo la codificación fiscal de México, a partir de la vigencia de la constitución de 1917, sin que hubieran tenido éxito y a pesar de que el Congreso de la Unión en diversas ocasiones autorizó al Ejecutivo Federal para expedir un Código de justicia fiscal².

No puede decirse que en esos años transcurridos se hubiera definido un sistema adecuado o se hubieran adoptado principios y procedimientos que constituyeran medios de defensa contra las irregularidades administrativas. "El particular -dice Azuela- no gozaba antes de medios efectivos de defensa contra las arbitrariedades de las autoridades fiscales: no existía propiamente un sistema; el juicio de oposición ante los tribunales federales, recursos administrativos de alcance limitado tramitados ante dependencias de la Secretaría; y el juicio constitucional de amparo, funcionaban en ambiente precario, complicado y confuso, como medios de impugnación de las resoluciones dictadas en materia tributaria".

Poco a poco aparecieron algunos órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal, tales como el Jurado de Penas Fiscales creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, del 15 de abril de 1924; la Junta Revisora introducida para la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925; y en su forma paralela otro Jurado de Revisión, en la ley de Organización del Distrito Federal, de 11 de enero de 1929.

Antes de la expedición de la ley de justicia fiscal de 1936, no existía la jurisdicción administrativa fiscal en nuestro país. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contaba con dos órganos semiautónomos que eran la junta revisora del impuesto sobre la renta. D.O.F. del 16 de abril de 1924, y el jurado calificador de infracciones fiscales, decreto de 12 de mayo 1926. La junta resolvía sobre las inconformidades de los causantes con las resoluciones de las juntas calificadores del impuesto sobre la renta; en tanto que el jurado decidía sobre las peticiones de

¹ "Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos" Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Tesis 510

² D.O.F. de 13 de Febrero de 1920; Decreto de enero de 1926 y D.O.F. de 14 de febrero de 1930, citados por Andrés Serra Rojas.

reconsideración sobre multas impuestas por infracciones a las leyes fiscales. Propiamente consideraban un recurso de reconsideración, que se interponía ante un superior jerárquico, resolviendo si se confirmaba o rectificaba la resolución.

A fines de 1935 se reformó la ley orgánica de la Tesorería de la Federación y se anticiparon algunas de las ideas que habrían de informar a la ley de justicia fiscal.

En resumen el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, 1908 y otros diversos ordenamientos mencionados, hasta la anterior Ley orgánica de la Tesorería de la Federación, se reconsideró el derecho de los causantes para impugnar los cobros fiscales por medio de un juicio sumario.

La ley de Justicia Fiscal de 1936³ señala definitivamente una nueva época en las resoluciones entre el fisco y los causantes.

Esta ley, al crear el Tribunal Fiscal de la Federación se apartó de la tradición jurídica mexicana, organizada bajo el sistema judicialista angloamericano, que entrega las controversias administrativas al conocimiento de los tribunales judiciales ordinarios sin más excepción -en el siglo pasado- que de la ley Lares de lo contencioso.

Alfonso Cortina Gutiérrez, uno de los autores de esta ley, nos dice: "El código fiscal de la Federación se inspira, en verdad, en la doctrina italiana; no es una coincidencia la similitud que existe entre el plan general de ese ordenamiento legislativo, que en el año de 1938 cristalizó en normas de derecho positivo las reglas teóricas del proceso de formación del crédito fiscal y las instituciones de derecho financiero de Mario Pugliese..." y agrega más adelante: "Nuestro juicio tributario es muy francés. No es italiano ni menos anglosajón..."

La ley de justicia fiscal estuvo vigente hasta la promulgación del código fiscal de la Federación de 1938, que sigue los lineamientos de la ley anterior y precisa algunas reformas importantes, fruto de la experiencia de nuestros juristas.

La ley de 31 de diciembre de 1946 estableció, además, que el contencioso fiscal del Distrito Federal, pasase a ser de la competencia del tribunal fiscal, más otras importantes materias.

Durante el año de 1967 se expidieron dos importantes ordenamientos que sustituyen al sistema anterior: el código fiscal de la Federación, publicado en el D.O.F. de 19 de enero de 1967.

El Código Fiscal de la Federación recogió en su articulado los principios generales en materia fiscal, el procedimiento administrativo fiscal y el contencioso en la materia. La ley orgánica se contrae, como su nombre lo indica, a determinar su competencia y la organización del tribunal.

³ Ley de Justicia Federal D.O.F. del 31 de Agosto de 1936. El Tribunal empezó a funcionar el 1° de enero de 1937.

La creación del Tribunal Fiscal, corresponde al sistema de lo contencioso administrativo; limitado a un tribunal de anulación, pero en franco proceso de superar esa competencia. "La ley ha creado un sistema que por lo demás es el acogido por la doctrina de lo contencioso administrativo, según el cual la resolución que debe impugnarse es aquella que se dicte a consecuencia del último recurso administrativo que las leyes establezcan, de manera que no haya ante las propias autoridades administrativas, ningún medio de defensa que se haga valer".

La exposición de motivos de la ley de justicia fiscal expresó:

"el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos", y "constituya alrededor de principios uniformes, capaces de integrar un sistema de manera que en lo futuro venga a sustituir con ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente está obligando a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del estado y con posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendadas".

A mi parecer la creación de esta institución fiscal, como la de los organismos descentralizados y de otras instituciones administrativas, se hizo venciendo la interpretación de los textos constitucionales. El tiempo les ha dado la razón en cuanto a la utilidad de su establecimiento y los magníficos frutos recogidos han dejado a las nuevas generaciones la justa tarea de insertarlos en los nuevos textos de las reformas constitucionales.

El prestigio y manifiesta importancia del Tribunal Fiscal de la Federación ha sido reconocido en nuestro medio fiscal y fuera del país, en donde ha servido de guía a las nuevas instituciones tributarias. Los años transcurridos han eliminado la resistencia de los adversarios de la institución y hoy se aceptan sus merecimientos en las arduas tareas de la administración de la justicia fiscal. Es exacto que falta mucho por hacer, sobre todo una ley que incorpore toda la experiencia jurisprudencial, cada días mas vigorosa, y los nuevos desarrollos doctrinales, que han acabado por crear un derecho tributario que constituye en el campo de las ciencias sociales y jurídicas un conocimiento de proyección inusitada, en la profunda reforma mexicana iniciada por el gobierno federal.

En la actualidad se conserva la plena autonomía del Tribunal y se inicia la desconcentración de la justicia administrativa federal, y la creación de nuevos tribunales administrativos.

1.1. Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación⁴

(Fundamentación actualmente derogada)

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene las siguientes características, si nos atenemos a las disposiciones legales que lo rigen y a la interpretación jurídica de que han sido objeto esas normas:

Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional, es decir, es un valioso medio de control jurisdiccional de la administración pública.

Su fundamento se apoya en el artículo 104, fracción I, párrafo segunda de la Constitución, al constituir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos.

El tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste. Su establecimiento propuso mantener el principio de la división de poderes y es respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Esto es lo que consagra en la ley: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley estableció en su Artículo 1° de la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal fiscal es un tribunal de derecho. El artículo 208, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, dispuso en su momento: La demanda deberá indicar "...IV Los hechos que den motivo a la demanda".

El artículo 213 ordenó: El demandado en su contestación expresará: "...III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso".

Artículo 237. Las sentencias del Tribunal Fiscal, se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Cuando se haga valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violación de procedimiento, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar y resolver cada uno, aun cuando considere fundado alguno de ellos.

En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron el sentido de la resolución.

⁴ Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas

No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

La competencia del tribunal es limitada y salvo los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse. "Como organismo estatal tiene una competencia restringida que deriva principalmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna o prevista por la única fuente de la que pueda derivarse y que es la legislación positiva"

El tribunal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida. La exposición de motivos de la ley de justicia fiscal insistió en que: "Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía no se otorga de una manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa".

El tribunal fiscal de la Federación carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de leyes.

"El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del Juicio de Amparo". El tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de la autoridad gubernativa tanto si no se llenaron los requisitos previstos por la norma legal correspondiente, cuando en el caso de que se hayan omitido las formalidades esenciales de procedimiento consagradas por la Constitución.

Según la Ley del D.O.F. del 29 de diciembre de 1976 el Tribunal es incompetente para conocer de los conflictos sobre interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebradas por el sector paraestatal. Véase además el artículo 50 párrafo segundo de la Ley de Obras Públicas: "... Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales".

"La doctrina mexicana divide la competencia de las salas regionales en dos sectores: el de anulación y el de plena jurisdicción. El primero comprende dos tipos de conflictos: los concernientes a la anulación de actos o resoluciones estrictamente fiscales y los derivados de las prestaciones económicas que otorgan las instituciones de seguridad social. En el segundo sector se comprenden las controversias sobre reclamaciones de separación patrimonial contra el Estado por actos y omisiones culposos en el funcionamiento de los servicios públicos. Por lo que se refiere a obras públicas, la Ley de obras públicas elimina esta competencia.

El tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, "pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay norma legal de la que aparezca que dicho tribunal está investido de facultad de examinar y decidir sobre la

constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la Federación de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

Sin embargo, el tribunal fiscal puede decidir sobre la inconstitucionalidad de actos concretos de autoridad o de reglamentos, en caso de tales violaciones sean formuladas por los interesados.

"Desde la jurisprudencia de 30 de octubre de 1939, el tribunal fiscal ha sustentado la tesis de que no puede conocer en cuestiones de constitucionalidad de leyes, aun cuando si tiene facultad para estudiar y resolver problemas de constitucionalidad de reglamentos o actos".

Al tribunal corresponde el contencioso de anulación, llamado juicio por exceso de poder por Alcalá Zamora y Castillo. Será a lo sumo el órgano el sometido a la jurisdicción del tribunal no el Estado como persona jurídica. El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o le de declarar la nulidad de actos o procedimientos -agrega-, "fuera de esta órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que sea parte.

La exposición de motivos de la antigua ley de justicia fiscal es lo suficientemente clara para precisar la naturaleza del tribunal fiscal de la Federación, mas no así el texto actual del código, que aunque alude a las causas de anulación o a sus consecuencias jurídicas, no es preciso en la determinación del recurso de anulación.

Se ha opinado por alguno de nuestros comentarios que el juicio contencioso administrativo seguido ante el tribunal fiscal es de plena jurisdicción. Pero esta opinión debe ser aclarada suficientemente. Estimamos que el tribunal fiscal no es un tribunal de plena jurisdicción, aunque el artículo 1º de la ley orgánica lo defina como un tribunal "dotado de plena autonomía"; sin embargo no sería posible negar que cada vez este tribunal extiende el campo de su competencia hacia materias que propiamente no corresponden a un tribunal de nulidad. Sabemos que es preocupación del ejecutivo Federal a una forma de fondo al código fiscal, y la reflexión que hacemos es ésta: ¿Por qué no afrontar de una buena vez el problema de la creación de un tribunal administrativo de plena jurisdicción? La madurez jurídica de nuestras instituciones administrativas y jurisdiccionales es evidente, y manifiesta la aspiración del medio jurídico de contar con medios de defensa modernos y eficaces.

De todo lo expuesto, podemos concluir que en su forma original, la ley de justicia fiscal, desarrolló el juicio de anulación, siguiendo el sentido del recurso por exceso de poder establecido en Francia. Pero con posterioridad, en las leyes sucesivas, en que aumentaron la competencia del tribunal, el juicio seguido ante el mismo es de nulidad, pero también de plena jurisdicción en otros casos.

Por otra parte, no tiene facultades el tribunal fiscal para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos, esto se logra en los casos de incumplimiento por la vía del juicio de amparo.

1.2. El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal de Derecho⁵

"El tribunal fiscal de la Federación es un tribunal de derecho y por lo tanto, para decidir una cuestión que se someta a su conocimiento no precisa que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estime aplicable, si de los hechos aducidos en dicha demanda se infiere cuál es el dispositivo legal que rige tales hechos, pues en tal evento tiene la obligación de decidir aquella cuestión conforme al derecho aplicable".

El tribunal fiscal no está obligado a seguir el criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Antecedentes del Contencioso Administrativo en México ⁶

El sistema colonial, administrativo y judicialista comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI, La ley 35, título XV (libro 2º de la legislación recopilada de Indias, comentada por Juan Solórzano), ordenaba que: "De todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores Proveyeran a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias"⁷.

El virrey podía insistir en la ejecución del acuerdo impugnado. En este caso se enviaban los autos al Consejo Real de las Indias.

El sistema colonial alcanzó su culminación en la "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España" expedida en Madrid en 1786, con excepción de las materias de la Real Hacienda que tenía a su cargo la junta superior de hacienda, el cual estima el Licenciado Carrillo Flores como: "el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación".

Debemos también aludir a un instrumento calificado como amparo, en realidad un interdicto posesorio, utilizado no de manera exclusiva entre el Virrey y las Audiencias, para la tutela de los derechos personales, de posesión y de propiedad de los gobernados, inclusive contra los actos de afectación provenientes de autoridades administrativas.

Posteriormente los virreyes fueron autorizados para conocer de las apelaciones interpuestas, que se interponían en contra de las resoluciones que le fueran adversas. Luego el sistema se extendió a materias judiciales y administrativas.

Durante la dominación española, nos dice Don Jacinto Pallares: "fueron estableciéndose sucesivamente multitud de tribunales especiales para la administración de justicia, muchos de ellos también revestidos de facultades del orden gubernativo en el ramo que estaba bajo su inspección".

⁵ Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas

⁶ "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo" Adolfo J. Treviño Garza

⁷ José Ovalle Fabela. Algunas Consideraciones sobre la Justicia Administrativa con el Derecho Comparado y en el ordenamiento Mexicano, Citado por Andrés Serra Rojas

Para finales del siglo XVIII había quince órdenes de tribunales que se ocupaban de las materias más variadas. De todas maneras la suprema jurisdicción residía en el rey, y la actuación del Virrey era casi discrecional.

En su inicio la rama más importante del poder judicial colonial estuvo constituida por las audiencias reales de Indias. Ellos conocían de "todas las cosas que Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de gobierno". "Esta ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada puede apelar y recurrir a las audiencias reales..." y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los virreyes y gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorben este recurso.

El fuero de Hacienda comprendió diversos tribunales en las diversas materias hacendarias, incluso para dirimir algunas controversias fiscales. La real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincia en el reino de la Nueva España de 1776 creó la junta superior de hacienda que fingía como tribunal de apelación en los asuntos contenciosos fiscales⁸.

"...fácilmente se comprenderá cuántas demoras, cuántas competencias, cuántos conflictos jurisdiccionales, cuántas vacilaciones, cuántas controversias, cuánta lentitud tendría el despacho de los negocios; si no es que la arbitrariedad erigiéndose en la ley disponía de la vida del hombre sin dar garantías ningunas, como sucedía en el tribunal de la Acordada. Esta confusión de tribunales, esta monstruosidad de justicia se remedió apenas con el establecimiento de intendencias que redujo a uno solo los diversos fueros de hacienda y dio más unidad al fuero ordinario"

2.1. El Consejo de Estado Francés y la Constitución de Cádiz de 1812⁹

En el siglo XVIII -ley de 16 y 24 de agosto de 1790-, se crea bajo el nombre de Consejo de Estado y los consejos de prefectura, una organización que elabora proyectos de ley y reglamentos y resuelve controversias administrativas. Era un órgano dependiente de la Administración pública. Propiamente esta institución es la base del actual Consejo de Estado, considerada como "la más alta jurisdicción francesa", que desde entonces sufrió una importante transformación en cuanto a su competencia, organización y relieve notable de su jurisprudencia.

La interesante ley que creó el Consejo de Estado es la separación de las funciones judiciales y administrativas, los primeros no debían intervenir en las funciones de los segundos, "Prohibiciones reiteradas se hacen a los tribunales de conocer de los actos de la Administración, de cualquier especie que sean". Los tribunales administrativos surgieron por una notable desconfianza de los gobiernos revolucionarios ante el espíritu conservador de la dictadura y por el temor de que no dieran una interposición justa a la nueva legislación administrativa que se había creado.

⁸ Teodosio Lares, Lecciones de Derecho Administrativo citado por Andrés Serra Rojas

⁹ Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas

Para encontrar estos fundamentos, tenemos que remontarnos al último cuarto del siglo XVIII en la Francia posterior a la Revolución Francesa de 1789, que creó un nuevo régimen basado principalmente en el principio de división de poderes formulado por Montesquieu en su obra "El Espíritu de las Leyes", en la que estableció el triángulo clásico en la organización de los Estados modernos: el Poder Legislativo, que tiene la facultad de hacer las leyes, modificándolas o abolirlas, El Poder Ejecutivo que aplica las leyes y administra y el Poder Judicial, encargado de interpretar las leyes y darles efectividad ante los conflictos individuales o por las transgresiones al orden establecido. Ahora bien, este principio de división de poderes significó en el período post-revolucionario en Francia, que un poder no puede interferir en el funcionamiento de otro; esto dio origen a la dualidad de jurisdicciones, toda vez que se consideró que si los procedimientos administrativos podían ser juzgados por los tribunales judiciales, se comprometería a la independencia de la administración pública, y el Poder Judicial podría "perturbar la operación de los cuerpos administrativos".

Esta concepción del principio de división de poderes, en cuya base estaba una gran desconfianza a los tribunales judiciales, a los que se juzgaba anti-revolucionarios, fue lo que ocasionó el nacimiento del sistema contencioso administrativo, que tuvo dos etapas principales.

En la primera fase, denominada Ministro-Juez, o de justicia retenida, la materia litigiosa contra actos administrativos, se encomendó a órganos de la propia administración activa, con decisión final del ministro respectivo.

También dentro de esta fase de justicia retenida se dio una variante, la creación de un órgano consultivo, el Consejo de Estado, que solamente proponía al Ministro correspondiente o al Jefe de Estado, las soluciones de los litigios.

Napoleón siendo cónsul, expidió un decreto de reorganización del Consejo de Estado, en el cual, además de sus funciones administrativas y legislativas, se le encargaba resolver "las dificultades que pudieran surgir en materia administrativa".

Se puede afirmar que el 24 de mayo de 1872 es una fecha determinante en la evolución del Consejo de Estado si se toma en cuenta que la ley dictada en esa fecha le otorgó, en su artículo noveno, la facultad para decidir las controversias que le eran sometidas en ejercicio de su propia jurisdicción.

Surgió entonces lo que la doctrina y la jurisprudencia francesa llaman "Jurisdicción delegada". Se incrementó el número de recursos contenciosos administrativos, al mismo tiempo fueron dictadas algunas disposiciones con la intención de hacer más rápido y económico el procedimiento.

Este mismo ordenamiento reconoció el carácter de Consejo de Estado como juez de derecho común en materia administrativa.

Finalmente se llegó a la etapa de justicia delegada, ya que desde 1872, se instituyó en definitiva a la potestad del Consejo de Estado, a través de la Sección de lo Contencioso, de resolver por sí mismo, sin intervención del Jefe de Estado, las contiendas en materia Administrativa.

Es de sobra conocido que a partir de entonces, el Consejo de Estado francés adquirió gran prestigio, por la imparcialidad de su actuación y por la trascendencia de ésta, ya que al resolver las más variadas demandas entabladas por los particulares en contra de las autoridades administrativas, elaboró jurisprudencialmente los conceptos fundamentales del derecho administrativo, convirtiéndose en un tribunal altamente especializado.

Además, en sus más importantes sentencias mantuvo con gran sabiduría un justo equilibrio entre la salvaguarda de los intereses legítimos de los particulares y el interés público que es el interés de la comunidad y en el que por regla general se apoyan las decisiones de la administración activa.

Por estos motivos el sistema francés de dualidad de jurisdicciones ha sido el modelo de numerosos regímenes u órganos a los que se ha confiado en diversos países la resolución de los juicios en los que se cuestionan los actos de las autoridades administrativas.

Por último, cabe hacer notar que este sistema de jurisdicción administrativa se basa actualmente en la necesidad de que dichos litigios sean resueltos por tribunales autónomos o independientes de la administración activa, especializados en las cuestiones de carácter administrativo, y capaces de lograr en sus fallos el equilibrio de intereses.

La competencia de este tribunal administrativo se fue adicionando a través de su jurisprudencia que siguieron manteniendo el principio de los litigios administrativos sólo él debería resolverlos, negándole toda intervención a los jueces comunes.

La constitución de Cádiz de 1812 se promulgó tanto en España como en el virreinato, pero no tuvo una adecuada aplicación. A la influencia francesa se debe la creación de un Consejo de Estado, que fungía como Consejo del Rey, en materia gubernativa, pero no encontró una inmediata aplicación por su inacabado desarrollo.

Seguía prevaleciendo durante los primeros años del siglo XIX la idea de que las controversias correspondía dilucidarlas al poder judicial, a la manera de la Constitución norteamericana. Tal es el sentido de la Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814, que por otra parte, tampoco encontró una efectiva aplicación por las condiciones de la lucha insurgente.

2.2. La Constitución Federal de 1824¹⁰

La Constitución Federal de 1824 creó un Consejo del Gobierno. El artículo 116 fracción IX dispone: que las atribuciones de este Consejo se extienden a "dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 112 y en los demás negocios que le consulte"¹¹.

¹⁰ Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas

¹¹ Decreto de 4 de octubre de 1824. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

El presidente tenía entre otras las siguientes atribuciones: artículo 110, fracción XXI: "Conceder el pase o retener los decretos conciliares, burlas pontificias, breves y rescritas, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos". Así comenzamos a contar en nuestra vida jurídica con unas cuantas defensas judiciales que el particular esgrimía en contra de la Administración.

Debemos hacer mención que la Constitución de 1824 sufre, entre otras influencias, la de la Constitución norteamericana. Acepta el rígido sistema judicialista con división de poderes, que más tarde va a dar paso al sistema contencioso material, principalmente en la Constitución de 1857.

2.3. Las siete leyes centralistas de 29 de diciembre de 1836¹²

Estas mantienen el principio de la división de poderes del régimen centralista, al cual adicionan, con un absurdo cuarto poder, llamado por la segunda ley constitucional del Supremo Poder Conservador.

Únicamente reseñaremos la aceptación del contencioso administrativo y el contencioso fiscal. En la ley quinta, artículo 12, fracción VI, la Suprema Corte es competente para; "Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por su orden expresa". En cuanto al segundo, la Ley quinta, artículo 1º, ordena: "el Poder judicial de la Federación ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que se establecerá la ley de la materia y por juzgados de primera instancia". Artículo 2, fracción III, primera Ley Constitucional.

2.4. Las bases orgánicas de 12 de junio de 1843

Esta materia mantienen el principio de la división de poderes y entregan la materia contenciosa administrativa a la Suprema Corte, de conformidad con el artículo 118, fracción IV de la misma: "IV. Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el gobierno; V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso". El artículo 119, fracción II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos de la nación o de los departamentos. El artículo 115 de las mismas ordenaba: "...Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes". El artículo 111 Organizará el Consejo de Estado que tiene la obligación de dar dictámenes al gobierno en todos los asuntos que le exijan estas bases y las demás que le consulta¹³.

¹² Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas

¹³ Decreto número 2576 de 13 de junio de 1843, Bases de Organización Política de la República Mexicana, Dublan y Lozano, citados por Andrés Serra Rojas.

2.5. Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853¹⁴

Como inicio de los antecedentes históricos de esta materia, relatare en particular los casos de Francia y España:

- A. En Francia, la justicia administrativa, hasta donde tenemos noticia, se inició por medio de la Antigua Comisión de lo Contencioso Administrativo, la cual solo se encargaba de formar la instrucción y de preparar la relación para evitar la queja a la Asamblea General del Consejo, quien ejercía con plenitud la justicia administrativa. Esta Comisión tuvo vigencia hasta el 3 de Marzo de 1849, cuando se establecieron dos grados para conocer las reclamaciones de los particulares en contra de los actos de gobierno: el primero, ante los ministros, los prefectos y el Consejo de Prefectura, y el segundo ante el Consejo del Estado.
- B. En España, en cambio, el procedimiento administrativo era conforme a las reglas del procedimiento civil, pues existían tribunales ordinarios de la administración, en primera instancia, y los consejos provinciales y los consejeros eran recusables como los jueces civiles.

La justicia administrativa en México tuvo un avance considerable a mediados del siglo pasado, cuando Don Teodosio Lares¹⁵, influenciado por la legislación francesa, y en especial, inspirado en la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, Formulo un proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853, motivo por el cual se conoció como la "Ley Lares".

En el año de 1853 el Gobierno de la República Central entonces establecida, expidió la Ley y su respectivo Reglamento, "para el arreglo de lo contencioso administrativo".

Esta Ley declaro el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas", arreglándose en su artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

En estos dos preceptos queda consignada la independencia de la administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al poder Judicial.

Por último se estableció que los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de las demarcaciones, ayuntamientos, etc., debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando al resorte exclusivo de la Administración la manera de ejecutar los fallos.

¹⁴ "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo" Adolfo J. Treviño Garza

¹⁵ Lares, Teodosio, Lecciones de Derecho administrativo. Citado por Adolfo J. Treviño Garza

Dicha Ley provocó escándalo en los medios jurídicos nacionales de esa época y cuando fue impugnada ante la justicia federal, de declaró inconstitucional en virtud de una tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, cuando era Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo que dicha ley era violatoria de la división de poderes consagrada en la Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola persona, el Presidente de la República, en materia administrativa

El Ministro Vallarta, quien emitió el voto al que me he referido, sostiene que el conocimiento por las autoridades administrativas del "contencioso-gubernativo" es contrario al artículo 16 constitucional, porque "ninguna Ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativas juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle", concluyendo "Decir lo contrario, sería confundir la competencia constitucional de las autoridades"

Don Jacinto Pallares nos dice, "Estando, pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros Poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo".

También se sostiene que el establecimiento de tribunales administrativos pugna con la prohibición del artículo 13 constitucional, según el cual "nadie puede ser juzgado... por tribunales especiales" y sólo "subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar".

Resulta también violado, se dice, el artículo 17 de la Constitución, pues siendo la garantía individual en él consignada, una limitación para el Poder público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Para apreciar esta crítica a la Ley es necesario estudiar la solución que en ella se adopta, a fin de resolver el problema que surge después de sostener la inconstitucionalidad del sistema de tribunales administrativos, problema que consiste en determinar cuál es el sistema que, de acuerdo con la misma legislación constitucional, vino a sustituir al contencioso administrativo.

La doctrina Mexicana no es uniforme en la solución de dicho problema. Las tesis que sobre el particular se emitieron son principalmente dos: una que sostiene que el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlas es el establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo Poder. La otra sostiene que si bien la Justicia Federal sustituye a los tribunales administrativos, sólo lo puede hacer mediante el juicio de amparo.

Ambos principios concuerdan con el principio de supremacía y unidad del Poder Judicial, tal como se establece en la Constitución.

"No existe ni debe existir, en un gobierno organizado como el nuestro, dice Pallares, caso alguno en el que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus quejas por mala aplicación de las leyes"

2.6. Inconstitucionalidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la Constitución de 1857¹⁶

Desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugnó el establecimiento del contencioso administrativo en México. La Revolución de Ayutla había acabado con la legislación santanista. La Constitución restableció el principio de la división de Poderes entregándolas controversias de lo contencioso administrativo material al conocimiento del poder judicial.

Se formularon importantes estudios, coincidiendo en que dicho sistema era contrario a la Constitución de 1857, que había destruido el sistema legal de la dictadura santanista y estableció un nuevo sistema para regular las controversias del contencioso administrativo material.

El sistema de lo contencioso administrativo viola el principio de la división de poderes, que consagra el artículo 5o de la Constitución de 1857, al juzgar en materia administrativa, la Administración concentra facultades que corresponden al poder judicial.

También olvidó otros preceptos constitucionales: El artículo 13, al crear un tribunal administrativo; el artículo 14, porque no se sigue un juicio ante los tribunales, y el artículo 17, porque la Administración no puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho.

Determinada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, quedaba por determinar cuál era el sistema que de acuerdo con aquella Constitución sustituía al contencioso administrativo.

Numerosas opiniones se formularon para señalar el sistema jurídico que correspondía, siendo las dos más importantes las siguientes:

1. El Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para juzgar de las controversias que susciten por los actos de la Administración Pública. El procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder.
2. En una segunda opinión se consideró que la justicia federal sustituyó a los tribunales administrativos, pero las controversias sólo pueden resolverse mediante el juicio de amparo. "Entre nosotros, dijo Jacinto Pallares, no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues él está suplido y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que proceda para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857". Los casos de excepción como la materia de impuestos, hacen intervenir a la autoridad con su jurisdicción ordinaria y no como poder público, conservador de las garantías individuales.

Y las tres opiniones más importantes acerca de la interpretación de la fracción I, del artículo 97 de la Constitución de 1857, fueron las siguientes:

¹⁶ Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas

- a. La tesis de Don Ignacio L. Vallarta. "Pretender establecer en México, un contencioso administrativo del tipo europeo, quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podían reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I, del artículo 97, era de la incumbencia natural de nuestros jueces".
- b. La tesis de Don Federico Mariscal. Afirma esta opinión que sin la reglamentación del citado precepto no es posible la tramitación de una contienda entre un particular y la administración.
- c. La tesis de Don Rafael Ortega. La tesis del Maestro Ortega afirma que el texto sólo rige en contienda entre particulares, pero no del particular contra la autoridad.

Debemos señalar por su importancia la magnífica exposición de motivos al Código de Procedimientos Federales del jurista don Luis G. Labastida, de 10 de septiembre de 1898.

Tanto la opinión como el texto del código señalan el fin de una época y el advenimiento de una época en la estructuración de los tribunales federales. Las bases en que se apoyó fueron: Conservasen todas las prerrogativas de la hacienda pública, siempre que fuesen compatibles con las instituciones que nos rigen. Que nunca se entorpeciera la acción administrativa en general, ni en sus procedimientos especiales.

Las controversias que se suscitasen en los diversos ramos de la administración hacendaria, se procurará la unidad del procedimiento, hasta donde lo permitiera la naturaleza de cada ramo. Evitarse en lo posible la dilación o paralización en el despacho de los asuntos públicos.

"La justicia federal estará siempre expedita, será rápida en sus procedimientos y accesible a todos los individuos cualquiera que sea su clase, su fortuna, su condición social y su nacionalidad. El Procedimiento federal se asimilará en cuanto fuese posible al del orden común, para unificar la legislación, aprovechando, sin embargo, las lecciones de la experiencia, a fin de no incurrir en los defectos de los códigos vigentes, pero sin que haya una sola reforma, una sola innovación que esté justificada por la naturaleza especial de los asuntos federales o por un motivo de interés público".

Estas diversas opiniones sobre la interpretación del artículo 97, fracción I de la Constitución e 1857, que nos interesan no sólo como antecedentes, sino por la persistencia del precepto en la Constitución de 1917, han sido examinadas por Fraga que afirma en términos generales lo siguiente:

"... que la competencia otorgada se refiere sólo a las controversias del orden civil o criminal y cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del poder público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia del orden civil ni del orden criminal. Razonamientos análogos pueden hacerse respecto de los artículos 14 y 107 de la Constitución. Con lo que se puede concluir que el artículo 104, fracción I, citado, no comprende los casos en que la Federación es parte, ni se objeta la legalidad de un acto administrativo; se trata sencillamente de acciones que corresponden a la nación y de todos aquellos casos reclaman la intervención de la autoridad judicial".

Finalmente, por lo que se refiere al juicio de amparo en materia administrativa, "tampoco puede ser base para controlar adecuadamente a la Administración, pues ésta se encuentra en la mayor parte de los casos en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos, y esto, como se comprende, no es de ninguna manera una debida protección para el particular."

2.7. El Contencioso Administrativo en la Constitución de 1917 y sus Reformas

Tanto el proyecto de Constitución como la Constitución de 1917 mantuvieron el principio de la división de poderes y el sistema judicialista.

La Constitución de 1917 repite el sistema judicialista de la Constitución de 1857, y los tribunales judiciales pueden conocer de las controversias administrativas, pero ni por un momento pasa por la mente la idea de que ellos pensaron en los tribunales administrativos, pues esto se logró finalmente con la última reforma constitucional al poder judicial de la Federación.

El artículo clave de este problema es el artículo 104, fracción I de la Constitución, que como veremos sufrió numerosas reformas y al cual se torturó con interpretaciones no siempre ajustadas a su realidad.

El artículo 104 constitucional expresó originalmente:

I. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley.

El artículo 104, fracción I, es igual al artículo 103, fracción I del proyecto de la Constitución presentado por el presidente Carranza. Este texto introduce algunas reformas al artículo 97 reformado de la Constitución de 1817. Desde luego adiciona las palabras: "del orden civil y criminal" y "o con motivo de los tratados celebrados con potencias extranjeras".

La reforma publicada en el D.O.F. del 28 de enero de 1934 al primer párrafo de la fracción I, del artículo 104 constitucional, suprimió la última parte de dicho párrafo que dice:

"... de las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley".

La fracción I del artículo 104 constitucional fue adicionada con un párrafo segundo en los siguientes términos:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.....

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de **tribunales administrativos creados por la ley federal**, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

Por lo que se refiere a las entidades federativas, éstas podrán establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su administración pública, siempre que adicionen sus constituciones con un texto relativo.

2.8. Ley de Justicia Fiscal y el Tribunal Fiscal de la Federación de 1936

Una vez declarada inconstitucional la "Ley Lares" la justicia administrativa en México por disposición de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, se manejaba por medio de los Tribunales de la Federación que les permitía conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales. Este criterio se aplicaba mediante los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908 al regular algunos procedimientos en los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación y patentes.

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos, que conocieran de controversias que surjan de actos de la Administración, en el año de 1936 se opero un serio cambio de nuestra legislación positiva al expedirse, el 27 de agosto, la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a conocer el contencioso-fiscal, y al establecerse en el Estatuto del los Trabajadores al Servicio del Estado, de 5 de noviembre de 1938, el Tribunal de Arbitraje.

En 1936 se quitó la justicia administrativa a los tribunales ordinarios al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación en la Ley de Justicia Fiscal de fecha 27 de agosto de 1936, pero mediante una "jurisdicción delegada" dado que los fallos los dictaba a nombre del Poder Ejecutivo. De inmediato recibió fuertes críticas, pues se afirmaba que era un tribunal cuya existencia estaba en contra de las ideas expuestas por el Ministro Vallarta y de los Criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, dicho tribunal adquirió carta de ciudadanía, pues como señaló Don Antonio Carrillo Flores¹⁷:

¹⁷ El Tribunal Fiscal de la Federación, Antonio Carrillo Flores, citado por Adolfo J. Treviño Garza

"Permitir que la administración, a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aun impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de 30 años puede ya calificarse como certera. Pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935."

Para establecer el tribunal Fiscal de la Federación hubo necesidad de desechar interpretaciones tradicionales, y, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley, se consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un tribunal administrativo en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia.

"No existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para acudir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido camino para la revisión de los actos administrativos".

2.9. Código Fiscal de la Federación de 1939

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1° de enero de 1939, entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal. Además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria en un procedimiento económico-coactivo y previó infracciones y sanciones, lo cual constituyó un gran avance para la regulación tributaria mexicana¹⁸.

Sin embargo la Ley de 27 de agosto de 1936 como posteriormente el Código Fiscal de 30 de noviembre de 1938 que incluyó las disposiciones del primero relativos al Tribunal Fiscal, dieron lugar a una viva discusión sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer el contencioso administrativo fiscal, pero toda duda al respecto se disipó al expedirse las reformas al artículo 104 constitucional, la primera de 16 de diciembre de 1946 y posteriormente la de 19 de junio de 1967.

En esta última se reconoce en una forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo, al decir "las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

2.10. El Nuevo Código Fiscal de la Federación de 1967

El 19 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Fiscal de la Federación mismo que evolucionó la legislación tributaria, se corrigieron errores de técnica administrativa así como las lagunas existentes y se eliminaron las

¹⁸ "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo" Adolfo J. Treviño Garza

normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal, las cuales se consignaron en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de esa misma fecha. En este código encontramos como novedad un capítulo relativo a los recursos, y para la interposición del amparo se considero obligatoria su interposición.

La importancia inicial del Tribunal Fiscal de la Federación era exclusivamente en materia tributaria, pero con el tiempo se ha ampliado al agregarse la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa como del I.M.S.S.; el conocimiento de multas por infracción a cualquier norma administrativa federal; asuntos sobre pensiones y además prestaciones de los miembros del Ejecutivo, de la Fuerza Aérea o de la Armada Nacional; sobre pensiones civiles; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas de cualquier dependencia federal; sobre responsabilidad de servidores públicos federales. etc.

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal fueron posteriormente materia de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, separada del Código Fiscal donde anteriormente se incluía. Tal separación obedeció a que se consideró que era preferible una ley especial susceptible de más fácil modificación a medida que lo fuera requiriendo.

A esa ley vino a sustituir la de 27 de diciembre de 1977, que entraría en vigor 180 días después de su publicación o sea el 1° de agosto de 1978.

Se declaro que "el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que en la Ley se establece".

Para asegurar la independencia del Tribunal frente a la Administración activa, se establecieron normas en la ley como garantías para los Magistrados que la integran.

Los Magistrados debían ser nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado y en los recesos del Senado, por la Comisión Permanente. De esta manera al sujetar sus nombramientos a la aprobación del senado, los Magistrados del Tribunal se sentirían con la confianza de que ocuparían sus puestos no solo por la voluntad del Ejecutivo. Además también se estableció que durarían en su puesto por seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

A la Sala Superior de le dio la competencia, entre otras, para: resolver los recursos en contra de resoluciones de las Salas Regionales; conocer las excitativas de justicia; calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los magistrados; resolver los conflictos de competencia entre las Salas Regionales cuando haya más de una circunscripción territorial así como entre magistrados instructores y ponentes; designar al Presidente del Tribunal Fiscal que lo sería también de la Sala Superior; señalar la sede de las Salas Regionales; fijar y cambiar la adscripción de las Salas Regionales; nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y Actuarios de la Sala Superior; proponer anualmente al Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Tribunal; expedir el reglamento interior de éste, etc. etc.

Las Salas Regionales estarían integradas por tres magistrados cada una, y para el efecto del territorio nacional se divide en las siguientes regiones:

1. Del Noroeste;
2. Del Norte-Centro;
3. Del Noreste;
4. Del Occidente;
5. Del Centro;
6. De Hidalgo-México;
7. Del Golfo-Centro;
8. Del Pacífico-Centro;
9. Del Sureste;
10. Peninsular; y
11. Metropolitana.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas: Dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijan en cantidad líquida o den las bases para su liquidación; Las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado; impongan multas por infracción a normas administrativas federales; causen un agravio en materia fiscal a que se refieren las anteriores; las que nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales de miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional; Las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al ISSSTE; las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; las que constituyan responsabilidades, por los actos no delictuosos contra funcionarios o empleados de la Federación y las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Se considerarán definitivas las resoluciones cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa para el afectado.

Igualmente se atribuye a las Sala Regionales el conocimiento de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular siempre que dichas resoluciones sean de las materias de competencia del Tribunal.

Garrido Falla indica que "como para que la anulación se dicte se ha exigido previamente la legitimación del recurrente a base del requisito subjetivo del interés, estamos realmente ante un recurso subjetivo de anulación" por extraña que esta denominación parezca.

El procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal fiscal está de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no con los de un recurso, pues, según la idea del legislador, si esta última designación se hubiera dado a la instancia del tribunal, se habría supuesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre, pues como ya antes se ha dicho, esta instancia marca el momento en que se inicia el procedimiento contencioso fiscal.

Este procedimiento se inicia con la demanda de nulidad que deberá ser presentada, salvo casos determinados, dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la resolución impugnada o en el plazo de cinco años cuando la autoridad fiscal pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, excepto cuando dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo en que la nulidad puede demandarse en cualquier época sin exceder de cinco años.

La contestación de la demanda debe producirse dentro del término de quince días y la audiencia del juicio se fijará dentro de un plazo que no exceda de cuarenta y cinco días.

El magistrado instructor declarará cerrada la instrucción diez días después de la contestación de la demanda cuando se hayan desahogado las pruebas y resuelto los incidentes, pudiendo las partes presentar alegatos dentro de los cinco días siguientes al acuerdo que declare cerrada la instrucción.

Las Facultades que otorga la Ley al Tribunal respecto de los casos de su competencia son, las que corresponden al tipo del contenciosos de anulación, "Será el acto, y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita la administración pública conserva sus facultades propias y los Tribunales Federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.

En el Título Cuarto del Código Fiscal dedicado al procedimiento contencioso se fijan como causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo: la incompetencia del funcionario que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado; la omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes; vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada o bien se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas, o dejó de aplicar las debidas; y cuando dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

La sentencia definitiva podrá: reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar su nulidad; o declararla para determinados efectos, los cuales deberán precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Y como decía la exposición de motivos de dicha ley, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La resistencia de las autoridades a cumplirlos debe combatirse por los medios ordinarios, principalmente por el juicio de amparo.

La Jurisprudencia del Tribunal es obligatoria para las Salas, y sólo la sala Superior podrá variarla, pero las Salas podrán dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para ello.

El Código Fiscal establece los siguientes recursos: El de reclamación ante las Salas contra los acuerdos de trámite del magistrado instructor en cada Sala; el de queja ante la Sala Superior, contra violación a la jurisprudencia; el de revisión ante la Sala Superior, que sólo pueden interponer las autoridades responsables cuando el asunto sea de importancia y trascendencia; y el de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, que también sólo pueden interponer dichas autoridades contra las resoluciones de la Sala superior.

El artículo 104 de la Constitución estableció que "procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Código Fiscal suprimió el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte para los particulares. La razón que para esto se tuvo fue la de que "el particular siempre tendrá a su alcance el juicio extraordinario del amparo" y la de que disminuyendo las revisiones fiscales se reduce el rezago que ha tenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia.

El Tribunal Fiscal de la Federación abrió el camino para el establecimiento de otros tribunales administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia constitución, que autorizó a las leyes federales, para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la administración Pública Federal o del Distrito Federal.

2.11. Reformas al Artículo 104, Fracción I-B de la Constitución.

Publicada el 10 de Agosto de 1987

Artículo 73. El Congreso tiene facultad "... XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". Reforma del 1° de agosto de 1987.

Artículo 104. I.

I-B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ella dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno".

El estado actual del problema de la constitucionalidad del contencioso fiscal, y en lo general del contencioso administrativo en México, que debe culminar en el establecimiento de un tribunal administrativo de plena jurisdicción, se puede reducir a los siguientes conceptos:

- a. Después de la reforma del artículo 104, Fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es indiscutible de la constitucionalidad de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.
- b. La aceptación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la constitucionalidad del tribunal fiscal de la Federación antes y después de la citada reforma del artículo 104 de la constitución.
- c. La amplia literatura de la doctrina procesal administrativa -nacional y extranjera- que apoya la creación de los tribunales administrativos.
- d. La utilidad del Tribunal Fiscal de la Federación y la continua ampliación de sus facultades.
- e. El propósito de algunos países latinoamericanos para seguir el ejemplo de México, de comenzar con la experiencia del contencioso fiscal y establecer las bases generales para el contencioso administrativo de plena jurisdicción.
- f. La experiencia de otros países en el desarrollo de lo contencioso administrativo, fruto de la experiencia de sus juristas y amplio desarrollo de su jurisprudencia.
- g. El reconocimiento de lo contencioso administrativo en los países anglosajones, especialmente en los Estados Unidos del Norte en aspectos parciales de sus leyes administrativas.
- h. Al amparo de la reforma constitucional han surgido diferentes tribunales administrativos, el último de los cuales es el que establece la ley de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.
- i. El contencioso electoral. Código Federal Electoral. 12-II1987. Libro Octavo, Título Primero, Capítulo Único: "Del Tribunal de lo contencioso electoral. Artículos 252 a 362.
- j. Reconocido, en consecuencia, el derecho del Estado de reclamar en amparo las sentencias de segunda instancia dictadas por tribunales judiciales, no hay necesidad de mantener un recurso de revisión que viene a ser una tercera instancia y concluye Nava Negrete: "por tales motivos se estima útil no la total supresión de la revisión fiscal, pero sí una conveniente restricción de los casos de su procedencia"

Admitido con hostilidad por unos, con grandes reservas por otros, hoy ha encontrado la franca adhesión de los juristas.

CAPITULO SEGUNDO

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1. Evolución Como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa¹⁹

Desde el inicio de su actividad -a partir del 1 de enero de 1937- el Tribunal Fiscal de la Federación fungió por más de 50 años como un tribunal de simple anulación, dictando sólo sentencias declarativas de nulidad del acto o resolución impugnada pero dejando a la autoridad administrativa la responsabilidad de su cumplimiento para que fuera esta última la que emitiera una resolución administrativa, revocando o dejando sin efectos la declarada nula, lo que además se encontraba limitado -en un principio- al ámbito tributario.

Cabe precisar que las normas jurídicas que regulaban el juicio contencioso administrativo federal en nuestro país partieron inicialmente de la base de precisar de manera expresa los actos administrativos que estaban sometidos a control jurisdiccional, lo que en su momento fue motivo de interpretación en el sentido de que la norma jurídica dejaba fuera de la competencia del Tribunal -por exclusión- aquellos actos que no estuvieran expresamente referidos en la ley como impugnables.

Lo anterior fue base amplia de discusión dentro del propio Tribunal así como en el Poder Judicial de la Federación, pronunciándose la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en junio de 2000²⁰ en el sentido de que los actos y resoluciones emitidos por las autoridades administrativas que pusieran fin a un procedimiento administrativo, o a una instancia o resolvieran un expediente y que en consecuencia se rigieran por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo podían ser impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con lo que se abrió la competencia de dicho tribunal para conocer de un sin número de asuntos que se emitieran con fundamento n dicho ordenamiento jurídico.

Como consecuencia de lo anterior, la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada el 31 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, además de concentrar en su artículo 11 (Hoy artículo 14) la competencia total del Tribunal, recogió el criterio anterior precisado en su fracción XIII, la cual señalaba:

¹⁹ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas

²⁰ Tesis: 2a/J.139/99 Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, junio de 2000 REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Contradicción de tesis 85/98, entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Circuito. 19 de noviembre de 1999, cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Se aprecia entonces que la posibilidad de impugnar los actos administrativos no especificados expresamente como competencia del Tribunal quedó supeditada a la posibilidad de aplicar a la materia correspondiente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en razón de la naturaleza supletoria que el mismo ordenamiento prevé.

Así, poco a poco se fue consolidando en el pensamiento jurídico nacional la idea de someter a control jurisdiccional los diversos actos administrativos que con motivo de la creación de nuevas leyes, nuevos órganos de gobierno, o bien nuevas figuras jurídicas, requerían someterse a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Por lo anterior se incrementaron de manera significativa los actos y resoluciones impugnables ante el mismo Tribunal, tales como pensiones civiles de los trabajadores del Estado a cargo del Instituto de Seguridad Sociales de los Trabajadores del Estado; responsabilidades administrativas de los funcionarios o empleados de la Federación; multas por infracción a normas administrativas federales; cuotas de seguridad del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (organismo fiscal autónomo); pago de garantías a favor de la Federación; los relacionados en materia de comercio exterior a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior (controversias por certificados de origen, cuotas compensatorias); los que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial suscrito por México; o cuando se alegue que se dejó de aplicar el mismo; los relativos en materia de propiedad industrial y los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos.

Así lo reconoce Nava Negrete²¹ cuando afirma: Dos caminos se siguieron para aumentar competencia fiscal y administrativa al tribunal: el Código y las leyes orgánicas del Tribunal o bien a través de leyes que la atribuyeron en forma específica, política legislativa que continuó hasta diciembre de 2005.

También la materia contenciosa administrativa se ha visto incrementada mediante la actividad jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Un claro ejemplo de ello es el criterio fijado por la Segunda Sala respecto del cual el entonces Tribunal Fiscal de la Federación era competente para conocer y resolver las controversias derivadas de la presentación del servicio de seguridad pública, suscitadas entre la Federación y policías municipales o agentes de la Policía Judicial Federal, así como por la prestación de servicios de los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

Lo anterior porque se estimó que se trataba de una relación jurídica del orden administrativo y por tener dicho Tribunal atribuciones para conocer las controversias administrativas relativas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales. A fin de cuentas, dicho órgano jurisdiccional era el más afín para conocer de esas cuestiones²².

²¹ Alfonso Nava Negrete, Citado por Juan Manuel Jiménez Illescas

²² Tesis:2a.CLXI/98, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, diciembre de 1998. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL

Otra adición importante a la competencia del Tribunal fue la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos incluida mediante la reforma constitucional del artículo 73 fracción XXIX-H, publicada en el DOF del 4 de diciembre de 2006.

Esto se reforzó con la reforma constitucional del 7 de mayo de 2008 mediante la cual se introdujo en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo que se amplió la competencia de dicho Tribunal al ámbito del ejercicio del gasto público.

En ese sentido, al aumento gradual de la competencia del Tribunal abrió paulatinamente la posibilidad de impugnar actos y resoluciones que, por su naturaleza, requerían de más que una simple anulación para su resolución -como sería la de condenar a la autoridad administrativa a que realizara o no ciertos actos-, lo que indudablemente ha trazado el camino del Tribunal hacia la plena jurisdicción y con ello se han sentado las bases de la actualidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De esa manera, la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal y Administrativa se prevé su competencia para conocer de la impugnación de las siguientes resoluciones o actos administrativos:

ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con

cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la

Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

ARTÍCULO 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento²³.

2. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa²⁴

El 31 de diciembre del 2000 se publicó en el Diario Oficial de la federación el Decreto por el cual se reforman diversas disposiciones fiscales, en el cual el artículo décimo se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en el artículo Undécimo, fracción III, de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se reformó la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tal precepto establece lo siguiente:

III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas

²³ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

²⁴ "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo" Manuel Lucero Espinosa

federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En dicho Decreto, también el Código Fiscal de la Federación sufrió modificaciones ya que se estableció como requisito de la demanda el precisas lo que se pide y tratándose de sentencias de condena las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda; se establece también que tratándose de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, y se estableció como efectos de la sentencia la de declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

De acuerdo con lo anterior, pudiera pensarse que a partir de la reforma a los artículos referidos, en vigor desde el 1° de enero de 2001, por los efectos de la sentencia, el juicio contencioso-administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como se expresa en el dictamen respectivo, es un contencioso subjetivo; lo cual, en nuestra opinión, resulta inexacto, en cuanto que no es por la reforma indicada que, por los efectos de sus sentencias, el juicio se le considere de carácter subjetivo, dado que desde su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación ha participado, en sus sentencias en dicho contencioso.

En efecto podemos considerar que con base en la naturaleza de los fallos del tribunal Fiscal de la Federación (ahora TFJFA) se ha pretendido considerar como un órgano contencioso administrativo de anulación ya que, sólo pronunciará sentencia de nulidad o de validez de las resoluciones impugnadas.

Tales fueron las consideraciones vertidas en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, ordenamiento legal que creó dicho tribunal, la cual en su parte resolutive señala:

El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación (...) El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la declarar la nulidad de actos o procedimientos.

Sin embargo, no se adoptó el sistema puro del derecho francés del contencioso de anulación, en el cual el fallo se constriñe solamente a declarar la nulidad del acto combatido, sino que desde su creación el tribunal fue revestido de facultades que excedieron los lineamientos de dicho contencioso, al considerar que puede indicar los términos conforme a los cuales habrá de emitirse un nuevo acto, cuando esto sea procedente, lo cual indudablemente se trata de sentencias de condena.

Así, observamos que en la Exposición de Motivos del ordenamiento que creó el tribunal se establece: "Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simple juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevará implícita la posibilidad de una condena (negativa de devolución)" y el artículo 58 de dicha ley estableció que la sentencia de nulidad, salvo los casos de reposición del procedimiento y de anulación de una resolución favorable a un particular, indicará la manera respecto de la cual debería dictarse una nueva por la autoridad.

Al abrogarse la Ley de Justicia Fiscal, el sistema de precisar las bases sobre las cuales la autoridad administrativa deberá dictar un nuevo acto, no fue suprimido por los Códigos Fiscales de la Federación de 1936, de 1966 y el vigente, sino que se mantuvo.

En efecto, en los artículos 204, del ordenamiento aludido de 1938 y el 230 del de 1966, también establecía cuando la sentencia declare la nulidad, del acto impugnado, indicará las bases conforme a las cuales debe dictar la autoridad fiscal una nueva resolución, salvo los casos en que se limite a mandar a reponer el procedimiento, y cuando se limite reconocer la ineficacia de un acto favorable al particular.

Por su parte, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establecía, en su último párrafo, disponía o determinaba que:

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará, la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá, indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Ahora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 52, fracción IV, establece:

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

En consecuencia, las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen doble naturaleza en cuanto que por un lado, participan las características que la doctrina francesa atribuye al contencioso de anulación, pero por otro lado, también puede contener elementos, que dicha doctrina, establece para el contencioso de plena jurisdicción. De tal manera que el contencioso-administrativo que se tramita ante dicho tribunal, es mixto o ecléctico, puesto que el tribunal tiene competencia para juzgar en abstracto de legalidad de los actos administrativos y declarar así la nulidad de la resolución impugnada; pero también tiene competencia para modificar dicho acto, estableciendo en la sentencia de nulidad las bases conforme a las cuales la autoridad administrativa ha de dictar uno nuevo, e inclusive, en otros casos, podrá reconocer la existencia del derecho subjetivo violado y condenando a la autoridad a su restablecimiento de tal derecho; asimismo podrá en otros casos reducir el importe de las sanciones.

Esta medida, el Lic. Rubén Aguirre Pangburn²⁵, en la novena reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación próxima pasada celebrada en la Ciudad de Mazatlán; en su ponencia intitulada "Contencioso Objetivo y Subjetivo, perspectiva", señaló que:

..., en este punto debemos recordar la diferencia que existe a nivel de interés jurídico y pretensión procesal entre ambos contenciosos. En el subjetivo se necesita la posibilidad de obtener el reconocimiento de un derecho subjetivo y el cumplimiento de la obligación correlativa y se pretende el reconocimiento o la restitución de ese derecho y la condena correlativa. Aquí, el particular debe probar los hechos de los que se deriva su derecho y la violación de la misma, cuando ésta consista en hechos positivos. El juez por su parte, necesita constatar la existencia del derecho subjetivo que se pretende y condenar a la autoridad.

En el contencioso objetivo, el interés jurídico se concreta en una lesión individualizada, distinta de la que deriva la cosa juzgada, la pretensión se satisface, en lo fundamental, con la nulidad de la resolución impugnada. El particular tiene la carga de oponerse a la obligación que le impone la administración y alegar la irregularidad del acto impugnado, oponiendo excepciones como incompetencia, caducidad, prescripción, pago, etc...

Como se ha podido observar a lo largo de esta exposición, la reforma referida no significó un cambio sustancial en el contenido de la sentencia, respecto de aquellas que tendrían el carácter de contencioso subjetivo, sino sólo un aspecto formal respecto de la precisión, sobre todo, del concepto de derecho subjetivo y su importancia que tiene dentro del juicio contencioso-administrativo, de carácter subjetivo, que se ventila ante el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque desde su creación el Tribunal, ha dictado sentencias de condena y ha establecido el derecho subjetivo del gobernado que fue violado por la autoridad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho, en diversas jurisprudencias, la distinción, por lo que respecta al efecto de las sentencias y al razonamiento que tiene que hacer el juzgador en su fallo, entre contencioso objetivo y subjetivo. Como el primero es el tradicional, se proponen precisiones relacionadas con el contencioso subjetivo...

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sigue siendo un tribunal autónomo, tanto orgánica como presupuestal, el artículo 1° de su Ley Orgánica, se establece que:

El proyecto de presupuesto del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será elaborado por la Sala Superior de dicho Tribunal, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y será enviada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el Tribunal lo ejercerá directamente.

²⁵ Lic. Rubén Aguirre Pangburn citado por Manuel Lucero Espinosa

2.1. Estructura²⁶

Con relación a la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenemos que se integra con una Sala Superior y Salas Regionales. La Sala Superior se integra de once magistrados, el cual actuará en Pleno o en dos Secciones. El pleno para poder sesionar requiere la presencia de siete de sus miembros y las Secciones cuando menos de cuatro de sus integrantes, las Salas Regionales se integran por tres Magistrados, cada una, y requieren la presencia de todos para emitir sus fallos.

Existen 21 regiones, con un total de 42 Salas regionales, el número, denominación y sedes de las salas se integra de la siguiente manera:

I. Región del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California, y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste I**, con sede en la Ciudad de Tijuana, Baja California.

II. Región del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora, y en la que habrá dos Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional del Noroeste II y Segunda Sala Regional del Noroeste II**, ambas con sede en la Ciudad de Hermosillo, Estado de Sonora.

III. Región del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste III**, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sinaloa.

IV. Región del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Norte-Centro I**, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua.

V. Región del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila y en la que habrá tres Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional del Norte-Centro II, Segunda Sala Regional del Norte-Centro II y Tercera Sala Regional del Norte-Centro II** con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila.

VI. Región del Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas y en la que habrá dos Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Salas Regional del Noreste**, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.

VII. Región de Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit, y en la que habrá tres Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional de Occidente, Segunda Sala Regional de Occidente y Tercera Sala Regional de Occidente**, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.

²⁶ "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo" Manuel Lucero Espinosa

VIII. Región del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes y en las que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro I**, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes.

IX. Región del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro II**, con sede en la Ciudad de Querétaro, Querétaro.

X. Región del Centro III, que comprende el Estados de Guanajuato y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro III**, con sede en la Ciudad de Celaya, Guanajuato.

XI. Región Hidalgo-México, con comprende los Estados de México e Hidalgo, y en las que habrá tres Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional Hidalgo-México**, **Segunda Sala Regional Hidalgo-México** y **Tercera Sala Regional Hidalgo-México**, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Estado de México.

XII. Región de Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla, y en las que habrá tres Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional de Oriente**, **Segunda Sala Regional de Oriente** y **Tercera Sala Regional de Oriente**, con sede en la Ciudad de Puebla, Puebla.

XIII. Región del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz, y en la que habrá dos Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional del Golfo** y **Segunda Sala Regional del Golfo**, con sede en la Ciudad de Jalapa, Veracruz.

XIV. Región del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero, y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Pacífico**, con sede en la Ciudad de Acapulco, Guerrero.

XV. Región del Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca, y en la que habrá una Sala que se denominará: **Primera Sala Regional del Sureste**, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oaxaca.

XVI. Región Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche, y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional Peninsular**, con sede en la Ciudad de Mérida Yucatán.

XVII. Región Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos, y en la que habrá once Salas que se denominaran: **Primera Sala Regional Metropolitana**, **Segunda Sala Regional Metropolitana**, **Tercera Sala Regional Metropolitana**, **Cuarta Sala Regional Metropolitana**, **Quinta Sala Regional Metropolitana**, **Sexta Sala Regional Metropolitana**, **Séptima Sala Regional Metropolitana**, **Octava Sala Regional Metropolitana**, **Novena Sala Regional Metropolitana**, **Décima Sala Regional Metropolitana**, **Décimo Primera Sala Regional Metropolitana**, todas ellas con sede en la Ciudad de México Distrito Federal.

XVIII. Región del Golfo-Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los Municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del propio Estado, y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Golfo-Norte**, con sede en Ciudad Victoria, municipio del mismo nombre, Estado de Tamaulipas.

XIX. Región Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco, y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional Chiapas-Tabasco**, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, municipio del mismo nombre, Estado de Chiapas.

XX. Región del Caribe, que comprende el estado de Quintana Roo, y en la que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Caribe**, con sede en la Ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

XXI. Región Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán, y en el que habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional Pacífico-Centro**, con sede en la Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.

La Ley orgánica de dicho tribunal establece que, por razón del territorio, las salas regionales serán competentes, respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada y, en el caso, de que fueran varias demandas, donde se encuentre la que se dictó la resolución impugnada. En el caso, de que el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

El nombramiento de los Magistrados lo efectúa el Presidente de la República con aprobación del Senado, pero si éste se encuentra en receso tal aprobación se someterá a la Comisión Permanente; en la designación se deberá señalar si es para integrar la Sala Superior o alguna Sala Regional; el nombramiento es para un periodo de seis años, contados a partir de la fecha de designación. Al terminar dicho período, los Magistrados de la Sala Superior, podrán ser designados nuevamente, por única vez por un período de nueve años y los magistrados de las Salas Regionales podrán ser designados por un segundo período de seis años, si al final de este período fueron designados nuevamente serán inamovibles. Ningún magistrado puede ser movido sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

Los requisitos que se deben reunir para ser magistrado son: ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años y sin exceder de setenta a los de edad el día de la designación, tener notoria buena conducta, ser Licenciado en Derecho con título debidamente registrado expedido cuando menos diez años antes de la fecha de la designación, y tener un mínimo de siete años de práctica en materia fiscal.

2.2 Competencia²⁷

La competencia por materia de las Salas Regionales se encuentra establecida en el artículo 14 de la Ley Orgánica del propio Tribunal y en otras leyes. El artículo 31 de dicho ordenamiento señala la competencia en razón del territorio, por lo que se deduce que las salas regionales tienen competencia en razón de la materia y del territorio.

El mismo ordenamiento establece el "Juicio de Lesividad" al señalar que las salas regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para nulificar las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean materia de su competencia. Por razón del territorio, las salas serán competentes respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada. En el caso de que el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Este Tribunal, que en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, en la actualidad también conoce de multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles y militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales; sobre la que impone sanciones administrativas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos; requerimientos de pagos de garantías a favor de la Federación, Estado y Municipios, y las que nieguen a los particulares la indemnización por daños y perjuicios causados por servidores públicos; asimismo de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y respecto de las resoluciones que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se han indicado con anterioridad.

De igual manera, dicho Tribunal tiene competencia para conocer de resoluciones relativas a la materia de comercio exterior. La competencia del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra únicamente establecida de aquella materia de comercio exterior, respecto de las resoluciones definitivas que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto ; que se haga valer en contra de las resoluciones que versan sobre: a) en materia de mercado de país de origen o nieguen permisos previos o la participación de copos de exportación o importación; b) en materia de certificados de origen; c) que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda, d) que declaren concluida la investigación citada, sin imponer cuota compensatoria; e) que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen; f) que declaren concluida la investigación de prácticas desleales al comercio internacional en el que la parte interesada propone formulas de solución y de conclusión de la investigación; g) que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas; así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas; h) las que declaren concluida o terminada la investigación cuando la Secretaría de Comercio acepte el

²⁷ "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo" Manuel Lucero Espinosa

compromiso del exportador o del gobierno interesado; i) que declaren concluida la investigación de elusión de cuotas compensatorias o de medidas salvaguardadas; j) que concluyan la investigación que tenga por objeto determinar la continuación de la vigencia de la cuota compensatoria por cinco años adicionales contados a partir de la fecha de vencimiento o bien eliminen la cuota compensatoria; y k) las que impongan sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior.

Este ordenamiento excluye de la impugnación, a través del recurso señalado y ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los actos que determinen cuotas compensatorias definitivas, y las que apliquen así como aquellos que dicten la Secretaría de Comercio y fomento Industrial, cuando el interesado opte por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidas en tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.

Los juicios que se interpongan en esta materia son de la competencia de las Secciones de la Sala Superior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias, la cual también, además de sus funciones administrativas, cuenta con una competencia atrayente respecto de asuntos con características especiales, sea por su materia, concepto de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia, tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general para el Distrito Federal, elevado al año, o porque para la resolución de los juicios sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una Ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. Pero en estos casos, las Salas Regionales instruirán el juicio, y una vez que se haya cerrado la instrucción los remitirán a la Sala Superior para que dicte sentencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas con anterioridad, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De igual manera, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias, con excepción de aquellos casos en los que pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

La competencia anterior se encuentra establecida en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.

En efecto, tal precepto establece que las Salas Regionales conocen de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas siguientes:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;
- X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

- XII.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XIII.** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;
- XIV.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.
No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y
- XV.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribuna

Con las reformas efectuadas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000, además de haber efectuado el cambio de denominación del Tribunal, amplía su competencia material a casi la totalidad de las materias que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en virtud de que de acuerdo con la redacción de la fracción XI del artículo anteriormente redactado "dicho órgano jurisdiccional es competente para conocer de las resoluciones que se dicten en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

En esta medida si dicho ordenamiento procedimental nos dice que se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y a los organismos descentralizados, por los actos de autoridad que realicen, por los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y por los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con aquellos, con exclusión de las materias que el mismo se establecen, y de las cuales las únicas que no son competencia del Tribunal son las relativas a la materia electoral, justicia laboral y agraria, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, de lo que resulta que ahora este tribunal es competente para conocer de todas las materias, con exclusión de las señaladas.

También como competencia del Tribunal se encuentra la de conocer de la impugnación contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Por otro lado la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también se encuentra prevista en otros ordenamientos, como es el caso de la Ley de Coordinación Fiscal, que en su artículo 11-A, establece el derecho de los interesados de impugnar mediante juicio contencioso administrativo, la resolución recaída al recurso de inconformidad que interpongan las personas que resulten

afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación materia de derechos o de adquisición de inmuebles.

Asimismo tenemos la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece la competencia del Tribunal, para conocer de las reclamaciones a fin de obtener la indemnización de quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Por otra parte, cabe señalar que por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia material del Tribunal ha sido adicionada, con la denominada, por nuestro máximo Tribunal de Justicia: "Competencia por afinidad", y conforme a la cual el juicio contencioso administrativo es la vía para impugnar los asuntos derivados de la prestación de servicios de los agentes de la policía judicial federal, así como de los asuntos derivados de la prestación de servicios de los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

A manera ilustrativa, se citan a continuación los criterios sostenidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparecen publicados en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondientes a los meses de marzo de 2000 y diciembre de 2002, Novena Época, tesis 2a. XVII/2000 y 2a/J.129/2002 páginas 371 y 246, respectivamente, que textualmente dicen:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. CORRESPONDE, POR AFINIDAD AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

POLICÍAS JUDICIALES FEDERALES. EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN QUE DECRETE SU REMOCIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PROCEDE EL JUCIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

CAPITULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

1. El Control Jurisdiccional de la Administración²⁸

El control que la Administración ejerce sobre sus propios actos es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y mas cuando el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del contencioso-administrativo. Este procedimiento puede definirse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Desde el punto de vista formal, se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.

Desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo con un acto de esta última.

El contencioso administrativo material como ha quedado dicho surge cuando hay controversia con motivo de un acto administrativo entre un particular afectado por él, y la Administración que lo ha realizado.

Por ello es necesario examinar el acto que provoca la controversia y las partes que en ellas figuran:

El acto que provoca la controversia debe ser un acto administrativo, esta afirmación pudiera estimarse innecesaria, pero como en la practica se incurre en confusiones al considerar contencioso administrativo una controversia por el simple hecho de que la Administración intervenga para resolverlo, y no siempre es así.

En este sentido diremos que el acto administrativo debe reunir caracteres especiales para que pueda ser la base del contencioso administrativo: en primer término que el acto tenga, respecto a la administración, el carácter de definitivo, es decir, que se haya agotado de vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución. En segundo término, el acto administrativo debe ser dictado en uso de una facultad de la Administración ligada por las disposiciones de la ley, es decir, que no constituya un acto discrecional de la autoridad.

Debemos decir, que como el acto administrativo puede ser o bien un acto jurídico o bien un acto material, los efectos de la contención habrán de variar según se trate de una u otra especie.

²⁸ Derecho Administrativo" Doctor Gabino Fraga Magaña

Ahora como segundo elemento del contencioso administrativo, debemos examinar el carácter con el cual figura en él la Administración.

La Administración puede realizar sus actos bien con el carácter de Poder Público, bien sujeta a la legislación común o a la legislación civil especial, respecto de los segundos, quedan fuera de los actos susceptibles del contencioso administrativo, pues aunque sea la misma Administración la que intervenga, el régimen legal de estos actos tienen soluciones que bastan para proteger los derechos que con ellos se estimen lesionados, sin necesitar la consideración de un régimen especial como lo es el contencioso administrativo.

Por último, la otra parte en la contención es el particular que resulta lesionado por el acto administrativo.

Es evidente que cuando hay una lesión de un derecho, existe lo contencioso; pero también, en un régimen de legalidad debe admitirse que exista cuando hay violación de un interés, siempre que éste sea personal y directo.

Desde un punto de vista formal, el contencioso administrativo significa toda controversia suscitada por un acto de la Administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa. De tal manera que aquí es el órgano que da configuración al sistema.

Sin embargo, para el conocimiento del contencioso administrativo material podemos dividirlo en dos grupos los sistemas adoptados en las diversas legislaciones: el sistema de los tribunales administrativos y el sistema de los tribunales ordinarios. Lo peculiar del caso es que la adopción de cada uno de estos sistemas ha dependido de la interpretación diversa que se ha dado al mismo principio: el de separación de Poderes.

El sistema de los tribunales administrativos llamado también de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la forma administrativa procede de dos reglas de separación, de la que impide a tribunales judiciales intervenir en la Administración y de la que separa a la Administración activa de la Administración contenciosa.

2. El Contencioso Administrativo

La Administración Pública está sujeta al orden jurídico existente, constitucional, legal y reglamentario. En este mismo orden se establecen los medios para que los particulares afectados por una sola actividad ilícita o ilegal de la administración, sea prontamente reparada o exigir responsabilidades.

Aludimos a la justicia administrativa cuando el acto administrativo se somete a un órgano jurisdiccional, cuya competencia está determinada en la legislación administrativa.

La Justicia Administrativa opera cuando se han agotado los recursos administrativos que señalan las leyes.

Contencioso y justicia administrativa, no son locuciones sinónimas; ya que, la primera de ellas, es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados con el rubro de "justicia administrativa". Lo contencioso administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella, en este sentido dentro de lo contencioso administrativo, debe comprenderse incluso el procedimiento propio de la Administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso; el problema de los recursos administrativos, formaría parte del contencioso administrativo.

2.1. El Proceso Administrativo

Es el Juicio, recurso o reclamación, ubicado en determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone -después de agotada la vía gubernativa- en unos sistemas ante los Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundamentados en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente en favor del reclamante, por una ley un reglamento u otro precepto.

Se denomina Contencioso Administrativo o función de control de legalidad de la actividad de la Administración pública como sujeto de Derecho Administrativo.

La Jurisdicción contenciosa administrativa, como jurisdicción especial para unos o como función ordinaria para otros, puede estudiarse desde un punto de vista formal y un punto de vista material.

Formalmente el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver las controversias en los términos antes señalados.

Estos tribunales como ya indicamos, pueden ser judiciales o administrativos, y se sitúan, los primeros en la competencia del Poder Judicial de la Federación y los segundos en la del Poder Ejecutivo Federal.

Materialmente el contencioso administrativo se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la Administración que realiza al acto lesivo.

El control de los actos de la Administración pública se lleva a cabo por órganos que son verdaderos tribunales que se denominan "Tribunales Administrativos" y parte de la consideración de que los funcionarios públicos están sujetos a todos los errores y contingencias humanas, que deben ser corregidos legalmente.

Acto Jurisdiccional "es el que ejecuta un órgano del Estado resolviendo sobre una pretensión jurídica o preparando su resolución definitiva, exclusivamente en interés de la ley. Su efecto es estatuir una verdad permanente para el caso concreto, dentro del orden jurídico."

2.2 El Contencioso Administrativo Desde el Punto de Vista Material

Contencioso administrativo es una función, un sistema o un régimen jurídico que estudia esta actividad del Estado en sus elementos propios, sin tomar en consideración los órganos que la realizan, que indistintamente pueden ser del conocimiento del Poder Judicial de la Federación, de un tribunal administrativo, o revestir una forma mixta, es decir, la posibilidad de que ante un órgano jurisdiccional se deduzcan pretensiones fundadas en derecho administrativo.

Se constituye el contencioso administrativo material son los siguientes elementos

1. Un conflicto jurídico con el carácter de definitiva;
2. Provocado por un acto de la Administración pública en uso de sus facultades regladas para la realización de sus fines;
3. Que lesiona a un particular, o a otra persona o autoridad autárquica;
4. Que vulneran los derechos subjetivos de carácter administrativos;
5. Que agravia intereses legítimos;
6. Que infringe la norma administrativa que regula su actividad;
7. A la vez protege tales derechos e intereses; y
8. Finalmente, este procedimiento permite que el Estado asegure en interés público.

Todos estos elementos se basan en el principio de legalidad de los actos administrativos.

La Administración Pública federal se hizo cada vez más compleja con la aparición de cientos de organismos administrativos, que requirieron la aparición de las leyes de 31-XII-1947; y 4-I-1966 para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Nava Negrete nos comenta: "No se sabía si la totalidad o sólo algunos de esos organismos y empresas formaban parte de la administración y, lo más grave, si todos eran órganos de autoridad y podían ejercer poder público frente a los administrados".

Los Tribunales Judiciales no reconocieron en carácter el autoridad de aquellos organismos y negaron la procedencia del juicio de amparo en contra de sus actos, salvo rarísimas excepciones. La reforma legislativa del Presidente Díaz Ordaz, ordenó se sometieran los anteproyectos de presupuestos a la aprobación de la Cámara de Diputados. El número de los organismos aumentó con la aparición del fideicomiso público.

La ley orgánica de la Administración Pública Federal del 29-XII-1976 reunió numerosos organismos administrativos bajo el rubro de *paraestatales*, a todo lo cual siguió la reforma al artículo 90 constitucional de 21-IV-1981, la Nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales de 14-V-1986 y las últimas reformas a la Constitución.

No debemos omitir el desarrollo de los organismos administrativos desconcentrados, artículo 17 de la LOAPF y las Sociedades Nacionales de Crédito, Ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito de 14-I-1985.

2.3 Actos que Pueden Generar la Contienda Contencioso Administrativo

1. Deben ser actos administrativos, fundados en leyes administrativas.
2. Los que emanan de la autoridad pública administrativa
3. En el desenvolvimiento de la gestión administrativa

"Solo pueden ser materia contencioso administrativo, aquellas providencias que la Administración dicta administrando, por decirlo así, esto es, aplicando las leyes y disposiciones vigentes cuya ejecución le está encomendada a los casos concretos que se presentan.

No podían dar lugar a la materia contencioso administrativa aquellas otras providencias que toma el poder administrativo, digámoslo así, mandando (o gobernando, diríase también); esto es, usando de las facultades que tiene para disponer, en general lo que crea conveniente al interés de todos los ciudadanos y procediendo en esto discrecionalmente y sin más limitaciones que su responsabilidad según las leyes de cada país"

2.4. Diversos Intereses que se Presentan en el Conflicto

Delimitare brevemente el campo de los diversos intereses que se presentan en conflicto, en el recurso de lo contencioso administrativo:

El simple interés; Las leyes administrativas comúnmente se dictan en el interés general de la colectividad, y garantizan de inmediato la satisfacción del mismo, mediante procedimientos adecuados a ese fin. Su cumplimiento puede interesar a cualquier miembro de la comunidad, pero ese interés que aparece como un reflejo de la norma protectora del interés general, no es el interés protegido que constituye el derecho subjetivo.

El interés legítimo; La norma administrativa llegue también a proteger, bien que indirectamente un interés individual, dando lugar al llamado "interés ocasionalmente protegido" o interés legítimo,

Este interés particular que difiere del general, aunque sea conexo con él, no tiene por la ley una tutela directa y por ello no constituye un derecho subjetivo

Sus titulares pueden, sin embargo, poner en movimiento recursos especiales para conseguir que sean anulados o modificados los actos producidos con violación de las normas establecidas para la tutela de los intereses generales, y de esa manera queda eliminada la lesión que tales actos han producido a los intereses individuales de referencia.

El Derecho Subjetivo; es un interés más intensamente protegido, un interés particularizado, un interés directamente contemplado por la norma administrativa; aquí aparecen configurados los elementos esenciales de todo derecho subjetivo; es a saber, un sujeto activo y un sujeto pasivo; una prestación debida y un precepto o acto administrativo que le sirve de fundamento y protección.

El derecho subjetivo y el interés legítimo, la relación es de especie con el género, en cuanto el derecho subjetivo presupone la existencia de un interés legítimo de su titular, el interés legítimo puede existir muchas veces sin alcanzar la categoría de un derecho subjetivo.

3. Los Sistemas de Control Jurisdiccional de la Administración Pública o Sistemas de Justicia Administrativa.

Los recursos administrativos no constituyen un medio idóneo de protección de los derechos particulares, lesionados por las autoridades administrativas ya que ellos se empeñan en sostener sus propias resoluciones.

El control jurisdiccional de estos actos son los procedimientos adecuados y autoridad de cosa juzgada, es una garantía propicia para resolver toda controversia que se suscite en las situaciones antes indicadas. Así surgió el contencioso administrativo.

Impulsado por el liberalismo, se han propuesto evitar excesos de la administración pública y el mantenimiento de la ideología del Estado de Derecho, debe comenzar por aplicar la justicia a sus propios actos.

Podemos indicar que son dos los sistemas tradicionales para el control jurisdiccional de los actos de la Administración pública.

El sistema anglo-americano que considera que la administración debe ser juzgada en las mismas condiciones que los particulares y sometida a los tribunales de derecho común.

Garrido Falla nos dice: La absoluta supremacía del Derecho común como opuesto a toda existencia de poderes arbitrarios de prerrogativas e incluso de facultades discrecionales de las autoridades administrativas y del gobierno. Por lo tanto la igual sumisión de todos los ciudadanos (incluso los funcionarios) al derecho ordinario del país administrado por los tribunales ordinarios.

Los Tribunales ordinarios se encargan del control jurisdiccional. En una consideración rígida del principio de división de poderes, cada poder es competente para realizar su propia y específica función.

El sistema francés este es el sistema de los tribunales administrativos especializados en los juicios de los negocios administrativos independientes del Poder Judicial, que llevan a cabo el control jurisdiccional de los actos administrativos. La jurisdicción administrativa francesa se constituye con determinados tribunales que tienen por función conocer de los litigios administrativos y aplicar el derecho administrativo. En la Constitución francesa del año VII se creó el Consejo de Estado, que en la actualidad aun impera en este país y que tiene competencia para conocer todos los procesos de la Administración pública.

Los recursos administrativos de que conoce este Tribunal se reducen a los siguientes: pretensiones de anulación, de plena jurisdicción, de interpretación y el contencioso represivo. El sistema mexicano ha recogido algunas de estas experiencias.

4. El Procedimiento Contencioso Administrativo Federal²⁹

El procedimiento contencioso administrativo o juicio de nulidad es un procedimiento en forma de juicio que se sigue ante los tribunales administrativos federales, que tienen como finalidad que mediante una sentencia se dirima un conflicto suscitado entre los particulares y la Administración Pública Federal.

Desde nuestro punto de vista la naturaleza jurídica del procedimiento contencioso administrativo es un medio de defensa para el particular contra los actos de la Administración Pública, que también puede considerarse como medio de autocontrol de la propia Administración, ya que los conflictos que se suscitan entre ésta y los particulares son resueltos por los tribunales que a pesar de que la propia ley los crea, también les dota de autonomía, aunque estos se encuentren dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal. Estos Órganos de resolución no pertenecen al Poder Judicial.

Fundamento Constitucional.- La fuente directa del contencioso administrativo, así como de los tribunales del Contencioso Administrativo es el Artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución General de la República. Dicho Precepto establece:

Artículo 73. "El Congreso tiene facultad:

...

XXIX.H. Para expedir leyes que instruyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

De dicho precepto se desprende su autonomía para dictar sus resoluciones y, por otra parte, la aplicación de su propia normatividad por lo que hace a su organización, funcionamiento, el procedimiento y los medios de defensa en contra de sus resoluciones.

4.1 Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo³⁰

México aún pertenece a la tradición jurídica romana-canónica o continental europea, razón por la cual los principios que rigen a los diversos procesos jurisdiccionales en sus diversas ramas, se presentan de manera similar de alguna u otra forma en cada uno de ellos, no siendo la excepción el procedimiento contencioso administrativo que se instrumenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo. Sin embargo, existen diversos principios en el procedimiento contencioso administrativo y algunos de ellos no son comunes en los otros procesos:

²⁹ "Derecho Administrativo II" Gabino Eduardo Castrejon García

³⁰ "El Juicio de Lesividad y Otros Estudios" Gustavo A. Esquivel Vázquez

4.1.1. Respeto del Proceso.³¹

Los principios que se ubican en este apartado son los de: *definitividad, iniciativa de las partes e impulsión procesal, concentración, eventualidad, consumación procesal, economía procesal, publicidad, legalidad y congruencia.*

Definitividad. Es el principio que consiste en que sólo será impugnable la resolución respecto de la cual se hubiere agotado ya el recurso administrativo con el cual se buscaba obtener la modificación, revocación o nulidad del acto recurrido, o que su interposición sea optativa.

En cuanto al principio de *iniciativa de las partes e impulsión procesal*, se refiere a que el inicio del proceso debe ser llevado a cabo por las partes y no por el juzgador, así como que el proceso debe ser tramitado hasta su fin.

El principio de *concentración* procesal atiende a que se resuelvan todas las cuestiones en controversia en la sentencia definitiva, la excepción a lo anterior son las cuestiones incidentales de previo y especial pronunciamiento consistentes en la acumulación de autos, la incompetencia territorial, y la suspensión por causa de muerte, disolución incapacidad o declaratoria de ausencia; las que se resuelven a través de una interlocutoria previamente al cierre de la instrucción; así como las cuestiones incidentales de la nulidad de notificaciones y la recusación, que pueden ser promovidas hasta antes de dictarse sentencia.

Cabe señalar que el proceso básicamente cuenta con cinco etapas principales que son: demanda, contestación a la demanda, desahogo de pruebas, alegatos y sentencia; con lo cual conviene invocar el principio de eventualidad, consistente en que las partes deben hacer valer sus acciones o excepciones, así como ofrecer y desahogar las pruebas en el momento procesal oportuno y dentro de los términos que establezca la ley, como toda ley tiene su excepción y en el caso lo es la prueba superveniente.

Relacionado con lo anterior, se encuentra el principio de *consumación procesal*, que prevé la extinción de los derechos y las facultades procesales una vez que se han ejercitado, siendo muy debatido sus alcances, pues en el supuesto de que se presente el escrito de demanda, con posterioridad pero aún dentro del plazo que indica la ley para presentar la demanda se presenta un escrito complementario, algunos instructores lo admiten a tramite y otros lo rechazan, pues algunos atienden a que el derecho se extingue con el plazo y otros que se extingue con la presentación del libelo correspondiente, el Poder Judicial Federal ha sustentado que por lo menos en materia civil no se aplica este principio de consumación procesal y que la preclusión procesal, sólo opera en la hipótesis en que la interposición del recurso de apelación y expresión de agravios, no se propongan o presenten fuera del término legal correspondiente.

En lo que se refiere al principio de *economía procesal*, tiene como contenido el que el proceso se lleve a cabo en el menor lapso de tiempo, evitando actuaciones reiterativas o que lo demoren inútilmente.

El principio de *publicidad* considera que los juzgadores no deben de actuar en el secreto y por ello las audiencias deben ser públicas, excepto en los casos que la propia

³¹ "El Juicio de Lesividad y Otros Estudios" Gustavo A. Esquivel Vázquez

ley lo indique y que esencialmente se refiere a cuestiones administrativas, a la moral o interés público.

El principio de *oralidad* y referente a la forma verbal que debía observarse en la audiencia de ley, es un principio que reza común en el juicio de nulidad hasta el año de 1982, ya que a partir de 1938 se suprimió la audiencia, algunos académicos estiman que debería de introducirse nuevamente, sin embargo la tendencia es contraria, para ello basta advertir la reforma del 19 de abril de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, que alienta la presentación de promociones por medios informáticos y las reformas que motivan la presente tesis, que implica el introducir el Sistema de Juicio en Línea y por lo cual dan igual valor probatorio a la firma electrónica que a la firma autógrafa; con lo cual se advierte que la oralidad e incluso lo manuscrito van en desuso.

El principio de *legalidad* se observa en cuanto las actuaciones del juzgador se fundan y respaldan la ley.

El principio de *congruencia* radica en que las sentencias que se emitan resulten congruentes con la litis planteada y lo resuelto.

4.1.2. Respeto de los Elementos de Convicción.³²

En este aspecto es donde quizás el Proceso Contencioso Administrativo adquiere características propias y que lo diferencian notablemente de las otras clases de proceso, ya que además del sistema de valoración de pruebas con que cuenta, se tiene un principio de la presunción de legalidad de los actos de la autoridad, lo que influye definitivamente en la carga de la prueba entre las partes.

Ello principio de la *presunción de legalidad* se encuentra vinculado a este proceso desde su origen en 1936, en este principio es donde la ley otorga a los actos de autoridad, consiste en que las resoluciones emitidas por la autoridad se presumen válidas, salvo prueba en contrario del afectado; principio que trasciende a la carga de la prueba como ya se apuntó es una presunción de hecho y que admite prueba en contrario.

Sin embargo, ante la negativa lisa y llana de la accionante de los hechos que motivan a la resolución impugnada, la demanda deberá probarlos; siendo reiterada la opinión del Tribunal de que la presunción de validez no libera a la autoridad de demostrar los hechos que sustentan su acto.

Por otra parte, el juzgador tiene atribuida la facultad de mejor proveer y que coincidiría con el principio *inquisitivo* de ordenar la exhibición de cualquier documento o la práctica de cualquier diligencia que guarde relación con los puntos controvertidos.

El principio de *adquisición procesal* tiene cabida dentro del juicio de anulación, en cuanto que consiste en que las pruebas rendidas por alguna de las partes, le es útil a todas las partes y no únicamente a quien las ofreció.

En cuanto a la valoración de las pruebas, esencialmente se contiene el principio de crítica, principio sintético de los de valoración libre y valoración tasada, en cuanto

³² "El Juicio de Lesividad y Otros Estudios" Gustavo A. Esquivel Vázquez

otorga cierta libertad al juzgador para que con criterio autónomo de apreciación de los elementos de convicción y del enlace de las pruebas rendidas así como de las presunciones formadas, adquiera una convicción diversa sobre los hechos controvertidos, la Sala puede apartarse de las reglas que establece el Código Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con la exigencia de motivar su decisión con los razonamientos correspondientes para justificarla.

4.1.3. En Relación a las Partes³³.

Las partes en el proceso contencioso administrativo, que además de la parte actora, la demandada y el tercero, contempla la posibilidad de quien sin contar con ninguna de las anteriores calidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda apersonarse en juicios en que se controvierta el interés fiscal.

La particularidad del proceso contencioso administrativo en comparación a los demás procesos; puesto que la autoridad mantiene una situación más favorable que la de su contraparte, al contar con la posibilidad de que comparezca un tercero con intereses contrarios a los de su contraria y la intervención forzosa de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en el caso de que no se señale como parte en el proceso.

Por lo que corresponde a la parte actora, comúnmente es un gobernado que solicita la anulación de la resolución que afecte sus intereses, resolución que puede ser expresa o una negativa ficta.

Existe la posibilidad de que la autoridad sea actora, lo que sucede en el juicio denominado de Lesividad, en donde se solicita la anulación de una resolución favorable al particular, atendiendo a la regla de que no pueda revocarse por propia iniciativa de la autoridad una resolución que establezca derechos a favor de un particular.

La parte demandada generalmente será la autoridad que dictó la resolución cuya nulidad se solicita, además se prevé que sea emplazado el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o la Procuraduría General de la República o de impugnarse una resolución atribuida a una autoridad federativa coordinada será llamada a juicio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como se indicó en líneas anteriores, en el juicio de Lesividad se invierten los papeles y el demandado será el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad hubiese sido solicitada por la autoridad.

El tercero será un interesado que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, con lo que se corrobora cierto desequilibrio en la paridad que debe de existir entre las partes, toda vez que el particular actor carece de coadyuvantes.

Una situación especial radica, en que sin tener calidad de demandado ya que se establece la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comparezca en juicio cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

³³ "El Juicio de Lesividad y Otros Estudios" Gustavo A. Esquivel Vázquez

Ahora bien el principio de *Igualdad* consistente en que las partes en el proceso deben gozar del mismo trato y oportunidades de hacer valer sus derechos, este principio no es estrictamente aplicable al proceso contencioso administrativo, pues como ya se advirtió, la autoridad goza de ciertos privilegios en cuanto a la conformación de las partes y el principio de validez de la resolución impugnada; sin embargo en cuanto a la posibilidad de impugnar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por rebasar cierta cuantía a por la materia de los asuntos.

Otro principio que rige el proceso contencioso administrativo lo es el de *probidad*, que contempla que el proceso es de buena fe, por lo que ante un incidente, recurso o una promoción notoriamente maliciosa, se deberá desechar de plano sin mandar correr traslado a su contraparte, ni formar artículo.

Incluso, ante la promoción frívola e improcedente de un incidente previo y especial pronunciamiento o una queja, el juzgador puede sancionar al promovente que pretende dilatar el proceso innecesariamente o intentar el cumplimiento de una sentencia vía queja, cuando aún no exista una resolución definitiva.

Finalmente, el principio de Investidura Judicial; exige a quines acuden al Tribunal a que lo hagan con el debido respeto a la investidura de quien administra justicia, contando con el respaldo de la ley para que se le guarde el respeto y la consideración debidos, tanto por los litigantes y personas que ocurran a los tribunales, por lo que ante la conducta irrespetuosa se tiene la posibilidad de aplicar las sanciones correspondiente.

5. El Procedimiento ante el Tribunal

Dentro de este capítulo se abordarán las reglas que a partir del 1° de Enero de 2006 se aplican al procedimiento contencioso administrativo o también llamado juicio de nulidad que se desarrolla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de Diciembre del 2005, se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que deroga el Título VI del Código Fiscal de la Federación, y por ende, los artículos que comprenden de 197 al 263 del citado ordenamiento legal. Las consecuencias de la expedición de la nueva ley son principalmente:

- Las leyes que remitan a esos preceptos legales se entenderán referidos a los correspondientes de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo;
- A partir de la fecha de entrada en vigor de la nueva ley, quedan sin efecto las disposiciones legales que contravengan o se opongan a los preceptuados en dicha ley;
- Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al 1° de Enero del 2006, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda, es decir, conforme al Código Fiscal de la Federación.

En tales condiciones es una realidad que a pesar de que a partir del 1° de Enero del 2006 entrara en vigor la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ésta regirá a los juicios que se inicien a partir de esa fecha; en tanto que los juicios en trámite se registrarán aún por el Título VI del Código Fiscal de la Federación.

5.1. La Improcedencia y el Sobreseimiento del Juicio³⁴

El artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo enumera las causas de improcedencia del juicio ante el tribunal, son contra actos que: no afecten los intereses jurídicos del demandante; cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal; que haya sido materia de sentencia pronunciada por el mismo organismo jurisdiccional, siempre que hubiere identidad de parte y se trate del mismo acto impugnado; que se trate de actos consentidos expresa o tácitamente; que sea materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; que puedan impugnarse por medio de algún recurso administrativo, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa; conexos a otro que haya sido combatido por medio de algún recurso o medio de defensa diferente; que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; contra ordenamientos de carácter general, sin haber sido aplicados a un caso concreto; cuando no se hagan valer conceptos de nulidad; cuando de las constancias de autos apareciere que no existe el acto reclamado; en los casos excepcionales previstos en la legislación de comercio exterior o en los tratados para evitar la doble tributación; en los otros supuestos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de las Leyes Fiscales o Administrativas.

La improcedencia desemboca en el desechamiento o sobreseimiento del juicio, de tal manera que el artículo 9 del mismo ordenamiento ya referido nos dice que procede el sobreseimiento por: el desistimiento del demandante; cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia ya descritas en el párrafo anterior; en el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransferible o si su muerte deja sin materia el proceso; si la autoridad demandada deja sin efectos el acto reclamado; y todos los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo; el sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

5.2. La Demanda y la Contestación de la Demanda³⁵

A) La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional Competente, dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. Podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él siempre que el envío se efectúe en el lugar en el que resida el demandante.

³⁴ Narciso Sánchez Gómez "Segundo Curso de Derecho Administrativo 3a Edición"

³⁵ Narciso Sánchez Gómez "Segundo Curso de Derecho Administrativo 3a Edición"

La autoridad podrá presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se emita la resolución, cuando se pida la nulidad o modificación de un acto favorable a un particular, con las excepciones que marca la ley. Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, el término se suspenderá hasta por un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante, ello en observancia del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que también contiene otras reglas sobre la incapacidad o la declaración de ausencia.

La contestación de la demanda deberá contener los siguientes datos: El nombre y domicilio fiscal así como domicilio para recibir notificaciones ; la resolución que se impugna y en su caso acompañarla; la autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del particular a quien favoreció la resolución que se pretende se declare nula; las pruebas que se ofrezcan, señalando el nombre de los peritos o los testigos si se ofrecen ese tipo de pruebas; los hechos y conceptos de violación, así como el nombre y domicilio del tercer interesado.

El demandante deberá adjuntar a su instancia copia de la misma para cada una de las partes, así como de los documentos anexos; el documento con que acredite su personalidad, cuando no gestione a nombre propio; la resolución o el acuerdo en donde conste el acto impugnado, o en su caso copia de la instancia no resuelta por la autoridad demandada; constancia de la notificación de acto controvertido si la hay; cuestionario que deben desahogar los peritos o los testigos según sea el caso y las demás pruebas documentales que ofrezca el promoverte.

Por cuanto a requisitos de la demanda, se agrega, que se debe precisar el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la Sede de la Sala Regional competente; precisar lo que se pide, si es de condena la sentencia indicar, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demande; cuando se omita el nombre del demandante, la resolución impugnada, o los conceptos de violación, el magistrado instructor la desechará sin mas trámite de plano, por su notoria improcedencia; solo en los casos de que no especifique a la autoridad o autoridades demandadas; el nombre y domicilio del particular del demandado, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas respectivas que se ofrezcan, nombres de peritos y testigos, su domicilio y el cuestionario sobre esas cuestiones, nombre y domicilio del tercero perjudicado, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demande, tal magistrado requerirá al promoverte, para que subsane esas omisiones, en un término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda, o por no ofrecidas las prueba; y en caso de que no señale domicilio para recibir notificaciones o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones se efectuarán por lista en los estrados de la Sala.

Se podrá ampliar la demanda dentro de los 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los siguientes casos; cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando estos se den a conocer en la contestación; cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente. El tercero, tendrá un plazo de 45 días para apersonarse en el juicio y alegar lo que a su derecho convenga.

La suspensión del acto reclamado. Conjunta o simultáneamente a la presentación de la demanda, el promovente debe solicitar la suspensión del acto reclamado para preservar sus derechos, mantener las cosas en el estado en que se encuentren o restituirle tales derechos, en caso de que no se haya decretado dicha medida por la autoridad demandada en la instancia o procedimiento que dio origen a la controversia; por ello, la suspensión durante la tramitación del juicio contencioso administrativo ante el tribunal, debe dictarse por la dependencia u organismo responsable del acto combatido, en materia fiscal se debe previamente garantizar el interés respectivo para lograr tal medida. Cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución del acto discutido, el particular agraviado podrá promover el incidente de suspensión de la ejecución, ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto para proteger los intereses del demandante.

Desde el año 2001, la suspensión del acto reclamado se hace valer ante la Sala que este conociendo del asunto, y siempre que se cumplan los siguientes requisitos: se podrá solicitar en el escrito inicial de demanda o consecutivamente hasta antes de que se dicte sentencia; en el acuerdo respectivo se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución y no procederá recurso alguno; el magistrado instructor dará cuenta a la Sala para que en el término de cinco días como máximo, dicte la sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva; cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda causar daños a terceras personas, se concederá siempre y cuando el interesado otorgue garantía suficiente para reparar el daño o indemnizar al tercero perjudicado, si no obtiene sentencia favorable.

Se corrobora que tratándose del cobro de contribuciones, procederá la suspensión previo depósito de la cantidad que se adeuda ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda; no se exigirá tal garantía cuando se trate de sumas que excedan de las posibilidades económicas del actor, cuando previamente ya se cumplió con ese requisito ante la autoridad exactora, o cuando se trate de personas distintas al deudor principal, en este último caso se aceptará alguna otra forma de garantía reconocida en la Ley.

La tramitación del incidente de suspensión procederá ante el magistrado instructor, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, y podrá promoverse hasta antes de que se dicte sentencia, y opera en la modificación o revocación del auto en que se haya decretado o negado la suspensión cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

B) La Contestación. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que conteste dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél que surta los efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 20 días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera directa a la demandada, salvo que por pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. Cuando alguna autoridad que deba ser parte y que no fuese señalada por las autoridades, de oficio se le correrá traslado para que conteste.

El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará: los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, que son (la incompetencia en razón del territorio, el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, el de interrupción del termino por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia y la recusación por causa de impedimento); las consideraciones que a su juicio impidan se emita una decisión en cuanto al fondo del asunto, o demuestren que no ha nacido o se a extinguido el derecho en que el actora apoye su demanda; se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa; afirmándolos, negándolos, expresando que se ignora por no ser hecho propio o exponiendo como ocurrieron los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de violación; las pruebas que ofrezca.

Deben acompañarse los siguientes documentos: copias de la misma contestación para el demandante y para el tercero si lo hay; el que le sirva para acreditar la personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio; el cuestionario que deban desahogar los peritos y testigos si se ofrecen ese tipo de pruebas; las documentales que también se ofrezcan, así como los demás documentos que estén relacionados con la contestación.

Las pruebas. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, se ofrecerán toda clase de pruebas que estén relacionadas con la controversia excepto la confesional de las autoridades mediante la absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que éstos se limiten ha hechos que consten en documentos que obren en su poder, por ello pueden ser admisibles las siguientes: documental pública y privada, la pericial, la testimonial, la inspección ocular, la dictaloscopía y cualquier otro instrumento o elemento que permita al juzgador alcanzar la convicción necesaria para declarar del derecho a favor de la parte que le asista, podrá en su caso el magistrado instructor provocar de oficio las pruebas que no hayan sido ofrecidas por las partes o por alguna de ellas y que sean necesarias para esclarecer la verdad de los hechos discutidos, pues como en todo litigio, el actor debe apoyarse en las pruebas en que se sustente sus pretensiones o defensas, y el demandado en la propia de sus excepciones.

5.3. El Cierre de Instrucción y la Sentencia³⁶

El magistrado instructor diez días después de que se haya concluido la substanciación del juicio y, no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, al vencer dicho plazo con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio, para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción.

Se fundarán en derecho las sentencias y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos, teniendo el Tribunal la facultad de invocar hechos notorios. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia debe examinar

³⁶ Narciso Sánchez Gómez "Segundo Curso de Derecho Administrativo 3a Edición"

primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto controvertido, si se trata de vicios del procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Podrá reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la misma; declarar la nulidad para determinados efectos.

Son causales de nulidad; incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento discutido; omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, y que afecten los derechos del demandante; vicios del procedimiento; si los hechos que la motivaron no se realizaron fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada o en contravención a las disposiciones que deben observarse; cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines que marca la ley.

Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que deduzca en su demanda, teniendo el órgano jurisdiccional la facultad de invocar hechos notorios, y si se condena a la autoridad demandada a la restitución de un derecho subjetivo violado, o a la devolución de una cantidad, ello previamente se debe constatar por el Tribunal; incluyendo la ilegalidad del acto impugnado. Vemos que con esto las condenas del tribunal son de condena, por lo que se le está dando el enfoque de plena jurisdicción, pues solo falta que disponga de medios coactivos para hacerlas respetar.

La facultad de atracción que puede ejercer de oficio o a petición de parte el Pleno y las Secciones del Tribunal, para conocer de asuntos que revisten de características especiales, en lo económico, jurídico, político y social.

En caso de incumplimiento de sentencia firme o interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez, ante la Sala que dictó la sentencia, el escrito se interpondrá ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que provoca, especialmente cuando se repita indebidamente el acto anulado, o se incurra en exceso o defecto de su ejecución; y se hará valer en cualquier tiempo cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, o que no se acate la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, siempre que no haya prescrito ese derecho.

Si es operante la queja, en la resolución conducente se impondrá la multa que corresponda, y se comunicará tal decisión al superior jerárquico, para que aplique la medida administrativa que sea operante. Aprecio que la comentada queja, no deja de revestir la esencia de un recurso jurisdiccional similar al contemplado en la Ley de Amparo.

Los efectos de la sentencia definitiva podrán: reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la misma lisa y llanamente o para efectos de reponer el procedimiento o acto visitado; declarar la existencia de un derecho subjetivo o condenar el cumplimiento de una obligación, así como la nulidad del acto controvertido.

La diferencia ente la Sentencia declarativa y la de condena es la siguiente; a) La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; la sentencia de condena, además de este efecto, produce también el efecto de constituir un título para la realización forzada de la relación declarativa; b) En la sentencia declarativa, la pretensión del actor solo es declarada cómo debe satisfacerse dicha pretensión; c) La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un derecho que además debe ser satisfecho; d) La sentencia declarativa afirma sólo el derecho, la sentencia de condena afirma que este derecho debe ser cumplido; e) De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa, la sentencia de condena da a lugar a una ejecución forzosa; f) La sentencia declarativa es un puro juicio lógico, la sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad.

5.4 Los Recursos Jurisdiccionales.³⁷

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate, una vez interpuesto, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala al magistrado instructor para que resuelva en el término de cinco días.

Por lo que respecta al recurso de revisión es procedente en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimiento y las sentencias definitivas. Podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la nulidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente dentro de los quince días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la sentencia controvertida, siempre que se trate de los siguientes casos: que la cuantía del asunto exceda 3,500 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; sea de importancia y trascendencia para los intereses nacionales o financieros públicos aún cuando la cuantía sea inferior a la señalada; sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales locales coordinadas en materia fiscal federal y se refiera a la interpretación de leyes o reglamentos en tal materia, determine el alcance de los elementos constitutivos de un tributo, se precise la competencia de una autoridad fiscal que haya determinado y cobrado un tributo; que existan violaciones procedimentales durante el juicio que trasciendan al sentido del fallo; por violaciones cometidas al dictarse la propia sentencia; que sea una resolución dictada en el rubro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; que sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social que verse sobre interpretación legal de sujetos obligado, de la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para el seguro del trabajo. El recurso también será procedente en contra de las resoluciones que dicten el Pleno o las Secciones cuando ejerciten su facultad de atracción.

³⁷ Narciso Sánchez Gómez "Segundo Curso de Derecho Administrativo 3a Edición"

Si el particular interpuso el amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada en el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida la demanda de garantías.

La suplencia de la deficiencia de la queja. Opera ante los tribunales judiciales para subsanar omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda de amparo que se desprenden de lo que se impugna, de los hechos que se exponen, los agravios que se hacen valer o de las pruebas aportadas, invocando la suplencia de la queja el propio tribunal conforme a la legislación de amparo.

Concretamente se pueden dar por omisiones totales o parciales para demostrar la violación de las garantías individuales, por error o ignorancia del quejoso, no ser explícito o concreto en los conceptos de violación alegados en la demanda.

Es factible verla en las materias laborales y agraria, porque el resto de materias el juzgador no puede sustraerse del objeto de la *litis*, sólo puede corregir las omisiones, imperfecciones u omisiones que se desprendan de la demanda en favor del particular, para evitar violaciones a las garantías individuales. No puede operar la suplencia de la deficiencia de la queja en favor de las autoridades del Estado, porque ellas sí deben ceñirse estrictamente a los mandatos de la ley, y las omisiones o irregularidades de sus actos deben ser reconsideradas por ellas mismas, o en su caso ser nulificados o revocados al promover el particular una demanda ante los tribunales administrativos o judiciales.

Existe otra corriente doctrinal en el sentido de que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, no deben pretender aplicar la suplencia de la deficiencia de la queja, aunque en algunos casos si se ha reglamentado, por ejemplo tratándose del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa opera cuando se omite hacer valer la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución atacada y cuando hay ausencia total de fundamentación y motivación del acto controvertido, siendo notables esas irregularidades la Sala que conocer del pleito sí debe cumplir la comentada suplencia.

5.5. La Jurisprudencia del Tribunal.³⁸

Las tesis que sustenten en sus sentencias o en las resoluciones de contradicciones de sentencias, aprobadas por el Pleno, por lo menos por ocho magistrados de la Sala Superior constituirán precedentes una vez publicados en la Revista del Tribunal. También constituirán precedentes las tesis sustentadas por las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro magistrados integrantes de la Sección y se haga su respectiva publicación.

Para fijar la jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario. De igual forma se constituirá jurisprudencia por alguna de las Secciones del Tribunal, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

³⁸ Narciso Sánchez Gómez "Segundo Curso de Derecho Administrativo 3a Edición"

Las resoluciones del Pleno que se emitan al tratarse las contradicciones de las sentencias que dicten las Salas o las Secciones constituirán precedentes que deberán ser observados por los magistrados del Tribunal, y no afectarán el sentido de los fallos que dieron lugar a dichas contradicciones.

El Pleno podrá suspender una jurisprudencia cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de jurisprudencia. Las Secciones también podrán suspender una jurisprudencia siempre que la sentencia en contrario se apruebe por lo menos por cuatro de los magistrados que la integran, en ambos casos deben hacerse su publicación respectiva en la Revista del tribunal para que surta sus efectos legales. Los magistrados del mismo organismo jurisdiccional por medio de sus Salas podrán proponer al Pleno que se suspenda su jurisprudencia en cuestión es obligatoria en su observancia para las Salas expresadas y para las autoridades administrativas de la Federación en lo que corresponde a su esfera de atribuciones.

CAPITULO CUARTO

INTERNET, FIRMA AUTOGRAFA, FIRMA ELECTRONICA, DOCUMENTO ELECTRONICO Y CORREO ELECTRONICO

1. Algunas Disposiciones en Nuestra Legislación Sobre el Tema

1.1. Código Civil Federal

Las reformas y adiciones al Código Civil Federal se concentraron en el reconocimiento a la **celebración de actos jurídicos a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología**, añadiéndose los "medios tecnológicos" como medio idóneo para expresar el consentimiento, "siempre que la información generada o comunicada en forma íntegra, a través de dichos medios sea *atribuible a las personas obligadas y accesible* para su ulterior consulta".

1.2. Código Federal de Procedimientos Civiles

Se reconoce en el Código Federal de Procedimientos Civiles como prueba, la información contenida en los medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, dando una serie de reglas para su valoración por parte del juzgador: **La fiabilidad del método para generar, comunicar, recibir o archivar la información, su atribución a las personas obligadas y su posibilidad de acceder a ella en ulteriores consultas.** Asimismo para que la información generada se considere como original deberá acreditarse que dicha información se ha mantenido **íntegra e inalterada** a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser **accesible** para su ulterior consulta.

1.3. Código de Comercio

En el Código de Comercio se define el concepto de "Mensaje de Datos" como la información generada, enviada, recibida, archivada o comunicada a través de medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología.

Respecto de la obligación a los comerciantes de conservar por un plazo mínimo de 10 años los originales de aquellas cartas, telegramas, **mensajes de datos** o cualesquiera otros documentos en que se consignent contratos, convenios o compromisos que den nacimiento a derechos y obligaciones, en caso de mensajes de datos se requerirá que el contenido de la información se haya mantenido **íntegro e inalterado** a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y sea **accesible** para su ulterior consulta. La Secretaría de Economía deberá emitir una Norma Oficial Mexicana que establezca los requisitos que deberán observarse para la **conservación** de mensajes de datos.

En materia mercantil, al igual que en la civil, cuando la ley exija la forma escrita para los contratos y la firma de los documentos relativos, esos supuestos se tendrán por cumplidos tratándose de mensajes de datos siempre que éste sea **atribuible** a las personas obligadas y **accesible** para su ulterior consulta.

Reconoce como prueba a los mensajes de datos. Para valorar la fuerza probatoria de dichos mensajes, se estimara primordialmente la **fiabilidad del método** en que haya sido generada, archivada comunicada o conservada.

Para que el mensaje de datos en el que se consignan contratos, pueda considerarse legalmente válido, es necesario asegurar que la información en él contenida reúna las siguientes características:

INTEGRIDAD: Entendida en dos vertientes, la primera respecto de la fiabilidad del método para generarla, comunicarla, recibirla o archivarla. Y la segunda como la forma de garantizar que la información en él contenida no fue alterada

ATRIBUCIÓN: Es la forma en que podemos garantizar que las partes que se obligan en la relación jurídica son quienes dicen ser y expresan su voluntad libre de vicios. Esa atribución a las personas obligadas en la relación jurídica que se pretende formalizar en un mensaje de datos, no es más que una "**Firma electrónica**".

ACCESIBILIDAD: Se refiere a que el contenido de un mensaje de datos en el que se consignan contratos, pueda estar disponible al usuario para ulterior consulta, siempre y cuando reúna las dos características anteriormente anotadas. Será necesario establecer, en la legislación Federal que al efecto deberá emitirse, la forma de presentar a "los usuarios" estos mensajes de datos, la cual podría hacerse previa certificación de atribución e integridad por parte del prestador de servicios de certificación.

Es importante recalcar que el medio físico a través del cual el contenido de un mensaje de datos se pone a disposición del usuario puede ser diferente de aquél en que se creó, ya que se debe garantizar la integridad del mensaje de datos, no del medio físico que lo contiene. Esto es, que el mensaje puede estar contenido en el disco duro de una computadora y ponerse a disposición del usuario en un diskette, el copiarse a ese medio físico distinto al en que fue creado no lo hace de ninguna manera perder integridad.

2. Internet

2.1. Antecedentes Históricos de Internet³⁹

Nunca había existido una Red como ésta en toda la historia de la cultura humana, sin embargo siempre ha existido el propósito de establecer comunicación universal entre todos los pueblos, y es ese propósito el que finalmente, llevó a la creación y desarrollo del Internet.

El inicio de la Historia del Internet podemos situarla en los años setenta, con el establecimiento de los llamados "canales de paquetes autónomos de información" el cual es un método para fragmentar mensajes en subpartes llamadas precisamente "paquetes" y enviando dichos paquetes de información a su destinatario para que los reensamblara, lo cual permitía que varios usuarios al mismo tiempo pudieran compartir la misma conexión en pequeñas unidades que pueden enviarse separadamente.

Esta tecnología fue desarrollada en 1968 en los Estados Unidos, pero no fue hasta 1969, cuando fue utilizada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, el cual la utilizó con la finalidad de establecer un canal experimental diseñado como un medio de apoyo a la investigación militar, con el objetivo de asegurar el envío de la orden de abrir fuego desde un centro de control a las bases de misiles, aún

³⁹ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

después en el caso de que las Redes de comunicaciones hubieren quedado en parte destruidas por un ataque, con el cual, todas las bases quedarían en posibilidad de comunicarse entre ellas y con el centro de control, para lo cual se aplicaba perfectamente el sistema de paquetes autónomos de información.

Dicho canal, se denominó ARPAnet (*Advanced Research Project Agency Network*) el cual utilizaba un Protocolo de Control de Canal (NCP) como su Protocolo de transmisión desde 1969 y hasta 1982.

El primer Procesador de Información de Mensajes para el ARPAnet, fue instalado en la UCLA el primero de septiembre de 1969, únicamente contaba con 12 Kilobytes de memoria, sin embargo, era considerado una de las mejores computadoras de su tiempo.

Se dice que Internet, que es conocido como el "canal de canales" tuvo su origen exacto en 1972, pues en octubre de ese año, tuvo lugar la Primera Conferencia Internacional sobre Comunicaciones Computarizadas, con sede en la Ciudad de Washington D.C., en ella, se realizó una demostración pública del ARPAnet.

Los representantes del proyecto alrededor del mundo discutieron la necesidad de comenzar a trabajar en el establecimiento de acuerdos sobre protocolos, el *InterNetwork Working Group (INWG)* fue creado para comenzar las discusiones para llegar a un protocolo común.

La visión propuesta de los principios arquitectónicos para lograr una interconexión internacional de canales, lo cual era un asunto de canales independientes y autónomos interconectados por otros canales, tal y como los circuitos independientes de ARPAnet estaban interconectados por procesadores de información de mensajes.

En el año de 1983, el ARPAnet, fue dividido en dos: ARPAnet y MILNET, éste último fue integrado al Canal de Datos de la Defensa, creado en 1982 y ARPAnet fue puesto fuera de servicio en el año de 1990.

ARPAnet, fue de suma importancia en el desarrollo de la Red, pues en su tiempo fue la más grande, rápida y más popular parte de la Red.

Cuando ARPAnet estaba en las primeras etapas de su evolución, otra tecnología estaba influyendo en el desarrollo de la Red: Los Canales de Ventas, que usaron la tecnología de los sistemas de correo electrónico y los extendieron a lo que nosotros llamamos ahora "conferenciar" (chatear).

Desde 1945 hasta 1970 varios modelos para conferenciar cara a cara o vía correo regular se han desarrollado, un modelo que tuvo gran influencia es el denominado "*Metodo Delphi*".

El primer sistema Delphi en línea para conferenciar, fue iniciado en 1970 el primer hardware y software dedicado específicamente para conferenciar, fue el EMISARI, el cual fue implementado en 1971, de cualquier forma, los sistemas para conferenciar de computadora y de teletexto de los años setenta, tendieron a ser lentos y poco confiables y fueron primeramente aplicados en ambientes estructurados para tareas particulares.

Otro sistema desarrollado fue THEORYNET, iniciado por Lawrence Landweber en la Universidad de Wisconsin en 1977, este sistema proporcionó facilidades de envío y recibo de correspondencia, Landweber tuvo un encuentro con representantes de ARPA, de la *National Science Foundation* y científicos en computación de varias universidades, el propósito de dicho encuentro fue establecer un canal computarizado del Departamento de Investigación y Ciencia en Computación. Dicho encuentro sirvió para el eventual establecimiento del Canal de Investigación Científica en Computación. (CSNET).

Los módems y el sistema de teléfono existente proveían un método disponible para la transferencia de datos, por otra parte, grandes facilidades computacionales fueron aumentando sobretodo a partir de que la Universidad de Wisconsin fue tomando mayor conciencia de las ventajas que la conexión de sistemas de cómputo de ARPANET le daba en investigación y reclutamiento de estudiantes.

Durante 1980, el científico de ARPA Vinton Cerf, propuso un plan para una conexión de canales entre CSNET y Arpanet.

Una serie de protocolos de comunicación desarrollados por ARPA llamados TCP/IP serían usados para enviar la información entre los canales.

La conexión entre los canales podría ser a través de una conexión denominada Canal de valor agregado o VAN (Value Added Network). La implementación de esta conexión entre canales y la importante decisión de hacer al TCP/IP disponible sin cargo, marcó la fundación de lo que posteriormente sería conocido como INTERNET.

La primera fase del plan implementado por CSNET proveyendo acceso telefónico al e-mail fue complementada en junio de 1982, la segunda fase completada en 1983, incluía la implementación del primer servidor de nombres de dominio en la Universidad de Wisconsin. Este fue el principal impulsor del Servicio de Nombres de Dominio ahora utilizado ampliamente en los canales TCP/IP.

Este Servicio de Nombres de Dominio dio facilidad al transporte de correspondencia en el cual la computadora de usuario a usuario no necesitó ya conocer el camino exacto al sitio del receptor. La Información sobre envío de correspondencia puede ser generada por consulta a la base central de datos en el Servidor de Nombres de Dominio, para 1990 este sistema sustituyó al viejo método UNIX.

USENET es un ejemplo de una arquitectura cliente-servidor. Un usuario conecta una máquina la cual se conecta a otra máquina la cual ha adquirido la correspondencia de USENET de los pasados días, semanas u horas. Los usuarios miran los encabezados de la correspondencia en el grupo que les interesa, entonces el usuario envía un comando requiriendo el texto completo de una correspondencia particular o artículo, la máquina del cliente requiere el artículo particular para que le sea enviado por la máquina a la que se encuentra conectada a la suya. Si el artículo no se encuentra disponible por cualquier razón, aparece un mensaje que indica: "artículo no disponible" y es transmitido al usuario, de otra forma, el texto completo del artículo requerido deberá aparecer en la terminal del usuario. El usuario entonces leerá el artículo o adquirirá el artículo, o una copia a través del correo electrónico.

El Canal de Noticias de USENET comenzó con dos jerarquías: mod y net. La jerarquía mod contenía los grupos en que la persona es el moderador para editar y controlar la información. La jerarquía net contenía todos los demás grupos.

Entre 1986 y 1987, USENET sufrió una serie de constantes reajustes y reorganizaciones conocidas como el gran "Renombramiento". desde su inicio USENET sólo tenía las jerarquías mod y net, esto fue pronto aumentando con la adición de los grupos "fa". Cuando una completa reorganización de USENET fue propuesta comenzó una gran discusión y argumentación en línea.

La discusión se suscitó sobre todo con la creación de las siete jerarquías principales (comp, misc, news, rec, sel, soc, talk) y la supresión de los grupos mod, net y fa.

El gran renombramiento comenzó en julio de 1986 y terminó en marzo de 1987, y una de las razones de dicho renombramiento, fue el creciente número de grupos hechos como una reorganización de los dominios de mayor nivel.

Dos años después del inicio de USENET en Carolina del Norte, otro importante canal de ventas y desarrollo fue creado: BITNET (Because It's Time Network), que inició como un canal cooperativo en la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY).

El BINET usa sistemas de correo electrónico y un mecanismo llamado "listserv" para distribuir la información.

El uso de los protocolos TCP/IP que adoptaron con mucha rapidez el servicio militar en una Red independiente MILNET y las universalidades se fortaleció en 1984 cuando National Science Foundation (NSF) los seleccionó al crear cinco importantes centros de Mando equipados con grandes computadoras, con el fin de permitir a toda la comunidad científica tener acceso a la información almacenada.

Entonces cada centro universitario importante estableció una conexión con la Red constituida por la NSF, la cual fungió como "soporte" o circuito principal para todo el tráfico de sub-Redes. De ahí en adelante fue posible ingresar a cualquier punto en la Red desde cualquier sitio universitario conectado.

Hacia 1986, la Fundación Nacional de Ciencias (NSF, por su siglas en inglés) comenzó el desarrollo de NSFNET, sucesora de ARPANET. Originalmente el ancho de banda de su canal de transmisión era de 56kbs. Actualmente, con el apoyo de la NASA, del Departamento de Energía de los Estados Unidos y las universidades, es el principal canal de comunicación.

Hacia 1987, 10,000 servidores anfitriones estaban conectados a la Red, dos años después el número rebasó los 100,000 servidores y se comercializó la primera versión de Windows, que no fue adoptada de inmediato en el mercado corporativo. La "cara" de la mayoría de las computadoras seguía siendo el sistema operativo DOS (Disk Operating System), también conocido como "sistema de interfaz de texto" debido a que el usuario literalmente escribía las instrucciones a ejecutar en la computadora.

En 1990 dejó de existir ARPANET y fue liberado el siguiente gran servicio de Red: ARCHIE (primer servicio de búsqueda de información en Internet). Al siguiente año apareció el servicio denominado World Wide Web (conocido por sus siglas "www" que

antecedentes a la mayoría de las direcciones de internet), que fue desarrollado por Tim Berners-Lee, del Laboratorio Europeo de Estudios sobre Física de las Partículas (CERN). Berners, buscaba facilitar la comunicación entre los científicos que convivían en su laboratorio y desarrolló las bases del lenguaje de marcación de hipertextos (HTML), que permite relacionar frases o elementos de un documento con otros. Su intención era que al accionar una nota a pie de página o una referencia al texto de otro científico, la computadora los llevara al texto fuente de la cita o a la referencia. Pronto se vio la necesidad de relacionar ya no solo citas bibliográficas, sino partes completas de estudios, gráficas, dibujos, fotografías, archivos de sonido... lo que finalmente llevaría el sistema de "navegación a saltos".

En 1991 salió a la venta la versión 3.1 de Windows, que popularizó la Interfaz Gráfica. Para 1992 se alcanzó un millón de servidores en línea y se conectó el Banco Mundial.

En 1993 se conectó a la Red las Organización de las Naciones Unidas, también apareció "Mosaic", primer programa para acceder las páginas del servicio "www", ahora conocidos como "navegadores" o "browsers".

A partir de ese momento, el crecimiento en tamaño y tipo de servicios explotó de manera impresionante. Aparecieron los primeros Centros Comerciales Virtuales y el primer banco que ofrecía sus servicios en línea.

La "www" se convirtió en el servicio más usado, rebasando al servicio de transferencia de archivos (FTP por sus siglas en inglés), anterior monarca en cuanto a la demanda de usuarios. Los sistemas multimedia que permiten ahora manejar textos, datos, audio, imagen y video han convertido a éste servicio "www" y a su principal vehículo, el lenguaje HTML, en la manera de comunicarse mundialmente.

En 1995 la compañía Sun Microsystems dio a conocer "JAVA" desarrollo de software que, incluido en los navegadores, permite ejecutar aplicaciones sobre cualquier plataforma computacional, es decir, con cualquier sistema operativo. Ese año se alcanzaron 10,000,000 de servidores y desde entonces el crecimiento ha sido exponencial, alcanzándose en enero de 1999 40,000,000 de servidores conectados y más de 1.6 millones de dominios.

También durante la época de los 90's aparecieron los sistemas comerciales de conexión telefónica "dial up" que brindan al usuario doméstico el acceso a la red mundial, mediante una renta mensual o anual. El único límite tecnológico hasta el momento es la capacidad de medio de transmisión (cableado telefónico en principio y actualmente radioespectro y satélite).

Finalmente, hay que decir que el Internet es una federación de Redes que está en constante desarrollo y que, en la actualidad, es el acceso general.

Actualmente, Internet experimenta un crecimiento exponencial y mantiene unidades más de 25,000 Redes por el mundo, que incluyen más de 10,000,000 de servidores y el número de usuarios se estima en más de cuarenta millones.

Jurídicamente en México se ha clasificado al Internet como Servicio de Valor Agregado, que se le define por la Ley Federal de Telecomunicaciones como el servicio que empleando una red de telecomunicaciones tiene efecto en el formato, contenido,

código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario y que comercializan a los usuarios información adicional diferente o reestructurada, o que implican interacción del usuario como la información almacenada, ésta definición ha sido rebasada por la actualidad, pero para prestar el servicio público de Internet se requiere un certificado de servicio de valor agregado que otorga la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Para obtener acceso a Internet a través de la computadora, es necesario contar con un módem y una línea telefónica. Un módem permite a la computadora del usuario utilizar la línea telefónica normal (radio espectro o satélite) para poder comunicarse con Internet y con otras computadoras.

El proveedor proporciona acceso a su "Red" y dirige las comunicaciones de los usuarios al servidor apropiado, y además asigna cierta cantidad de espacio en disco para cada usuario con el fin de almacenar temporal o permanentemente sus archivos, mensajes electrónicos o páginas, comúnmente se proporciona al usuario acceso a un servidor de noticias por el cual puede participar en foros de discusión electrónicos.

En nuestro país, es factible realizar este contrato por escrito o por vía telefónica, con el proveedor de servicios de acceso a Internet; en la mayoría de los casos, se trata de un contrato de adhesión, puesto que las cláusulas y condiciones generales ya están previamente determinadas por el proveedor de servicios.

Las obligaciones del proveedor de servicios en nuestro país, se pueden dividir en dos rubros principales:

- A. Obligación de proporcionar al usuario el acceso a Internet, el cual podrá ser por tiempo limitado o ilimitado.
- B. Una obligación de proporcionar servicio y apoyo técnico al usuario, ya sea físicamente o por vía telefónica, para asegurar a éste el acceso a Internet sin ningún contratiempo.

En nuestro país, actualmente, la mayoría de los proveedores de acceso a Internet tienen que utilizar los servicios de la compañía de teléfonos, para poder proporcionar este acceso, por lo cual, el precio al cliente o usuario aumentara para que el proveedor pueda asumir los gastos de contratación con la compañía de teléfonos, sin embargo, y esto es un hecho, el acceso a Internet, el costo por el servicio medido a la compañía de teléfonos, por el número de llamadas efectuadas para conectarse a Internet a través del proveedor de servicios de acceso a Internet.

En nuestro país, las compañías que quieran ser proveedores de acceso a Internet, como único requisito, tendrán que presentar una solicitud junto con un formulario de datos en un formato previamente establecido, ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones, puesto que en nuestro país, las telecomunicaciones constituyen una de las llamadas áreas estratégicas de la economía en términos del artículo 28 constitucional.

Una vez satisfechos estos requisitos previos y estando conectado a la ramificación de la Red, el usuario tiene acceso a los varios servicios y aplicaciones disponibles en Internet. Más aun, los usuarios de Internet pueden tener acceso a sistemas telemáticos privados, algunos de los cuales implican un costo, otros no. Estos

sistemas se conocen como Sistemas de Boletines Electrónicos, los cuales, por lo general, constan de una computadora de varios módems.

Con relación a las nuevas tecnologías las primeras reacciones normalmente son escepticismo, un ejemplo claro son las siguientes afirmaciones que transcribo continuación:

"Esta locura va a desaparecer muy pronto..."

Thomas Edison en 1922 respecto del Radio

"No existe ningún futuro en un negocio basado en cobrar lo que siempre ha sido gratis"

Wall Street Journal respecto al futuro de la TV por cable

"Por que alguien querría tener una computadora en casa"

Ken Olson fundador de Digital Computers 1977

"Internet no es importante para nuestra estrategia de negocios..."

Bill Gates en 1995 al salir el IPO de Netscape

Pero los cambios que producen las nuevas tecnologías de la información no afecta solamente a las realidades sobre las cuales el derecho opera, y en las que el derecho se genera: se predicen cambios en el mismo derecho.

El profesor norteamericano Ethan Katsh, dice que estamos en un mundo donde lo impreso será sustituido por las "tecnologías electrónicas de la Información" y las palabras impresas en un papel, por las palabras e imágenes y sonido apareciendo en una pantalla. Estas nuevas tecnologías, se pregunta, son simplemente mas eficientes que las anteriores, ¿son simplemente nuevos contenedores que dan al usuario el mismo producto en un nuevo envase? ¿cambiará a la institución, al usuario y a aquellos en contacto con el usuario? ¿creara esto un nuevo tipo de institución donde sea posible hacer nuevas cosas con la información vinculada a ella, e interactuar en forma diferente con la información?; ¿harán estos cambios posibles nuevos tipos de relaciones jurídicas y permitirán a la gente interactuar con el derecho en nuevas formas? ¿será el derecho mas o menos accesible de lo que ha sido?; ¿será la ley y los derechos tan seguros en el ambiente electrónico?; ¿cambiará la ley mas rápido y mas frecuente?; ¿cambiará el rol del abogado?

Afirma katsh que el derecho está mudando de las bibliotecas y de los libros, de los juzgados en augustos edificios, del mundo de los contratos escritos y de las carpetas donde son archivados, de las oficinas de los abogados. Y se muda a un mundo donde la información estará mas en las pantallas que en el papel, con mas posibilidades de interactuar con el derecho y que desafiara la forma tradicional de ejercer la profesión y sus conceptos hacia un ambiente donde el valor de la información crece, a un mundo de espacios mas flexibles, de nuevas relaciones.

Su tesis principal es que el gran cambio que se avecina y todos sus consecuencias en el derecho, tienen que ver con el nuevo uso de las nuevas tecnologías de la información, que afectan al derecho porque el derecho vincula con la información y la comunicación.

Señala que las nuevas tecnologías de la información tienen extraordinarias capacidades para superar problemas de espacio y distancia, porque ha cambiado la forma en que interactuamos con información distante y gente distante, intentando demostrar la información de una nueva relación con el espacio, en la forma como pensamos sobre la distancia y trabajamos en y con espacios electrónicos, que provocan cambios en el derecho que ya están apareciendo y que aparecerán en el futuro.

"La forma como la información cambia de algo tangible a algo electrónico, los mismos cambios ocurrirán en las instituciones y procedimientos legales que han sido orientados alrededor de particulares espacios físicos, y en los conceptos y prácticas legales que han dependido de relaciones establecidas en espacios particulares..." El derecho escribe y define muchos temas y conceptos en términos de espacio. La jurisdicción es el área de la ley que está mas directamente vinculada al control sobre personas y espacios, Todo esto y mas esta afectado por el ciberespacio porque si hay un mensaje en los nuevos medios, es que las tradicionales basamentos, tanto sean físicamente territoriales o conceptuales, son mas porosos en una era en que la información es digital en esencia..."

Las investigaciones del profesos katsh no son por cierto compartidas por todos: se critica su vaguedad, falta de especificidad y el escribe sobre algo que -aunque existe hoy- nadie puede todavía predecir hacia donde va. "... ¿De que esta hablando? Parece insinuar la declinante importancia del lenguaje en el derecho, pero es demasiado fatuo el punto como para argumentar sería, agudamente o de otra manera..." alegando que la ley será siempre esencialmente desarrollada comprensión de nosotros y de uno mismo, y que los abogados no somos solamente administradores de información, cualquiera fuere su accesibilidad y rapidez de provisión, no tendrá mas valor que el que nosotros le damos.

2.2. El Internet.

¿Qué es el Internet? La respuesta a esta pregunta es tan actual como compleja, para algunos, Internet no es más que un medio para comercializar y difundir productos, para otros, es una fuente mundial de información con acceso a bases de datos de todo el mundo; mientras que para otros tantos más, es un medio de expresión de ideas.

Las características fundamentales de la operación de Internet consisten en que se trata de una red **distributiva** (no cuenta con depósito central de información o de control, sino que está compuesto por una serie de computadoras host o anfitrionas que están interconectadas, cada una de las cuales puede ser accesada desde cualquier punto de la red en que el usuario de Internet se encuentre) **interoperable** (utiliza protocolos abiertos, de manera que distintos tipos de redes e infraestructura puedan ser enlazados, permitiendo la prestación de múltiples servicios a una diversidad de usuarios a través de la misma red. En este sentido la interoperatividad con las que cuenta el Internet se debe al protocolo TPC/IP, el cual define una estructura común para datos de Internet, así como para el enrutamiento de dichos datos a través de la red) y que funciona a través de transferencias de paquetes de información (mejor conocida como conmutación de paquetes, consistente en dividir la información que se trasmite por la

red en pequeñas partes o paquetes).

Podemos decir que Internet, es un canal mundial de telecomunicaciones e informáticas que está integrado por muchos canales que a su vez, están interconectados entre sí, lo cual convierte en el medio de comunicación más veloz en toda la historia de la humanidad.⁴⁰

Este proceso de comunicación global, ha sido estimulado por inventos como el teléfono, el telégrafo, el fax y las telecomunicaciones, encontrándonos actualmente en la era de la computación y de las comunicaciones por este medio.

Internet, ha crecido hasta el punto de englobar a más de seis millones de canales interconectados con Internet y a más de cuarenta millones de usuarios en todo el mundo, entre los que podemos incluir agencias gubernamentales, universidades, investigadores, compañías privadas e individuos personas físicas.

Dentro de los múltiples fines citados que los usuarios dan actualmente a la Red, el mas importante para los fines jurídicos, es el del comercio a través de Internet, compañías tanto privadas como el sector público de diversos países, han visto los beneficios que Internet está aportando al comercio mundial, y los futuros beneficios que aún no se han aprovechado por falta de conocimientos plenos y de una regulación jurídica apropiada para las transacciones realizadas a través de la red.

El comercio electrónico puede combinar las ventajas de las computadoras (velocidad, rentabilidad y gran volumen de datos), con las ventajas de las personas (creatividad, flexibilidad, adaptabilidad) para crear un entorno de trabajo con mayor dinamismo y rapidez en las operaciones comerciales.

Para finales de 1994, más de 10,000 compañías ofrecían información y servicios a la venta en una combinación de Internet y canales de Valor Agregado. Actualmente, podemos percibir la gran influencia que tiene Internet en todos los ámbitos de la vida social, y vemos gran cantidad de carteles y anuncios televisivos en los que aparece la conocida expresión "<http://www.>" la cual parece incrementar su aceptación por los consumidores como referencia a un sitio en la Red.

Pero nos encontramos con problemas del tipo civil y penal. De tipo civil nos referimos especialmente al problema de la contratación jurídica por medios electrónicos, específicamente por Internet, partiendo de la definición del entorno general de la RED en que se lleva a cabo la contratación, así como de las circunstancias de tiempo y lugar que afectan la vida de dicho contrato y su validez, así como los problemas jurisdiccionales a que puede dar lugar el incumplimiento e interpretación de un contrato celebrado a través de Internet, sin dejar de considerar la falta de seguridad jurídica reinante en el medio a falta de la existencia de un marco jurídico adecuado que permita regular la celebración de negocios y transacciones.

Otro aspecto es el del derecho penal, ya que la RED es un medio que se presta para la comisión de diversos tipos de delitos utilizando esta forma de comunicación y de transferencia de datos, a los que en el propio medio de Internet se les ha dado la denominación de Ciber crímenes.

⁴⁰ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Fiscal" Juan Manuel Jiménez Illescas

Internet es una fuente de problemas en cuanto a su reglamentación jurídica, ya que diversos aspectos del derecho se encuentran íntimamente vinculados a este medio.

2.3. Consenso Internacional. Organismos y Asociaciones Internacionales.

COMISION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONES (UNCITRAL)

Ha complementado trabajos sobre modelos de ley que soporta el uso comercial de contratos internacionales en comercio electrónico. Estos modelos de ley establecen las reglas y normas que validan y reconocen los contratos celebrados por medios electrónicos, establecen reglas para la formación de los contratos y su desempeño, definen las características para un escrito electrónico válido o un documento original, proporcionan los elementos funcionales para la aceptación de las firmas electrónicas para propósitos legales y comerciales y apoyan la admisión de pruebas técnica en los tribunales y procedimientos de arbitraje.

De acuerdo con la UNCITRAL, en la medida de lo posible, los siguientes principios deben guiar el diseño de reglas que gobiernen las transacciones electrónicas internacionales:

1. Las partes deben ser libres de elegir la relación contractual entre ellas que mejor les convenga;
2. Las reglas deben ser tecnológicamente neutras (No deben requerir ni asumir una tecnología en particular);
3. Las reglas deben prever futuros desarrollos tecnológicos (no deben limitar o impedir el uso o desarrollo de nuevas tecnologías);
4. Las reglas existentes deben ser modificadas y adoptar leyes nuevas solo en la medida necesaria o substancialmente deseable para soportar el uso de tecnologías electrónicas; y
5. El proceso debe involucrar tanto a los sectores comerciales de alta tecnología como a los negocios que aún no están en línea.

2.3.1 La Ley Modelo de UNCITRAL sobre Comercio Electrónico.

Adoptada en 1996 y tiene por objeto facilitar el uso de medios modernos de comunicación y de almacenamiento de información. La Ley Modelo proporciona los criterios para apreciar el valor jurídico de los mensajes electrónicos y resulta muy importante para aumentar el uso de las comunicaciones que se operan sin el uso del papel. Como complemento de las normas generales, la Ley Modelo contiene también normas para el comercio electrónico en áreas especiales, como sería el transporte de mercancías.

Adicionalmente y con el propósito de guiar y ayudar a los poderes ejecutivo, legislativo, y judicial de los países, la UNCITRAL ha elaborado además una Guía para la Incorporación de la Ley Modelo de la UNCITRAL sobre Comercio Electrónico al derecho interno.

2.3.2 La Ley Modelo de UNCITRAL Para Las Firmas Electrónicas

El creciente empleo de técnicas de autenticación electrónica en sustitución de las firmas manuscritas y de otros procedimientos tradicionales de autenticación ha planteado la necesidad de crear un marco jurídico específico para reducir la incertidumbre con respecto a las consecuencias jurídicas que pueden derivarse del empleo de dichas técnicas modernas (en general "firmas electrónicas").

La finalidad de la ley modelo para las Firmas Electrónicas es ayudar a los Estados a establecer un marco legislativo moderno, armonizado y equitativo para abordar de manera más eficaz las cuestiones relativas a las firmas electrónicas.

La Ley Modelo para las Firmas Electrónicas tiene como finalidad mejorar el entendimiento de éstas y de la seguridad de que puede confiarse en determinadas técnicas de creación de firma electrónica en operaciones de importancia jurídica.

2.3.3 Unión Internacional de Telecomunicaciones

Iniciativa de Comercio Electrónico para Países en Desarrollo

En marzo de 1998 para promover proyectos de comercio electrónico, el apoyo y participación de más de 100 países en desarrollo y diversos socios industriales ha transformado esta iniciativa en un despliegue mundial de transacciones electrónicas utilizando las tecnologías de Infraestructura de Llave Pública (PKI por sus siglas en inglés) como la tecnología principal.

La tecnología PKI simplifica problemas administrativos clave asociados con las soluciones criptográficas simétricas (la misma clave encripta y desencripta). Utilizando algoritmos de claves asimétricas (una clave encripta y otra clave desencripta) esta tecnología permite soportar la confidencialidad, integridad de los datos y la autenticación de la entidad de origen del mensaje.

Un certificado digital, es un conjunto de datos que confirma la relación de una llave o una clave pública al nombre y otros atributos del individuo u otra entidad. Los formatos mayor aceptados son el estándar X.509 versión 3 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y las claves PGP (pretty good privacy)

2.4 Organización para la Cooperación y el desarrollo económico (OCDE)

El comercio electrónico es un elemento central de la visión de la OCDE en que nuestro mundo sistematizado se apoya para el crecimiento económico sustentable. El análisis de la OCDE ha permitido una amplia política de reflexión basada en el establecimiento de diversos elementos que pueden proporcionar un ambiente más favorable para el comercio electrónico.

La OCDE ha estado activa desde hace algún tiempo en las áreas de privacidad y protección de datos y la seguridad de sistemas de información. A principio de 1996, la OCDE inició un proyecto sobre política de criptografía mediante la formación de un grupo Ad Hoc de Expertos sobre Lineamientos de Política Criptográfica. Este grupo bajo la presidencia del Sr. Norman Reaburn de la Attorney -General Department de Australia fue el encargado de redactar los Lineamientos de Política Criptográfica para identificar los aspectos que deberán tomarse en cuenta en la formulación de políticas de

criptografía a nivel nacional e internacional. Los lineamientos fueron adoptados el 27 de marzo de 1997 como Recomendación del Consejo de la OCDE.⁴¹

Los lineamientos son de amplia índole y reflejan diversos puntos de vista de países miembros. El secretario de la OCDE tiene un Reporte sobre los Antecedentes de Política Criptográfica; este Reporte explica la necesidad de contar con actividades internacionales y resume el trabajo relacionado llevado hasta ahora por la OCDE y Otras organizaciones. Es un documento informativo que tiene el propósito de auxiliar el debate público sobre los Lineamientos, en lugar de influir en la interpretación de los mismos.⁴²

Estos lineamientos tienen los siguientes propósitos:

- Promover el uso de la criptografía
- Fomentar la seguridad en infraestructuras de comunicación e información, redes y sistemas y la forma en que se utilizan;
- Promover el uso de esta criptografía sin poner en riesgo la seguridad pública, ejecución de la ley y la seguridad nacional;
- Respetar los derechos de individuos, tales como privacidad, incluyendo comunicación de secretos y protección de datos personales;
- Establecer los límites de responsabilidad tanto de individuos como de entidades que ofrecen servicios criptográficos;
- Apoyar a tomadores de decisiones dentro de los sectores público y privado en desarrollar e implementar políticas coherentes nacionales e internacionales, métodos, medias, prácticas y procedimientos para el uso efectivo de criptografía;
- Facilitar el comercio internacional mediante la promoción de sistemas criptográficos móviles y portátiles a un costo efectivo;
- Promover la cooperación internacional entre gobiernos, empresas y comunidades de investigación y modelos estándar en el logro de la utilización de métodos criptográficos coordinados.

Alcance.- Los lineamientos están principalmente dirigidos a gobiernos pero con la anticipación de que serán ampliamente leídos y seguidos por los sectores público y privado. Los gobiernos tienen distintas y separadas responsabilidades para la protección de información que requiere seguridad en el interés nacional; los Lineamientos no están dirigidos para su aplicación en este ámbito.⁴³

⁴¹ Ver Página Web de la OCDE, Sección Comercio Electrónico.

⁴² Ver Página Web de la OCDE Sección Sobre Política Criptográfica

⁴³ Los Lineamientos para Política Criptográfica se encuentran disponibles en la página Web de la OCDE

Los Lineamientos tienen ocho principios:

- Confianza en métodos criptográficos;
- Elección de métodos criptográficos;
- Desarrollo en el manejo del mercado de métodos criptográficos;
- Estándares de métodos criptográficos;
- Protección de Privacidad y datos personales;
- Acceso legítimo;
- Responsabilidad;
- Cooperación internacional

Cada uno de estos principios son interdependientes y deberán implementarse en su totalidad para balancear los distintos intereses en riesgo.

2.5. Cámara de Comercio Internacional (CCI)

La CCI publicó en octubre de 2001 la segunda versión de pautas de "Uso General en el Comercio Digital Internacional Asegurado (GUIDECII), con el objeto de asegurar la confiabilidad de las transacciones digitales por Internet.

Fue inicialmente elaborado y revisado en Noviembre de 1997 bajo el nombre de Prácticas Internacionales Uniformes de Autentificación y Certificación (UIACP) Durante el periodo de consultas, el título fue cambiado por el actual GUIDEC para reflejar el uso de la palabra "asegurar" en el título.⁴⁴

El GUIDEC tiene como objeto conjuntar elementos clave utilizados en comercio electrónico para servir como un indicador de los términos y una exposición del antecedente general al problema. También contempla uno de los problemas clave respecto a mensajes firmados electrónicamente, en que no sean firmados físicamente pero que requieren de la intervención de un medio electrónico. Esto es un cambio, altera la función del firmante e introduce problemas a los que una firma física no se enfrenta, especialmente a la posibilidad del uso del medio por una tercera persona. Por lo tanto, el GUIDEC adopta un término específico "asegurar" para describir lo que en otros lugares se conoce como una "firma digital" o "autentificación" en un intento por revocar el elemento de ambigüedad inherente a otros términos utilizados.

Organización de Normas Internacionales

La ISO ha desarrollado normas para firma electrónicas, criptografía, autentificación y certificación, y ha participado en el desarrollo de criterios para la aceptación mutua de las autoridades de certificación, terceros confiables y para la infraestructura de su gestión y uso a nivel internacional.

⁴⁴ GUIDEC II se encuentra disponible en la página Web de la CII

La Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo, ha desarrollado un Enlace Seguro de Autenticación Electrónica (SEAL) diseñado para facilitar el intercambio electrónico de información comercial. SEAL constituye un marco seguro para la certificación cruzada y el intercambio de datos entre las autoridades nacionales de certificación.

La Unión Universal de Datos Postales (UPU) Ha desarrollado un marco global para la seguridad de datos, y completado una política teórica de encriptación de todas las oficinas de correos utilizarán como plantilla. También ha participado en el desarrollo de un marco global para la compatibilidad de firmas digitales, al igual que para la autenticación cara a cara a través de establecimientos de correos a nivel mundial.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) Se ha enfocado principalmente en la implantación de las normas EDI, particularmente aquellas relacionadas con el desarrollo de mensajes NU/EDIFACT de Aduanas. También está examinando temas de seguridad, tales como la autenticación y encriptación relacionada con la transmisión electrónica de información.

En la cuarta reunión ministerial de información y telecomunicaciones (TELMIN) en mayo del 2000 en Cancún, México se hicieron estas declaraciones:

"Se reafirma nuestro compromiso para fortalecer la infraestructura de información Asia-Pacífico para tener la capacidad de responder efectivamente al acelerado paso de la convergencia y cambios tecnológicos que traen nuevas oportunidades para la educación, salud, finanzas, investigación, comercio, desarrollo económico, social y entretenimiento"

Respecto a la autenticación electrónica, reconocen la necesidad de promover plataformas técnicas abiertas para el comercio electrónico donde el Grupo de Trabajo de Autenticación Electrónica propone una serie de principios.

Los retos regulatorios y políticos urgen a adoptar un acercamiento de cooperación para discutir temas como convergencia, liberación de mercados y la implantación del Tratado de Libre Comercio.

Las siguientes son consideraciones para la preparación de políticas de autenticación electrónica de APEC.

1. El desarrollo de las tecnologías de autenticación y sus estándares asociados son primordialmente papel de la Industria;
2. Existe una gran variedad de modelos de negocios, tecnologías de autenticación e implementación del comercio electrónico. Debe permitirse una libre selección de ellos;
3. Debe reconocerse que las autenticaciones y transacciones electrónicas, múltiples tecnologías pueden ser utilizadas;
4. Marcos legales y regulatorios que se enfoquen en tecnologías específicas pueden impedir el uso de tecnologías múltiples.

Existe un Anteproyecto de acción de APEC sobre comercio electrónico (APEC

Blueprint for action on electronic commerce)

Los ministros del APEC tomando en cuenta que mejorar la capacidad del comercio electrónico entre las economías y alcanzar los beneficios que este ofrece acordaron lo siguiente:

- A. El sector de negocios juega un papel de liderazgo en el desarrollo de las tecnologías, aplicaciones, prácticas y servicios del comercio electrónico.
- B. El papel de los gobiernos es promover y facilitar el desarrollo y despegue del comercio electrónico mediante las siguientes consideraciones:
 - Proporcionar un ambiente favorable, incluyendo los aspectos legales y regulatorios que sean predecibles, transparentes y consientes;
 - Propiciar un ambiente que promueva la confianza entre los participantes del comercio electrónico;
 - Promover el funcionamiento eficiente del comercio electrónico internacionalmente, procurando que sus leyes sean compatibles con las normas y prácticas internacionales; y
 - Volverse un usuario líder para catalizar y encauzar el uso mayor de los medios electrónicos
- C. Para que el comercio electrónico florezca, el sector privado y el gobierno deben cooperar en la medida de lo posible
- D. El gobierno y la industria deben cooperar para desarrollar e implantar tecnologías y políticas que brinden confianza, comunicaciones confiables y seguras, sistemas de entrega y de información que contengan temas como privacidad, autenticación y protección al consumidor.

Organismos a nivel regional Área de Libre Comercio de las Américas.

Los ministros del ALCA aceptaron una oferta de Caricom para dirigir un Comité conjunto de expertos del sector público y privado encargado de hacer recomendaciones en las siguientes reuniones ministeriales.

A) El comité conjunto de expertos del gobierno y del sector privado sobre comercio electrónico de ALCA fue instituido por los Ministros de Comercio del Hemisferio Occidental mediante la Declaración Ministerial de San José de Marzo de 1998, respaldada posteriormente por los Jefes de estado en la Declaración de la Cumbre de Santiago de Abril de 1998.

Dentro de los temas que se han desarrollado a lo largo de estas reuniones, se encuentran: privacidad; protección al consumidor; seguridad; autenticación y certificación de firmas digitales; responsabilidad penal y civil; impuestos y sistemas de pagos; acceso a infraestructura; pequeñas y medianas empresas y otros temas de carácter informativo, tales como propiedad intelectual, tributación y distribución de contenidos en línea.

B) Informes con recomendación a los ministros del ALCA; el Comité conjunto hizo las siguientes recomendaciones a los Ministros en relación al tema:

Adoptar medidas para identificar y eliminar barreras legales que impidan el reconocimiento de transacciones electrónicas.

Esforzarse para que la legislación sobre firmas electrónicas sea neutral en cuanto a la tecnología aplicada.

Asegurar la validez legal de los registros y evidencia electrónica para su uso en tribunales y otros procedimientos oficiales, independientemente de la tecnología de autenticación o certificación utilizada.

Trabajar con el sector privado para alentar la creación y utilización de sistemas de autenticación que ofrezcan una adecuada protección contra el fraude y el robo de identidad, que sean consistentes con el respeto a la privacidad de los individuos y que no creen barreras para su uso.

Lineamientos de firmas digitales (Digital Signature Guidelines)

Los lineamientos de firmas digitales fueron resultado de cerca de cuatro años de reuniones con la participación de expertos técnicos, legales y de negocios de más de ocho países.

Los lineamientos incluyen definiciones, principios generales y definen los derechos y obligaciones de las autoridades de certificación, suscriptores (es decir, aquellas personas a quienes se les ha extendido certificados) y partes que confían (es decir, personas que utilicen estos certificados para autenticar mensajes) También, articulan expectativas jurídicas en cuanto al resguardo de firmas digitales en general. Resultan particularmente importantes en la ausencia de una ley específica sobre la materia.

2.6. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁴⁵

En su capítulo XIII de las Telecomunicaciones y en su capítulo IX de las Medidas relativas a la Normalización se estableció el principio fundamental de No Discriminación.

El Artículo 1302 "Acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones" nos dice "cada una de las partes garantizará que personas de otra Parte tengan acceso a, y puedan hacer uso de cualquier red o servicio público de telecomunicaciones ofrecidos en su territorio o de manera transfronteriza, inclusive los circuitos privados arrendados, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, para conducción de sus negocios."

De igual manera nos encontramos con el Principio de Cooperación Internacional;

El artículo 1308 "Relación con organismos y tratados internacionales" nos dice "las partes reconocen la importancia de las normas internacionales para la

⁴⁵ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

compatibilidad de interoperabilidad global de las redes o servicios de telecomunicación, y se comprometen a promover dichas normas mediante la labor de los organismos internacionales competentes, tales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Organización Internacional de Normalización".

México en lo particular se comprometió a observar la normativa internacional para reglas la interoperabilidad de redes o servicios de telecomunicaciones emanadas de organismos internacionales competentes como pudiera ser entre otros, la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Organización Internacional de Normalización.

Consultas.

De acuerdo al artículo 1309, los tres países podrán realizar consultas para liberalizar aún más el comercio de todos los servicios de telecomunicaciones, incluyendo las redes y los servicios públicos de telecomunicaciones como pudieran ser el Internet y el comercio electrónico.

Obstáculos Innecesarios.

El artículo 904 señala que "Ninguna de las partes podrá elaborar, adoptar, mantener o aplicar medidas relativas a la normalización que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio entre las partes.

Uso de Normas Internacionales.

De acuerdo al artículo 905 " cada una de las partes utilizará, como base para sus propias medidas relativas a normalización, las normas internacionales pertinentes o de adopción inminente, excepto cuando esas normas no constituyan un medio eficaz o adecuado para lograr sus objetivos legítimos.

2.7. Recomendaciones Internacionales.⁴⁶

1. Reconocimiento jurídico internacional de los contratos y transacciones electrónicas en Internet, basado en normas uniformes a nivel local;
2. Estándares internacionales para la firma digital y entidades certificadoras;
3. orden internacional para evitar abusos en el registro de nombres de dominio;
4. Confianza y protección a los Consumidores;
5. Políticas sobre los contenidos en Internet: Protección al patrimonio e identidad cultural; Evitar y/o sancionar contenidos ilícitos;
6. Políticas de libre acceso a las telecomunicaciones;
7. Protección a la Propiedad Intelectual;
8. Reglas nacionales e internacionales de jurisdicción y competencia para la

⁴⁶ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

- solución de controversias;
9. Normas de responsabilidad legal y delitos informáticos;
 10. Protección de los datos personales del individuo y flujo de datos transfronterizos;
 11. reglas sobre impuestos y tarifas arancelarias.

2.8. Situación Legal en México.

Antecedentes Legislativos

- Código de Comercio 1884-Telégrafo
- Código Civil 1928-Teléfono
- Leyes Bancarias- Medios Telemáticos
- Ley PROFECO 1992- Venta a distancia *Telemarketing*
- Leyes Fiscales 1998- Declaraciones y pagos en formato electrónico

REFORMAS DE MAYO DEL 2000

El Decreto del 29 de mayo de 2000 incluye reformas y adiciones a: Código Civil, Código de Comercio, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Federal de Protección al Consumidor.

Estas reformas tienen como objetivo el reconocimiento de la validez jurídica del contrato Electrónico, la Posibilidad de exigibilidad judicial de los contratos realizados a través de medios electrónico, que los Medios probatorios del contrato electrónico y su valoración de prueba en juicio. Protección razonable a los consumidores.

3. El Archivo Mercantil.

El artículo 49 del Código de Comercio nos habla de una dependencia de la contabilidad fiscal, un "archivo mercantil" que comprende la obligación de conservar de todos los comerciantes de conservar por un plazo mínimo de 10 años, los originales de cartas, telegramas, convenios o contratos que den nacimiento a derechos y obligaciones.⁴⁷

Entonces es factible el "Archivo Mercantil Electrónico" que permita el envío y conservación de la documentación ya referida pero realizada a través de medios electrónicos, que se pueda realizar una migración de archivos muertos en papel a medios electrónicos, los mensajes electrónicos deberán reunir algunos requisitos como el mantenerse íntegros e inalterados y que sean accesibles para su ulterior consulta.

⁴⁷ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas

3.1. NOM. Conservación de Mensajes de Datos.

El día 4 de junio del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la NOM 151 SCFI-2002 -Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos.

Su objetivo es establecer los requisitos que den observarse para la conservación del contenido de mensajes de datos que consignent contratos, convenios o compromisos y que por consecuencia den origen al nacimiento de derechos y obligaciones.

Su campo de observancia es de manera general para los comerciantes que deban conservar los mensajes de datos en que se consignent los citados documentos, así como para todas aquellas personas con quien los comerciantes otorguen o pacten dichos contratos, convenios o compromisos.

La información que se desee conservar se podrá almacenar en uno o varios archivos diferentes y/o en una o varias computadoras.

El método para digitalizar archivos soportados en medio físico; la migración deberá ser cotejada por un tercero legalmente autorizado, quien constatará que dicha migración se realice íntegra e inalterablemente tal y como se genero por primera vez.

Elementos que intervienen en la conservación de mensajes de datos: la firma electrónica y/o digital; el prestador de servicios de certificación; equipo y programas informáticos en y con los que se almacenen los mensajes de datos. Su vigilancia estará a cargo de la Secretaría de Economía conforme a sus atribuciones y legislación aplicable.

3.2. Protocolo de Comunicación entre el Software de Almacenamiento y Prestador de Servicios de certificación

Para poder solicitar una Constancia es necesario seguir un procedimiento como el que procedo a describir:

1. El usuario genera, a partir de sus mensajes de datos los archivos parciales necesarios para hacer de ellos un expediente el cual enviará al prestador de servicios de certificación e identificación entre ellos usando un esquema seguro de identificación con certificados digitales
2. El prestador de servicios genera una Constancia a partir del expediente recibido, dicha constancia se registra en las bases de datos del prestador de servicios de certificación y se envía una copia de ese mensaje ASN. 1 al usuario.
3. El usuario almacena su constancia como considere conveniente.

4. Factura Electrónica.⁴⁸

- Reconocimiento del Comprobante Fiscal Electrónico para efectos fiscales.
- Estados de cuenta Bancarios-Comprobantes Fiscales.
- Reglas Generales del SAT
- Aprobación Reformas al Código Fiscal.

La factura en su aspecto mercantil, es un documento y en su forma pura, no es ni un convenio ni un contrato. Es un medio de prueba documental de realización de una operación mercantil.

Las disposiciones fiscales vigentes establecen la obligación de expedir comprobantes, los que deben cumplir con ciertos requisitos⁴⁹:

Deberán ser impresos en los establecimientos que autorice la SHCP, contener impreso el nombre (denominación o razón), domicilio(s) y clave del RFC de quien lo expida; contener impreso el número de folio, lugar y fecha de la expedición, cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen. Valor unitario consignado en número e importe total consignado en número o letra. Monto de los impuestos a trasladarse (en su caso), Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación; Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado; vigencia por un plazo máximo de dos años, contados a partir de la impresión; pago de contribuciones.

4.1. Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Las personas físicas y morales que cuentan con un certificado de firma electrónica avanzada vigente, podrán emitir los comprobantes de las operaciones que realicen mediante documentos electrónicos que cuenten con sello digital.

Asignar un número de folio (establecer un sistema electrónico de emisión de folios y proporcionarlo al SAT). Lo cual requiere ciertos elementos:

Generar una firma electrónica avanzada, registrarla y obtener un certificado, cumplir los requisitos de comprobante en papel, crear un software para generación de folios y registrarlos; contar con sellos digitales.

Se establece un capítulo específico en materia de medios electrónicos; cuando las disposiciones fiscales y los datos obliguen a presentar documentos, éstos deberán

⁴⁸ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

⁴⁹ Código Fiscal de la Federación, Artículo 29 y siguientes. Reglamento del Código Fiscal de la Federación Artículo 37 a 41 Ley del Impuesto Sobre la Renta Artículo 24 fracc. III y Artículo 58 fracc. II

ser digitales y contener la firma electrónica avanzada del autor.

Se deberá contar con un certificado que confirme el vínculo entre un firmante y los datos de creación de una firma electrónica avanzada, expedido por el SAT o por un prestador de servicios de certificación autorizado en los términos del derecho federal común.

La firma electrónica avanzada sustituirá a la firma autógrafa del firmante, garantizará la integridad del documento y producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

La ley Federal de Procedimiento Administrativo que regula exclusivamente las actuaciones y procedimientos del Poder Ejecutivo Federal, fue reformada el 30 de mayo del 2000, habilitando el empleo de medios electrónicos para llevar a cabo algunos procedimientos administrativos de gestión. Se modificaron las fracciones II y penúltimo párrafo del artículo 35 y el artículo 83, y se adicionaron 5 párrafos al artículo 69 C, en la siguiente manera:

El artículo 35 establece la forma en que las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes, documentos y resoluciones administrativas podrán realizarse, y la reformada fracción II establece que podrán hacerse "mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre y cuando pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos.

El artículo 69 C, se establece que los titulares de las dependencias u órganos administrativos desconcentrados y directores generales de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal podrán mediante acuerdos generales publicados en el Diario Oficial de la Federación, establecer los plazos de respuesta menores dentro de los máximos previstos en leyes y a no exigir la presentación de datos y documentos previstos en las disposiciones mencionadas cuando pueda obtener por otra vía la información correspondiente.

"En los procedimientos administrativos, las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal recibirán las promociones o solicitudes que, en términos de esta Ley, los particulares presenten por escrito, sin perjuicio de que dichos documentos puedan presentarse a través de medios de comunicación electrónica en las etapas que las propias dependencias y organismos así lo determinen. Estos últimos casos, se emplearán en sustitución de la firma autógrafa, medios de identificación electrónica.

"Los documentos presentados por medios de comunicación electrónica producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos firmados autógrafamente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorguen a estos".

"Las dependencias y organismos descentralizados podrán hacer uso de los medios de comunicación electrónica para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares en los términos del artículo 35".

Estas reformas han dado legalidad al empleo de los medios electrónicos, sin embargo, algunos aspectos requerían ser reglamentados de forma particular, tal es el caso de la firma digital, o los medios de conservación de datos.

Existen actualmente iniciativas y proyectos que pretenden solucionar el problema a través de la misma clave única de registro de población a "CURP" que, relacionaría a una misma persona siempre.

El 17 de enero de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la recepción de promociones que formulen los particulares en los procedimientos administrativos a través de medios de comunicación electrónica, así como para las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas que se emitan por esa misma vía, que fundamenta el concepto del sitio Web: TRAMITANET⁵⁰.

Se establece también que se utilizará un sistema de encriptación de clave pública (PKI) para generar el certificado digital y dos tipos de certificación; básica y de alta seguridad, dependiendo de la necesidad o no de la presencia física del particular o su representante para acreditar identidad, existencia legal y facultades de su representante, los cuales podrán ser emitidos por las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública federal, que estuvieren autorizadas para ello por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Autoridad Certificadora Central) previa solicitud de los interesados.

5. Novedades Legislativas.

En las Cámaras se está trabajando en los siguientes proyectos legislativos, relativos al Comercio Electrónico:

Ley Contra el Crimen Electrónico; Pretende adecuar la legislación penal mexicana a normas internacionales, procurando combatir la piratería, hackers y crackers, así como la prohibición de transmitir material pornográfico a través de Internet⁵¹.

La reforma de 17 de mayo de 1999, al Código Penal Federal presenta los siguientes problemas: 1) Contempla que se constituye el delito solo si se accesa a un sistema informático protegido por un mecanismo de seguridad. 2) No define que debe entenderse por un mecanismo de seguridad. 3) Nuestro Código no contempla todos los tipos más comunes de ataques informáticos.

Julio Téllez Valdés clasifica a los delitos informáticos basándose en dos criterios: como instrumento o medio, o como fin u objetivo⁵².

⁵⁰ <http://www.tramitanet.gob.mx/>

⁵¹ "Delitos Cibernéticos" Esteban María Teresa.

⁵² Téllez Valdés, Julio. Derecho Informático. 2a ed. México

a) Como Instrumento o medio: tenemos las conductas criminógenas que se valen de las computadoras como método, medio, o símbolo en la comisión del ilícito.

b) Como medio y objetivo: tenemos las conductas criminógenas que van dirigidas en contra de las computadoras, accesorios o programas como entidad física.

Los tipos de delitos informáticos reconocidos por las Naciones Unidas son⁵³:

Fraudes cometidos mediante manipulación de computadoras.

Manipulación de los datos de entrada;

Manipulación de programas;

Manipulación de datos de salida;

Fraude ejecutado por manipulación informática que aprovecha a las repeticiones automáticas de los procesos de cómputo.

Falsificaciones Informáticas.

Como Objeto;

Como Instrumento;

Daños o Modificaciones de Programas o Datos Computarizados.

Sabotaje informático;

Virus;

Gusanos;

Bomba Lógica o cronológica;

Piratas Informáticos o hackers;

Reproducción no Autorizada de Programas Informáticos.

También se habla de una clasificación más específica:

1. Delitos tradicionalmente denominados informáticos: son aquellos que están íntimamente ligados a los bienes jurídicos que históricamente se han relacionado con las tecnologías de la información. Entre estos delitos o infracciones se pueden destacar: Acceso no autorizado; Destrucción de datos; Infracción a derechos de autor; Infracción del copyright de bases de datos; Intercepción de e-mail; Estafas electrónicas; Transferencias de fondos.

⁵³ Lima de la Luz, María. "Delitos Electrónicos" en Criminología, México

2. Delitos convencionales: Todos aquellos que tradicionalmente se han venido dando sin el empleo de medios informáticos y con la irrupción de las autopistas de la información se han reproducido también en el ciberespacio, como por ejemplo: Espionaje; Espionaje Industrial; Terrorismo; Narcotráfico.
3. Mal uso: Estas conductas aunque no constituyen una infracción son mal recibidas por los usuarios de Internet por cuanto lesionan normas implícitas de convivencia en la Red, tales como: Usos comerciales no éticos; Actos parasitarios y Obscenidades.
4. Efectos transfronterizos: Enmarca la competencia jurisdiccional de actos realizados en un país pero que, debido a la extensión de la red tienen sus efectos en otros países.

La Comisión de Comercio y Fomento a la Industria de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión elaboró una Iniciativa de Decreto por la que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además la Secretaría de Seguridad Pública a través de la Policía Federal Preventiva (Policía Cibernética) integró un grupo interdisciplinario para la prevención del Delito Cibernético. En dicho Grupo el Lic. Gabriel López, representante de Alestra, presentó un interesante estudio sobre la responsabilidad de los prestadores de servicios de Internet en la legislación internacional.

Ley de Protección de Datos Personales: (Iniciativa del Dip. Miguel Barbosa Huerta, basada en la Legislación Española al respecto) y la Ley de Protección de Datos Personales (iniciativa del Lic. Antonio García Torres)⁵⁴

La Materia de protección de los datos personales y la privacidad de la información es un tema al cual los gobiernos le están dando gran importancia. En los Estados Unidos, la entidad encargada de la legislación de la materia es la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés Federal Trade Commission)

A partir de 1995, la FTC había venido sosteniendo que no era necesaria una legislación federal para la protección de datos, que era suficiente la protección de los consumidores a través de códigos de ética. Pero en mayo de 2000 reveló un estudio sobre la privacidad de los datos que se transmitían por Internet y ahora ha cambiado su criterio y está recomendando al Congreso de los Estados Unidos que se legisle sobre esta materia.

Por lo anterior, es muy posible que existan presiones para que México igualmente promulgue una legislación como la iniciativa a que hacemos referencia. Sobre la Iniciativa de Ley Federal de Protección de Datos Personales, existen algunas imprecisiones jurídicas que es necesario refinar, como prueban las siguientes consideraciones:

Fundamento de la iniciativa: que se encuentra basada en gran medida en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo, y el Consejo de la Unión Europea de 24 de octubre de 1995 y que entró en vigor el 25 de Octubre de 1998, mejor

⁵⁴ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

conocida como la Directiva sobre Privacidad y Protección de datos. Sin entrar a detalle al contenido de las disposiciones, podemos señalar que una de las disposiciones más controvertidas que contiene esta Directiva es la prohibición a sus estados miembros de transferir datos personales a países que se encuentren fuera de la jurisdicción de la Unión Europea que no garanticen un "adecuado" nivel de seguridad.

Esta Directiva también ha tenido serios problemas de aceptación en países que han adoptado políticas de regulación distintas a los países miembros de la Unión Europea, como es el caso de los Estados Unidos y algunos países Asiáticos.

Por estas razones que debemos ser muy cautelosos al tratar de adoptar un esquema de regulación europeo que pudiera inhibir no solamente el comercio transfronterizo de bienes y prestación de servicios, sino particularmente las actividades de comercio electrónico, el flujo transfronterizo de datos personales y las inversiones que se están realizando en México en el sector de las tecnologías de la información.

Es importante hacer hincapié en que la información que proporcionan consumidores a empresas y la manera en que dicha información debe ser tratada por estas últimas, ya se encuentra regulada en la fracción I del Artículo 76 bis⁵⁵ de la Ley Federal de Protección al Consumidor que le impone la obligación a los proveedores de mantener la confidencialidad de la información y la prohibición de difundirla o trasmitirla a otros proveedores, a menos que el consumidor lo haya autorizado por escrito o exista un requerimiento de alguna autoridad. Asimismo, la fracción II de este mismo artículo impone al proveedor la obligación de mantener segura y confidencial la información e informar al consumidor sobre las características generales de los elementos técnicos disponibles antes de la celebración de una transacción.

Protección y Reconocimiento de la Propiedad Intelectual de Software⁵⁶:
Entre las propuestas presentadas destaca la que pretendía autorizar a las Sociedades Autorales de Gestión Colectiva a "cobrar tarifas" a toda empresa fabricante, importadora o comercializadora de equipos que permitan la transmisión, almacenamiento y uso de obras protegidas por el derecho de autor (software, música, video, etc.) El importe de las tarifas son por convenio con cada empresa o las autoriza el INDA.

Al respecto el INDA ya autorizó la construcción de la "Sociedad Mexicana de Productores de Fonogramas, Videogramas y Multimedia, Sociedad de Gestión Colectiva. Fue un logro que no se aprobara la reforma en éstos términos pues se hubieran encarecido los costos de los fabricantes de equipo de cómputo y telecomunicaciones, lo cual podría afectar al mundo de Internet.

⁵⁵ El Artículo 76 bis se incluyó dentro del Capítulo VIII BIS de la Ley Federal de Protección al Consumidor, tomando en cuenta los lineamientos para la protección al Consumidor en el contexto del Comercio Electrónico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁵⁶ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

Redacción de una Legislación sobre Firmas Electrónicas y Prestadores de Servicios de certificación: Basada en la Ley Modelo de la UNCITRAL sobre firmas electrónicas, aprobada en Viena en julio , 2001, tomando en cuenta la experiencia de otras Legislaciones (Derecho Internacional) y adecuándolas con las necesidades de México. En ella trabajó activamente el grupo GILCE por encargo de la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados y en coordinación con la Secretaría de Economía y diversas agrupaciones gremiales del sector.

Decreto de reformas al Código de Comercio en materia de Firma Electrónica. Aprobado el 26 de noviembre del 2002 en la Cámara de Diputados y por el Senado de la República el 8 de abril del 2003, vigente 90 días después de su publicación en el DOF el 29 de agosto de 2003; adopta básicamente la ley modelos sobre firmas electrónicas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) introduce en la legislación mexicana el concepto de firma electrónica fiable o avanzada y complementa la parte relativa a Mensajes de Datos, detallando conceptos como Intermediario, Acuse de Recibo, Copia, Error, etc.

Establece el uso voluntario y la posibilidad de convenir cualquiera método de firma que determinen las partes. Responsabilidad de uso al firmante.

Incorpora la figura del Prestador de Servicios de Certificación, quien como tercero confiable estará investido de la facultad de validar, por su probidad y su tecnología (no fe pública), el proceso de emisión, identificación y atribución de firmas electrónicas. Puede ser:

- Notarios o Corredores Públicos
- Empresas Privadas
- Instituciones Públicas
- Reconoce como Autoridad Registradora Central a la Secretaría de Economía
- Reconocimiento y validez de los certificados extranjeros
- Para la prestación de servicios de certificación por parte de las instituciones financieras el Banco de México, en el ámbito de su competencia, regulará y coordinará a la autoridad registradora central, registradora y certificadora.

Adecuaciones al Marco Jurídico del Sistema E-México⁵⁷: Es un proyecto integrador, que articula los intereses de los distintos niveles de gobierno, de diversas entidades y dependencias públicas de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y asociaciones vinculadas a las TICs, así como de diversas instituciones a fin de ampliar a la cobertura de servicios básicos como educación, salud, economía, gobierno, y ciencia, tecnología e industria, así como de otros servicios a la comunidad.

Para lograr sus objetivos, este Sistema ha concebido integrar una mega red a través de la interconexión de todas las redes de telecomunicaciones en operación.

⁵⁷ <http://www.e-mexico.gob.mx>

Visión: Ser un agente de cambio en el país, al integrar los esfuerzos que realizan diversos actores públicos y privados en la eliminación de la brecha digital y las diferencias socioeconómicas entre los mexicanos, a través de un sistema con componentes tecnológicos y sociales que ofrezca servicios básicos como aprendizaje, salud, intercambio comercial, y trámites de gobierno, siendo al mismo tiempo punta de lanza del desarrollo tecnológico de México.

Esté sistema Nacional e-México se propone:

1. Acelerar las tendencias históricas en la penetración de servicios de telecomunicaciones e informática, a fin de garantizar que la cobertura de los servicios y contenidos del Sistema Nacional e-México estén presentes en todo territorio nacional y al alcance de toda la población.
2. Impulsar a la Industria de desarrollo de software nacional, contemplando la renovación tecnológica y la demanda de servicios.
3. Brindar a través del Sistema Nacional e-México nuevas opciones de acceso a la educación y capacitación, que estimulen el aprendizaje como un medio para el desarrollo integral de los mexicanos, promoviendo que la educación sea accesible para cualquier persona, respetando su identidad y su entorno cultural.
4. Facilitar a la población en general y a los profesionales de la salud del país, el acceso a servicios y contenidos de salud a distancia, que permitan mejorar al nivel del bienestar de la población, integrando a los diversos actores que intervienen en la atención de la salud.
5. Promover el desarrollo y competitividad de las pequeñas empresas, en sus actividades dentro y fuera del país, , a través de los medios electrónicos de México, así como a sectores específicos de la población como los mexicanos en el extranjero y personas con discapacidad, entre otros.
6. Garantizar los mecanismos jurídicos, la regulación y aspectos tarifarios, adecuados para el desempeño del Sistema e-México, en condiciones de certidumbre, transparencia y seguridad para asegurar el Derecho a la intimidad y la informática de los usuarios, así como de los valores sociales y éticos de los mexicanos.
7. Promover la canalización de recursos de fuentes de financiamiento internacionales y nacionales para el despliegue el Sistema Nacional e-México, garantizando que los recursos públicos y privados asignados para este proyecto sean socialmente rentables.

Ley General de Informática⁵⁸: En cuyo proyecto está participando activamente la Academia Mexicana de Derecho Informático (AMDI) en la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, en su carácter de órgano de consulta en materia de derecho informático para dicho cuerpo legislativo.

⁵⁸ http://www.amdi.org.mx/amdi_agenda.htm

Adicionalmente a lo anterior, también se esta promoviendo en la Cámara de Senadores una reforma constitucional al Artículo 16 para elevar el rango de garantía individual el derecho a la protección de los datos personales del individuo, tema al cual ya hice mención.

6. Firma Autógrafa.⁵⁹

El vocablo firma proviene del latín *firmare* que significa afirmar, dar fuerza y el vocablo *autógrafa* que significa grabar o escribir por sí mismo y se aplica al escrito de mano de su propio autor en el entendido de que los signos o trazos han de ser hechos por la mano del autor sin que la impresión se realice por medios mecánicos⁶⁰.

En el Vocabulario Jurídico de *Couture* se define como: "Trazado gráfico, conteniendo habitualmente el nombre, los apellidos y la rúbrica de una persona, con el cual se suscriben los documentos para darles autoría y virtualidad y obligarse en lo que en ellos se dice"

Concepto.- No se ha escrito hasta la fecha una teoría propia de la firma, su concepto, elementos, consecuencias y efectos en Derecho Mercantil son pocas las referencias que hay sobre la materia, y más bien son Obras de Derecho Notarial las que se ocupan de este tema. Como una primera aproximación, podemos decir que Firma es el conjunto de letras y signos entrelazados, que identifican a la persona que la estampa con un documento o textos:

Existen distintos tipos de firma: autógrafa, en facsímil, mecánica, de la persona física, De la persona jurídica colectiva (a través de sus órganos de administración o representación).

La firma autógrafa es la que suscribe la persona física con su propia mano y consiste en un conjunto de letras o bien algún componente de su nombre y a veces el nombre y apellido; aunado a una serie de trazos que pueden abarcar toda gama de evoluciones del instrumento de escritura, que señalan e identifican al sujeto y lo separan de otros, en los documentos que suscribe y es un elemento que refleja permanentemente su voluntad de expresar lo que firma, o de obligarse al tenor del texto que suscribe.⁶¹

Mustapich define a la firma: "El nombre escrito por propia mano en caracteres alfabéticos y de una manera particular, al pie del documento al efecto de autenticar su contenido".

Planiol y Ripert consideran que "La firma es una inscripción manuscrita que indica el nombre de una persona que entiende hacer suyas las declaraciones del acto".

⁵⁹ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

⁶⁰ "Firma" Enciclopedia Jurídica

⁶¹ Acosta Romero Miguel; "Nuevo Derecho Mercantil"

Jurídicamente, la firma autógrafa implica el hecho de tratarse de una inscripción manuscrita, realizada de una manera particular, hecha con el ánimo de obligarse al reconocimiento del contenido del escrito en que se estampe.

La firma de la persona jurídica colectiva, será estampada por la persona o las personas físicas a las cuales los órganos de administración y representación hayan otorgado los poderes o facultades de obligarla con su firma, ya sea individual o colectivamente, en su forma simples o mancomunada, y en los términos y con las limitaciones que dichos órganos acuerden a cada persona en particular.

No todas las personas pueden firmar, algunas por analfabetismo, otras por impedimentos físicos transitorios o permanentes, y es cuando aparecen en el ámbito del Derecho la "Firma ruego" y la "Huella Digital", figuras a las que se les atribuye en ocasiones mayores alcances de los que tienen, ya sea por desconocimiento de su naturaleza jurídica o por aplicaciones analógicas mal fundadas.

Sobre esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado ejecutorias⁶² y "El artículo 1165 del Código de Comercio cuando habla del reconocimiento de la firma de los documentos mercantiles para preparar la acción ejecutiva no lleva la idea si se refiere precisamente a que se reconozca determinado nombre o caracteres de la persona deudora u obligada en un documento, en una operación, sino que se trata del reconocimiento de los caracteres, signos o nombres que use o estampe determinada persona en un documento para obligarse a responder del contenido de ese documento o para hacer constar que ha recibido alguna cosa, por ese nombre, signo o caracteres, los que ha aceptado y han convenido el deudor para quedar obligado con el dueño del documento firmado o acreedor que hayan entregado la cosa.

Según el criterio de la Suprema Corte de Justicia, la firma puede estar constituida por los caracteres, signos o nombre que use o estampe determinada persona, en un documento para obligarse a responder del contenido de ese documento, o para hacer constar que ha recibido alguna cosa.

En México, el uso mercantil entiende por media firma la sola inscripción de la rúbrica o inicial, y por firma completa la que comprende el nombre y apellidos o bien la totalidad de los rasgos que se utilizan como firma en los documentos.

En su aspecto jurídico la firma autógrafa implica el hecho de tratarse de una inscripción manuscrita, realizada de una manera particular, hecha con el ánimo de obligarse al reconocimiento del escrito en que se estampe.

No toda firma tiene efectos jurídicos, sin embargo, para el Derecho en general, se entiende que la colocación en un documento, en una obra de arte en un escrito de la palabra o palabras, o signos que utiliza su autor para identificarse, tienen el efecto jurídico respecto de los escritos, de identificar a la persona que los suscribe aun cuando el texto no haya sido escrito, en todo, ni en parte por él.⁶³

⁶² Amparo Indirecto 435/57. Jorge Suárez D'alesio. Resuelto 11 de marzo de 1959, por unanimidad.

⁶³ Artículos 204 y 206 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cabe hacer mención a la firma impresa por medios mecánicos ya que hay quienes sostienen que la firma debe ser siempre autógrafa y por el contrario el uso mercantil ha establecido algunas excepciones a este criterio pues muchas veces las leyes únicamente exigen que en el documento en que conste la obligación se otorgue la firma de quienes conforme a la ley deben hacerlo sin que en materia mercantil, en muchos casos, se precise que ésta sea autógrafa o con tinta, como ya lo mencionamos. Lo anterior ha dado lugar a que se interprete que cuando la ley exija que la firma sea autógrafa o con tinta, deberá reunir esos requisitos, pero que cuando la ley no distingue, el intérprete tampoco debe hacerlo.

La escritura a máquina o con linotipia no es autógrafa, aun cuando los respectivos teclados sean pulsados por el autor, ni lo es tampoco la que se componga al autor utilizando tipos de imprenta. Esta distinción tiene importancia jurídica porque la escritura a mano contrariamente a lo que sucede con las mecanizadas, presenta particularidades y características propias de la persona que escribe, hasta el punto de que pericialmente se puede llegar a la identificación de una escritura o mejor dicho del autor de la misma aun cuando haya pretendido desfigurarla ya que los caracteres escritos ofrecen una fuerte personalidad con la que se pretende deducir de ellos las cualidades psíquicas de quien los ha trazado, a esto se encamina el arte que algunos consideran ciencia de la grafología.

6.1. Conceptos Relacionados con la Firma.⁶⁴

El conocimiento de firma es muy utilizado en los usos bancarios y mercantiles, sin embargo, no está regulado por ningún precepto legal y consiste en que una persona estampa su firma en un título de crédito y hace constar que conoce como igual o legítima, la firma de otra persona, que regularmente aparece en el título, antes de la de conocimiento.

Se utiliza sobre todo en materia de cheques, por el hecho de que los cuenta-habientes de las instituciones de crédito tienen registrada su firma y ello es un principio de prueba de identificación, entonces, al identificar la otra firma del tenedor de un título de crédito, están propiamente identificando a éste.

Este uso bancario tiende a facilitar la identificación de las personas por medio de su firma, de tal manera que el uso ha hecho que esta práctica se conozca con el nombre de conocimiento de firma y se utilice para identificar ya sea al librador de un cheque, al beneficiario, o al tenedor de estos títulos de crédito que acepten este procedimiento como medio de identificación también.

La laguna de la legislación en este aspecto es grave, sin embargo, considero que aquí el uso bancario ha sido generador de derecho.

6.1.1. El Catálogo de Firmas.

Es otra institución relacionada con estos conceptos, que tampoco está regulada en ningún ordenamiento legal, pues la ley no hace referencia a él directamente. Se fundamenta en la fracción segunda del artículo noveno de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, *en el que se establece que la representación para otorgar o*

⁶⁴ Acosta Romero Miguel; "Nuevo Derecho Mercantil"

suscribir títulos de crédito se puede conferir por simple declaración escrita dirigida al tercero con quien habrá de contratar el representante.

En estos acuerdos, se deberán fijar la extensión y límites de aquellas personas que, como se indica en el uso mercantil, puedan obligar a la institución, y determinar en qué casos y para que efectos los funcionarios y empleados designados pueden usar la firma, ya sea unitaria o mancomunadamente.

Es un documento generalmente de hojas sustituibles, que contiene autógrafas o impresas, las firmas de los funcionarios y empleados autorizados, en los términos a que nos referimos en el párrafo anterior, para obligar a la institución.

Se señala a aquellos que pueden suscribir títulos de crédito u otra clase de documentos, como son los giros, órdenes de pago, traspaso de fondos, certificaciones de cheques, certificación de insuficiencia de fondos en cuentas de cheques, etcétera. El catálogo se mantiene en hojas sustituibles para el efecto de tenerlo al día, con las modificaciones y cambios por renunciaciones o por cualquier otra causa.

6.1.2 La Firma Impresa Por Medios Mecánicos⁶⁵

Cuando la ley exija que la firma sea autógrafa o con tinta, deberá reunir esos requisitos, pero que cuando la ley no distingue, el intérprete tampoco deberá hacerlo.

El uso mercantil y bancario se ha orientado a que la ley no establece que la firma sea autógrafa o con tinta y sobre todo, en los títulos de crédito seriales que implican la firma de miles y miles de documentos, ésta puede estamparse por medios mecánicos.

La necesidad de acelerar las operaciones mercantiles ha hecho que cada día se utilicen con más frecuencia medios mecánicos que redundan en la economía de tiempo, y evitan que las personas exclusivamente se dediquen a firmar documentos.

Los medios mecánicos más utilizados, son las siguientes: 1) Facsímil y 2) Las máquinas de firma.

El facsímil es la reproducción de la firma en sellos que pueden ser de goma o metálicos y que mediante su impregnación de tinta en cojines, receptores de éste, el sello puede ser estampado en cualquier escrito o documento. Facsímil, su significado según la etimología es: imitación, semejanza, etcétera.

El único caso, de acuerdo con nuestra legislación, en que la ley prevé el uso de facsímil es en la de las acciones de las sociedades anónimas, se permite que estén firmadas con facsímil, pero con la condición de que sea depositado un ejemplar del original de la firma en el Registro Público de Comercio y dicha firma se supone que sea la autógrafa y no del facsímil, porque resulta muy difícil hablar de original de facsímil, a menos que se entendiera por éste el molde en el que se haga, lo cual puede reproducirse tantas veces como quieran los interesados.

La máquina de firma, en el uso comercial de Estados Unidos hacia 1912, se inventó una máquina destinada a la múltiple reproducción de la firma autógrafa que, tal

⁶⁵ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

como la describe la Enciclopedia Espasa Calpe, resulta ser en realidad un pantógrafo, es decir, una máquina que con engranaje y palancas acciona una serie de plumas que siguen el trazo original y estampan en varios documentos a la vez la firma autógrafa, tal como la escribe la persona que la acciona. Esta máquina parece ser poco práctica, porque el número de documentos que podría firmar es bastante limitado y el espacio que ocuparía sería muy grande.

6.2. Características de la Firma.

Identificativa.- Sirve para identificar quién es el autor del documento.

Declarativa.- Significa la asunción del contenido del documento por el autor de la firma. Sobre todo cuando se trata de la conclusión de un contrato, la firma es el signo principal, que representa la voluntad de obligarse.

Probatoria.- Permite identificar si el autor de la firma es efectivamente aquél que ha sido identificado como tal en el acto de la propia firma.

6.3. Elementos de la Firma.

Elementos Formales.- Son aquellos elementos materiales de la firma que están en relación con los procedimientos utilizados para firmar y el grafismo mismo de la firma:

Como Signo Personal: La firma se presenta como un signo distintivo y personal, ya que debe ser puesta de puño y letra del firmante. Esta característica de la firma manuscrita puede ser eliminada y sustituida por otros medios de la firma electrónica.

Animus Signandi: Es el elemento intencional o intelectual de la firma. Consiste en la voluntad de asumir el contenido de un documento, que no debe confundirse con la voluntad de contratar.

ELEMENTOS FUNCIONALES.- Tomando la noción de firma como el signo o conjunto de signos, podemos distinguir una doble función:

Identificadora.- Asegura la relación jurídica entre el acto firmado y la persona que lo ha firmado. La identidad de la persona nos determina su personalidad a efectos de atribución de los derechos y obligaciones. La firma manuscrita expresa la identidad, aceptación y autoría del firmante. No es un método de autenticación totalmente fiable. En el caso de que se reconozca la firma, el documento podría haber sido modificado en cuanto a su contenido -falsificado- y en el caso de que no exista la firma autógrafa puede ser que ya no exista otro modo de autenticación. En caso de duda o negación puede establecerse la correspondiente pericial caligráfica para su esclarecimiento.

Autenticación.- El autor del acto expresa su consentimiento y hace propio el mensaje: a) Operación pasiva que no requiere del consentimiento, ni del conocimiento siquiera del sujeto de identificación; b) Proceso activo por el cual alguien se identifica conscientemente en cuanto al contenido suscrito y se adhiere al mismo.

La función Identificativa de la firma es una exigencia de la concentración a distancia y no de los conceptos tradicionales de documento y firma.

Resumiendo, la función primordial de la firma no es entonces la identificación del firmante, sino de ser el instrumento de su declaración de voluntad, que exige esa actuación personal del firmante en la que se declara que aquello es un documento y no un proyecto o un borrador, que el documento está terminado y declara que el firmante asume como propias las manifestaciones, declaraciones o acuerdos que contiene.

Si la firma es la exteriorización de la declaración de voluntad de una persona, ésta exteriorización puede hacerse por otro medio, como pudiera ser el electrónico siempre que la haga el firmante o legalmente se atribuya a él.

7. Firma Electrónica.⁶⁶

La firma electrónica tiene muy poco tiempo de haber surgido debido a la necesidad de un mundo globalizado en donde las transacciones y la interacción entre individuos son impersonales y sin vínculos físicos, haciendo de la identificación un problema. Los medios tradicionales de identificación pierde validez en el mundo electrónico, surgiendo así medios digitales de identificación.

En mayo de 1955 en los Estados Unidos de América fue emitida la primera ley sobre firmas digitales por el Estado de Utah y es conocida como "*Utah Digital Signature Act*"; el Comité de Seguridad de la Información de la División de Comercio Electrónico, de la *American Bar Association*, emitió en agosto de 1996 la "Guía de Firmas Digitales". El 15 de agosto de 1997 en la Conferencia Nacional de Comisionados sobre Derecho Estatal Uniforme, elaboró el borrador de lo que será la "*Uniform Electronic Transactions Act*" que fue aprobada el 30 de julio de 1999. Además el 30 de junio de 2000, se emitió la "*Electronic Signatures in Global and National Commerce Act*".

El 16 de diciembre de 1996 se emitió la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho Mercantil Internacional (CNUDIM), la cual es una sugerencia a cada país para eliminar diferencias en la legislación interna y se contribuya a garantizar la seguridad jurídica internacional en el comercio electrónico; y el 5 de julio de 2001 es adoptado por la misma Comisión la Ley Modelo sobre Firmas Electrónicas.

7.1. En México.

Respecto a México los principales antecedentes legislativos se dan en el Código de Comercio de 1884 en el que existen disposiciones relativas al telégrafo como medio de comunicación; en el Código Civil de 1928 hace referencia en diversas disposiciones al teléfono; en las leyes Bancarias de 1990 incorpora los medios telemáticos; la Ley de Protección Federal al Consumidor de 1992 protege a los consumidores de las ventas a distancia y telemarketing, es decir ventas por medio de medios de comunicación masiva como son el radio y televisión; dentro de las diversas Leyes Fiscales de 1998 igualmente se prevén las declaraciones y pagos en formato electrónico, además de diversos esfuerzos gubernamentales.

La legislación existente hasta el año de 1999 requería para la validez del acto o contrato del soporte de la forma escrita y la firma autógrafa para vincular a la partes en forma obligatoria y la necesidad de modernizar la legislación mexicana para el reconocimiento jurídico de transacciones por Internet. En abril de 1999 el Partido Acción

⁶⁶ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

Nacional presentó la iniciativa del texto de la Ley Modelo de UNCITRAL, en marzo del 2000 el Partido Revolucionario Institucional presenta la iniciativa del texto simplificado y aumentado con Protección Consumidor.

Después de varios meses de análisis de proyectos y ante la consideración generalizada sobre la conveniencia de adecuar la legislación mexicana para dar seguridad jurídica en el uso de medios electrónicos se aprobó en México el Decreto de fecha 29 de abril de 2000 mediante el cual se reformó y se adicionaron disposiciones al Código Civil Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles, Código de Comercio y a la Ley Federal de Protección al Consumidor para establecer el esquema jurídico para brindar mayor certeza a las operaciones vía electrónica o digital.

Ante estos antecedentes la doctrina ha definido la firma como el signo personal distintivo que, permite informar acerca de la identidad del autor de un documento, y manifestar su acuerdo sobre el contenido del acto. También la podemos definir como el conjunto de letras y signos entrelazados, que identifican a la persona que la estampa con un documento o texto. Respecto de la firma electrónica no existe todavía un acuerdo al respecto, algunos la consideran un sello y otros hacemos una distinción entre firma electrónica y firma electrónica avanzada, partiendo de la base de la garantía de integridad y accesibilidad que puede darse:

Firma Electrónica: A los datos en forma electrónica consignados en un mensaje de datos, o adjuntados o lógicamente asociados al mismo, que pueden ser utilizados para identificar y/o vincular al firmante en relación con el mensaje de datos, en forma equivalente a la firma manuscrita.

Firma Electrónica Avanzada: A la firma electrónica que permite la identificación del firmante y ha sido generada bajo su exclusivo control, conocida también como firma digital, que vincula exclusivamente al mismo con el mensaje de datos, al que se adjunta o se asocia, lo que permite que sea detectable, cualquier modificación ulterior de éste.

7.2. Conceptos Relacionados con la Firma Electrónica.⁶⁷

Mensaje de Datos.- Debemos entender primordialmente el concepto de mensaje de datos que es la información generada, enviada, recibida, archivada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares como son el intercambio electrónico de datos, el correo electrónico, telegrama, telex o telefax. El mensaje de datos no se limita a sólo comunicación sino que pretende abarcar cualquier tipo de información respaldada en un soporte de tipo informático que no necesariamente este destinada a ser comunicada, así el concepto de mensaje incluye el de información meramente consignada.

Destinatario de un Mensaje de Datos: Aquella persona designada por el iniciador para recibir el mensaje, pero que no esté actuando a título de intermediario con respecto a él.

Equivalencia Funcional: La Ley Modelo de las Naciones Unidas se basa en el reconocimiento de que los requisitos legales que prescriben el empleo de la documentación tradicional con soporte de papel constituyen el principal obstáculo para el desarrollo de los medios modernos de comunicación. De modo que la Ley Modelo

⁶⁷ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

sigue el principio conocido como "criterio de equivalente funcional", basado en un análisis de los objetos y funciones del requisito tradicional de la presentación de un escrito tradicional de la presentación de un escrito consignado sobre papel con miras a determinar la manera de satisfacer sus objetivos y funciones a través de medios electrónicos.

Es decir el documento en papel cumple funciones como las siguientes: 1) Proporcionar un texto legible para todos; 2) Asegurar la inalterabilidad de un mensaje a lo largo del tiempo; 3) Permitir su reproducción a fin de que cada una de las partes disponga de un ejemplar del mismo; 4) Permitir la autenticación de los datos consignados suscribiéndolos con una firma y 5) Proporcionar una forma aceptable para la presentación de un escrito ante las autoridades públicas y los tribunales.

Cabe señalar que respecto de todas esas funciones, la documentación consignada por medios electrónicos puede ofrecer un grado de seguridad equivalente a la del papel y, en la mayoría de los casos, mucha mayor confiabilidad y rapidez, especialmente respecto de la determinación del origen y del contenido de los datos, siempre y cuando se observen ciertos requisitos técnicos y jurídicos.

Las razones por las cuales se requiere en el tráfico convencional la presentación de un escrito: dejar una prueba tangible de la existencia y la naturaleza de la intención de las partes de comprometerse; alertar a las partes ante la gravedad de las consecuencias de concluir un contrato, proporcionar un documento que sea legible para todos; proporcionar un documento inalterable que permita dejar constancia permanente de la operación; facilitar la reproducción de un documento de manera que cada una de las partes pueda disponer de un ejemplar de un mismo texto; permitir la autenticación mediante la firma del documento de los datos en él consignados; proporcionar un documento presentable ante las autoridades; facilitar las tareas de control o de verificación ulterior para fines contables, fiscales o reglamentarios; y determinar el nacimiento de todo derecho o de toda obligación jurídica cuya validez dependa de un escrito.

Neutralidad del Medio: En forma consistente con la legislación mercantil internacional, se trata en general de adoptar el principio de "neutralidad del medio", es decir, no hace referencia ni se compromete con ninguna tecnología en particular, esto se debe a la rapidez en el avance del desarrollo de nuevas tecnologías, lo que siempre supera la creación de nuevas normas que la regulen de manera inmediata y eficazmente y sería imposible legislar al ritmo de este avance. Se trata de dar igualdad de trato a los contratos que tengan soporte informático con relación a aquellos que se consignen en papel, evitando así la ausencia de un régimen general del comercio electrónico resulte en la incertidumbre para el sano y seguro desarrollo del mismo.

Debemos tomar en consideración las siguientes funciones de la firma: identificar a una persona; dar certeza a la participación personal de esa persona con el contenido de un documento; Una firma puede desempeñar además diversas funciones; según la naturaleza del documento firmado. Por ejemplo, puede demostrar la intención de una parte contractual de obligarse por el contenido firmado; la intención de una persona de asociarse con el contenido de un documento escrito por otra; y el hecho de que esa persona había estado en lugar determinado, en un momento dado.

Para determinar si el método es apropiado, pueden tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes factores jurídicos, técnicos y comerciales: la perfección técnica del

equipo utilizado para cada una de las partes; la naturaleza de su actividad comercial; la frecuencia de sus relaciones comerciales; el tipo y la magnitud de la operación; la función de los requisitos de firma con arreglo a la norma legal o reglamentaria aplicable; la capacidad de los sistemas de operación; la observancia de los procedimientos de autenticación que ofrecen los intermediarios; la observancia de los usos y prácticas comerciales; la existencia de mecanismos de aseguramiento contra el riesgo de mensajes no autorizados; la importancia y el valor de la información contenida en el mensaje de datos; la disponibilidad de otros métodos de identificación y el costo de su aplicación; el grado de aceptación o no aceptación del método de identificación en la industria o esfera pertinente, tanto en el momento cuando se acordó el método como cuando se comunicó el mensaje de datos; y cualquier otro tipo de factor pertinente.

Los medios electrónicos deben sumarse al acervo jurídico procesal tanto que son una expresión de la realidad que en el derecho no puede conocer, agregando que "dichos medios técnicos pueden subsumirse en el concepto, amplio desde luego, de documento".

7.3. Autoridad o Entidad de Certificación.

La creciente interconexión de los sistemas de información, posibilitada por la general aceptación de los sistemas abiertos, y las cada vez mayores prestaciones de las actuales redes de telecomunicación, obtenidas principalmente de la digitalización; están potenciando formas de intercambio de información impensables hace pocos años. Ello está conduciendo a una avalancha de nuevos servicios y aplicaciones telemáticas, con un enorme poder de penetración en las emergentes sociedades de la información. Así, el teletrabajo, la teleadministración, el comercio electrónico, etc. están modificando revolucionariamente a las relaciones económicas administrativas, laborales de tal forma que en pocos años serán radicalmente distintas de como son ahora.

Todos estos nuevos servicios y aplicaciones no podrán desarrollarse en plenitud a no ser que se les dote de unos servicios y mecanismos de seguridad fiables.

Dentro del sistema de seguridad que indicamos, para que cualquier usuario pueda confiar en otro usuario se deben establecer ciertos protocolos. Los protocolos sólo especifican las reglas de comportamiento a seguir.

Protocolos.- Existen diferentes tipos de protocolos en los que intervienen terceras partes confiables (Trusted Third Party, TTP, en la terminología inglesa):

Protocolos Arbitrados. En ellos una TPC o Autoridad de Certificación participa en la transacción para asegurar que ambos lados actúan según las pautas marcadas por el protocolo.

Protocolos Notariales. En este caso la TTP, además de garantizar la correcta operación, también permite juzgar si ambas partes actuarán por derecho según la evidencia presentada a través de los documentos aportados por los participantes e incluidos dentro del protocolo notarial. En estos casos, se añade la firma (digital) del notario a la transacción pudiendo éste testificar, posteriormente en caso de disputa.

Protocolos Autoverificables. En estos cada una de las partes puede darse cuenta si la otra actúa deshonestamente, durante el transcurso de la operación. La firma digital en sí, es un elemento básico de los protocolos autoverificables, ya que no

precisa de la intervención de una Autoridad de Certificación para determinar la validez de una firma.

La Autoridad o Entidad de Certificación debe reunir los requisitos que determine la ley, conocimientos técnicos y experiencia necesaria, de forma que ofrezca confianza, fiabilidad y seguridad. Debería proveer el caso de desaparición del organismo certificador y crear algún registro general de certificación tanto nacional como internacional, que a su vez auditase a las entidades encargadas, y fuese garante en su funcionamiento. Pues aun se carece de normas que regulen la autoridad o entidad de certificación. Para una certificación de naturaleza pública, el Notario o quien ejerza funciones de fedatario, en el momento de suscribir los acuerdos de intercambio y de validación de prueba, puede generar y entregar con absoluta confidencialidad de clave privada.

7.4. El Documento WP.71

De 31 de diciembre de 1996 de la Secretaría de las Naciones Unidas indica en su párrafo 44 que las entidades certificadoras deben seguir unos criterios:

- Independencia
- Recursos y capacidad financieros para asumir la responsabilidad por el riesgo de pérdida
- Experiencia en tecnologías de clave pública y familiaridad con procedimientos de seguridad apropiados
- Longevidad
- Aprobación del equipo y los programas
- Mantenimiento de un registro de auditoría y realización de auditorías por una entidad independiente
- Existencia de un plan para casos de emergencia (programas de recuperación en casos de desastres o depósitos de claves.)
- Selección y administración del personal
- Disposiciones para proteger su propia clave privada.
- Seguridad Interna
- Disposiciones para suspender las operaciones, incluida la notificación a los usuarios.
- Garantías y representaciones (otorgadas o excluidas)
- Limitación de la responsabilidad
- Seguros

- Capacidad para intercambiar datos con otras autoridades certificadoras
- Procedimientos de revocación (en caso de que la clave criptográfica se haya perdido o haya quedado expuesta).

7.5. Tipos de Certificación.

El documento WP.71 establece también que las autoridades de Certificación pueden emitir diferentes tipos de certificados:

*Certificados de **Identidad***, que son los más utilizados actualmente dentro de los criptosistemas de clave pública y ligan una identidad personal (usuario) o digital (equipo, software, etc.) a una clave pública.

*Certificados de **Autorización***. o potestad que son aquellos que certifican otro tipo de atributos del usuario distintos a la identidad.

*Certificadas **Transaccionales*** son aquellos que atestiguan que algún hecho o formalidad acaeció o fue presenciada por un tercero.

*Certificados de **Tiempo*** o estampillado digital de tiempo permiten dar fe de que un documento existía en un instante determinado de tiempo.

Funciones de las Autoridades de Certificación.- Las funciones de una Autoridad de Certificación deben ser, entre otras, las siguientes: Generación y Registro de claves, Identificación de Peticionarios de Certificados, Emisión de certificado, Almacenamiento de la AC de su clave privada (si así lo autoriza el usuario); Mantenimiento de las claves vigentes y revocadas; Servicios de directorio.

Autoridades Públicas de Certificación.- La estructura de las autoridades de certificación "*public key infrastructure*" prevén generalmente una estructura jerarquizada a dos niveles: El nivel superior suele estar ocupado por las autoridades públicas, que es la que certifica a la autoridad subordinada, normalmente privada.

El objetivo de esta autoridad de certificación, con lo que otras autoridades comerciales de certificación deberán inter-operar, requiere el reconocimiento a todos los efectos legales del certificado digital, algo que aún no se contempla en nuestra legislación. Los servicios que esta previsto ofrecer son:

- **Primarios.-** Emisión de certificados, archivo de certificados, generación de claves, archivos de claves, registro de hechos auditables.
- **Interactivos.-** Registro de usuarios y entidades, revocación de certificados, publicación de políticas y estándares, publicación de certificados, publicación de listas de revocación y directorio seguro de certificados.
- **De certificación de mensajes y transacciones.-** Certificación temporal, certificación de contenido, mecanismos de no-repudio: confirmación de envío y confirmación de recepción.

- **De confidencialidad.-** Soporte de mecanismos de confidencialidad, agente de recuperación de claves y recuperación de datos protegidos.

Los Notarios y Corredores de comercio, a través de sus colegios respectivos, en su intento de acomodar estatus a los nuevos tiempos virtuales han tomado parte activa en lo relativo a su condición de fedatarios públicos.

Este proyecto no ha tenido el éxito que se esperaba, en el ámbito privado quien lleva la delantera es la Agencia Certificadora ACE (de carácter privado, que agrupa varias empresas del sector.)

7.6. Autoridades Privadas de Certificación.

En España.- Existen focos privados de actividad vinculados con confiabilidad. El más significativo es el denominado ACE (Agencia de Certificación Electrónica) que está formado por CECA, SERMEPA, Sistemas 4B y Telefónica y es una Autoridad de Certificación corporativa del sistema financiero español.

En Bélgica. Existe el Tercero Certificador llamado Systéeme Isabel, que ofrece servicios certificadores a socios financieros y comerciales. La Cámara de Comercio unida a la empresa VERSIGN ha formado un Trusted Third Party en el cual la Cámara de Comercio hace las funciones de Registro y VERSIGN hace las funciones de emisión de certificados y técnicas.

En Estados Unidos.

1.- NETSCAPE: Los servicios de seguridad de redes (NSS) en alianza con la empresa SUN, producto "I-planet" (PKI)

2.- VERISIGN: Servicios de autenticación con tecnología PKI. Ofrece el servicio de apoyo a empresas e instituciones que presten servicios de certificación, bajo la administración y software de Verisign. Asimismo ofrece la posibilidad de autenticar en Internet un sitio Web o una Intranet, bajo identificación de los servicios SSI (estándar actual de credenciales).

3.- RSA: Proveedor de tecnologías de seguridad en cuanto a Autenticación (Sector ID); Autorización (Clear Trust) para la administración de privilegios de acceso; Infraestructura de clave pública PKI (RSA Keon) Para la administración de certificados y Encriptamiento (B Safe) para la protección de la información.

4.- BALTIMORE: Proveedor de tecnología de seguridad con el producto UICERT formado por tres niveles de tecnología: Central (Autoridad Certificadora, Registro de Usuarios, PKI; Emisión y Administración de Certificados); Avanzada (Dotar de tecnología a autoridades certificadoras comerciales) y Extendida (Servicios de valor agregado adicionales como sellos cronológicos (time stamping))

En la Comunidad Europea.- La directiva encomienda la función de tercera parte de confianza encargada de dar seguridad a las firmas electrónicas, estableciendo un vínculo entre el elemento de verificación y una persona determinada a unas entidades que denomina proveedores de servicios de certificación (opción terminológica o comunitaria, que pone de manifiesto una voluntad de evitar siquiera la apariencia de atribución de naturaleza pública que sí podrían sugerir otras denominaciones como, por

ejemplo, autoridad de certificación). El artículo 2.6 define al proveedor de servicios de certificación como la persona o entidad que emite certificados o proporciona al público otros servicios pueden ser inherentes al propio certificado y necesarios (revocación y suspensión en caso de pérdida de la clave privada u otros elementos de firma) otros más bien discutibles (generación de las claves, que el anexo II permite al proveedor, el cual puede también almacenarlas, con la autorización del usuario), así como otros complementarios pero igualmente necesarios para la seguridad del sistema de certificados en particular o del comercio electrónico en general.

En Internet.- Existen ciertos servidores en Internet conocidos como "servidores de claves" que recopilan las claves de miles de usuarios. Todos los servidores de claves existentes en el mundo comparten esta información, por lo que basta publicar la clave en uno de ellos para que en pocas horas esté disponible en todos ellos.

7.8. Autenticación.⁶⁸

Prueba o garantía de la identidad de quien envía la información, es decir que es el proceso en virtud del cual se constata que una entidad es la que dice ser y que tal situación es demostrable ante terceros.

Aquí se puede plantear el supuesto de que un determinado sujeto. A publique una clave pública con un nombre falso; el destinatario de un mensaje enviado por A; pensará que la identidad del emisor es A; sin embargo esto no es cierto, puesto que su verdadera identidad es P: el emisor del mensaje de datos no es quien dice ser, sino que se trata de otra persona. Ante la posibilidad de que se den casos como el supuesto, es probable que el receptor de un mensaje desee una información más fidedigna sobre la identidad del titular de la clave, del emisor del mensaje; esta información la puede facilitar el emisor mediante cualquier tipo de prueba que el receptor considere contundente, o se puede verificar la identidad del emisor mediante la confirmación de la misma por una tercera persona (autoridades de certificación, por lo general).

Un procedimiento algo más complejo para autenticar la identidad del emisor del mensaje de datos es la llamada "función hash" (resumen digital) y se realiza de la siguiente manera "el verificador realizará dos operaciones: descifrará el hash firmado con la clave privada del emisor aplicando la clave pública del mismo; y aplicará la función de hash sobre el mensaje completo que ha obtenido. Si el hash recibido y descifrado y el segundo hash obtenido coinciden, el destinatario tiene la seguridad de que el mensaje recibido ha sido firmado por el emisor con ese contenido. Por contra, si uno u otro de los dos elementos ha sido alterado en algún momento, no habrá coincidencia de los dos hash lo que querrá decir que el mensaje de datos no fue enviado por la misma persona o que el mensaje ha recibido algún cambio en su transcurso por Internet.

Firma Electrónica. La firma electrónica, técnicamente, es un conjunto o bloque de caracteres que viaja junto a un documento, fichero o mensaje y que puede acreditar cuál es el autor o emisor del mismo (lo que se denomina autenticación) y que nadie ha manipulado o modificado el mensaje en el transcurso de la comunicación. (o

⁶⁸ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

integridad)⁶⁹.

Es aquel conjunto de datos, como códigos o claves criptográficas privadas, en forma electrónica, que se asocian inequívocamente a un documento electrónico (es decir, contenido en un soporte magnético ya sea en un disquete, algún dispositivo externo o disco duro de una computadora y no de papel), que permite identificar a su autor, es decir que es el conjunto de datos, en forma electrónica, anexos a otros datos electrónicos o asociados funcionalmente con ellos, utilizados como medios para identificar formalmente al autor o a los autores del documento que la recoge.

La firma electrónica permite identificar a la persona que realiza la transacción, es decir, proporciona el servicio de autenticación (verificación de la autoridad del firmante para estar seguro de que fue él y no otro el autor del documento) y no de repudio (seguridad de que el autor del documento no puede retractarse en el futuro de las opiniones o acciones asignadas en él).

Quizás la parte que más nos interesa a los usuarios es la garantía de detección de cualquier modificación de los datos firmados, proporcionando una integridad total ante alteraciones fortuitas o deliberadas durante la transmisión telemática del documento firmado. El hecho de la firma sea creada por el usuario mediante medios que mantiene bajo su propio control (clave privada protegida, contraseña, datos biométricos, tarjeta chip, etc.) asegura la imposibilidad de efectuar de lo que se conoce como "suplantación de personalidad".

En otras palabras podríamos definir a la Firma electrónica como el conjunto de datos, en forma electrónica, anexos a otros datos electrónicos o asociados funcionalmente con ellos, utilizados como medio para identificar formalmente al autor o a los autores del documento que la recoge. La debilidad en cuanto al emisor y al receptor radica en la posible suplantación de la identidad de alguno de ellos por parte de elementos ajenos al sistema.

Para evitar estos problemas, existen dos tipos de soluciones tecnológicas: el cifrado de los datos y la firma electrónica. Con el primero se puede transformar un texto claro en otro completamente ininteligible, que aun capturado sea prácticamente imposible de adivinar. Con la segunda, se consigue garantizar que quien envía los datos es realmente quien dice ser y no otro, y que dichos datos no han sido manipulados por el camino.

7.9. Encriptación o Cifrado de Datos.

En la Grecia antigua los militares utilizaban la criptografía, que aunque de manera rudimentaria, sus efectos eran los mismos: esconder un mensaje importante. Ellos utilizaron un sistema llamado SCYTALE, el cual se basa en un báculo pequeño. En este instrumento enredaban un listón delgado, de tal manera que quedara forrado. Finalmente, sobre el báculo forrado por el listón, escribían el mensaje a ser enviado al ejército aliado.

Posteriormente, este listón era desenrollado y en él quedaba escrito un mensaje indescifrable a simple vista. Ahora podía enviarse este mensaje de manera "segura".

⁶⁹ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas

Cuando el listón era enrollado en un báculo con las mismas dimensiones, se podía entender el mensaje. De esta forma sólo los ejércitos amigos tenían una réplica exacta del instrumento para "encriptar" y "desencriptar" los mensajes importantes.

Los primeros intentos de criptografía fueron basados en el habla, mas que en la escritura, *criptolalia*. Aquellos que hablaban más de una lengua aprovechaban esto adelante de la gente que no los entendía para intercambiar información que buscaban mantener en secreto.

Criptografía es la ciencia de mantener en secreto los mensajes. El texto original, o texto puro es convertido en un equivalente en Código, llamado *criptotexto* (ciphertext) vía un algoritmo de encriptación. El criptotexto es decodificado (decriptado) al momento de su recepción y vuelve a su forma de texto original.

Se define como aquella ciencia que estudia la ocultación, simulación o cifrado de la información, así como el diseño de sistemas que realicen dichas funciones. Abarca por tanto las Criptografía (datos, texto, e imágenes); Criptofonía (voz) y la Criptoanálisis (ciencia que estudia los pasos y operaciones orientados a transformar un criptograma en el texto claro original pero sin conocer inicialmente el sistema de cifrado utilizado y/o la clave).

Cifrar por tanto consiste en transformar una información (texto claro) en otra ininteligible (texto cifrado o cripto) según un procedimiento y usando una clave determinada, pretendiendo que sólo quien conozca dicho procedimiento y clave pueda acceder a la información original. La operación inversa se llamara lógicamente descifrar. La seguridad de un fuerte sistema criptográfico reside en el secreto de la llave más que en el secreto del algoritmo. En teoría, cualquier método criptográfico puede "romperse" (descifrarse) intentando todas las posibles llaves (claves o combinaciones) en consecuencia.

El fundamento de las firmas electrónicas es la criptografía, disciplina matemática que no sólo se encarga del cifrado de textos para lograr su confidencialidad, protegiéndolos de ojos indiscretos, sino que también proporciona mecanismos para asegurar la integridad de los datos y la identidad de los participantes en una transacción. El cifrado consiste en transformar un texto claro, gracias a una información secreta o clave de cifrado, que resulta ininteligible para todos excepto el legítimo destinatario

Es así que el objetivo de la criptografía es el de proporcionar comunicaciones seguras (y secretas) sobre canales inseguros. Ahora bien, la criptografía no es sinónimo de seguridad. No es más que una herramienta que es utilizada de forma integrada por mecanismos de complejidad variable para proporcionar no solamente servicios de seguridad, sino también de confidencialidad.

7.9.1. Clases de Criptografía.⁷⁰

Tradicional o Simétrica.- Aquella en la que la llave de encriptación es la misma de desencriptación. Por tanto estamos ante un criptosistema. Simétrico o de Clave secreta cuando las claves para cifrar y descifrar son idénticas, o fácilmente calculables una a partir de otra. Por el contrario si las claves para cifrar y descifrar son diferentes y una de ellas es imposible de calcular por derivación de la otra entonces estamos ante un criptosistema Asimétrico o de Clave Pública. Esto quiere decir que si utilizamos un criptosistema de clave secreta o simétrico necesariamente las dos partes que se transmiten información tienen que compartir el secreto de la clave u otra diferente pero deducible fácilmente de la otra. Entre estos sistemas se encuentran: "DES; RC2, RC4; IDEA, SkipJack, etc..." La peculiaridad de estos sistemas de encriptación es que son rápidos en aplicarse sobre la información.

Cuando se emplea la misma clave en las operaciones de cifrado y descifrado, se dice que el criptosistema es simétrico o de clave secreta. Estos sistemas son mucho más rápidos que los de clave pública, y resultan apropiados para el cifrado de grandes volúmenes de datos.

Ésta es la opción utilizada para cifrar el cuerpo de los mensajes en el correo electrónico o los datos intercambiados en las comunicaciones digitales. Es decir que se trata del mecanismo clásico por el cual se utilizan técnicas que usan una clave K que es conocida por el remitente de los mensajes y por el receptor, y con la que cifran y descifran respectivamente el mensaje. Para mantener la seguridad del cifrado, deben mantener esta clave en secreto. Las ventajas del uso de estas claves es la existencia de algoritmos muy rápidos y eficientes para su cálculo.

El principal inconveniente estriba en la necesidad de que todas las partes conozcan K, lo que lleva a problemas en la distribución de las claves. Esta debilidad ha hecho que sea poco utilizada en los mecanismos desarrollados hasta el momento para permitir el pago, a no ser que vaya combinada con otro tipo de técnicas.

Desventajas del Cifrado Tradicional.- Quien envía y quien recibe un mensaje necesitan compartir la misma llave, lo que significa que cada uno debe confiar en el otro para que no comprometa la información que exclusivamente conocen ellos dos.

Cifrado de Llave Pública o Asimétrica.- Cada persona tiene un par de llaves, una pública que todos conocen y la otra privada que solo su propietario conoce. En cambio, si A y B usan la criptografía asimétrica, ambos tienen un juego de llaves, una pública y otra privada que sólo su dueño conoce. En este caso, A envía un mensaje a B. Llave pública de B y Llave privada de B. A usa la llave pública de B para encriptar el mensaje que le envía. B usa su llave privada para desencriptar el mensaje que le envió A, y verifica que la identidad de A con su llave pública.

La Firma Electrónica Avanzada, para cumplir con los requisitos de autenticación, fiabilidad e inalterabilidad requiere de métodos de encriptación, como el llamado asimétrico o de clave pública. Éste método consiste en establecer un par de claves asociadas a un sujeto, una pública, conocida por todos los sujetos intervinientes en el sector, y otra privada, solo conocida por el sujeto en cuestión, aunque la norma de

⁷⁰ "La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación" Alfredo Alejandro Reyes Krafft

análisis no habla del sistema de encriptación, si menciona el uso de medios electrónicos de identificación y contraseñas, en mensajes de datos, esto no es otra cosa que una clave privada que nos va a permitir la perfecta identificación de su emisor objeto de la autenticidad de la Firma Electrónica a través de mensajes de datos.

De esta forma cuando quiera establecer una comunicación segura con otra parte basta con encriptar el mensaje con la clave pública del sujeto para que a su recepción solo el sujeto que posee la clave privada pueda leerlo, en el precepto no era necesario establecer la forma técnica de hacerlo, solo era necesario dar a conocer el hecho de un sistema de identificación a través de claves o contraseñas para poder emplearla al momento de la generación de la información.

Si A y B desean autenticar un documento, el proceso es al revés. A quiere enviar un documento a B, para que éste lo autentique, es decir para que B pueda comprobar que dicho documento sólo puede provenir de A. Este proceso se conoce como firma digital. Cualquier persona que conozca la llave pública de A (todos la conocen), puede desencriptar el documento con esa llave. Así es como existe una Llave Privada de A y una Llave Pública de A. Es así que A encripta el documento con su llave privada y lo envía a B. Por lo que B desencripta el documento con la llave pública de A.

Es decir que estas claves públicas existen cuando se utiliza una pareja de claves para separar los procesos de cifrado y descifrado, se dice que el criptosistema es asimétrico o de clave pública. Una clave, la privada, se mantiene secreta, mientras que la segunda clave, la pública, es conocida por todos. De forma general, las claves publicas se utilizan para cifrar y las privadas para descifrar el texto con ella cifrado.

El cifrado asimétrico se emplea para cifrar las claves de sesión utilizadas para cifrar el documento, de modo que puedan ser transmitidas sin peligro a través de la Red junto con el documento cifrado, para que en recepción éste pueda ser descifrado. La clave de sesión se cifra con la clave pública del destinatario del mensaje, que aparecerá normalmente en una libreta de claves públicas. En principio, bastaría con cifrar un documento con la clave privada para obtener una firma digital segura, puesto que nadie excepto el poseedor de la clave privada puede hacerlo. Posteriormente, cualquier persona podría descifrarlo con su clave pública demostrándose así la identidad del firmante.

Debido a que los algoritmos de clave pública requieren mucho tiempo para cifrar documentos largos, los protocolos de firma digital se implementan junto con funciones unidireccionales de resumen, de manera que en vez de firmar un documento, se firma un resumen del mismo. Es decir que los sistemas asimétricos de cifrado, siendo los más populares los de clave pública. Estas técnicas se basan en la existencias de parejas de clave, una secreta o privada (K_s), conocida únicamente por su propietario y una pública (K_p), libremente distribuida por su propietario en toda la red. El conocimiento de una de las claves no permite averiguar la otra. Un mensaje es cifrado con una de las claves y descifrado con otra.

Uno de los primeros esquemas de clave pública fue desarrollado por R. Rivest, A. Shamir y L. Adleman. El esquema Rivest-Shamir-Adleman (RSA) ha sido desde la fecha de su publicación el único sistema ampliamente aceptado para la implementación de encriptación mediante clave pública. El principal inconveniente de este sistema era la existencia de una patente sobre este algoritmo, lo cual dificulta su uso fuera de los Estados Unidos, si no se ha obtenido la correspondiente licencia de exportación, la gran

ventaja es que ha pasado el tiempo y actualmente este sistema es del dominio público.

Los primeros sistemas criptográficos utilizaban combinaciones más o menos complejas de la técnica de rotación de los caracteres de un mensaje. La seguridad de este tipo de sistemas se basaba en mantener en secreto el algoritmo usado, y son fácilmente descifrables usando medios estadísticos. En la actualidad sólo son utilizados por aficionados.

Así, firmar electrónica o digitalmente un documento consiste en pasar un determinado algoritmo sobre el texto que se desea cifrar, basándose en la clave privada del signatario electrónico. Cuando el texto debe transmitirse firmando, el algoritmo recorre todos sus datos electrónicos y, junto a la clave privada, obtiene un valor ("hash"), que es llamada firma digital

En la transmisión, se envía por una parte el documento cifrado, y por otra el hash. Cuando el receptor recibe ambos documentos, debe ser actuar bajo las siguientes pautas:

- 1.- Descifra el texto del destinatario como la clave pública.
- 2.- Con este texto calcula el hash.
- 3.- Si el hash calculado y el enviado coinciden, eso significa que el documento que ha llegado lo envía quien dice ser (ha sido descifrado con su clave "contrario") y que además no ha sido alterado por el camino, pues de lo contrario los dos hash no coincidirían.

7.10. Firma Digital o Firma Electrónica.⁷¹

La diferencia de firma electrónica de la firma digital es que esta última se diferencia de la primera en que la información generada o comunicada debe ser en forma Integra, Atribuible a las personas obligadas, ACCESIBLE para su ulterior consulta.

Al ser transmitida cualquier comunicación por medios electrónicos con las características antes apuntadas, estaremos hablando de una firma electrónica avanzada y si ésta se hace por medio de tecnología de PKI estaremos hablando de firma digital.

VENTAJAS DE LA CRIPTOGRAFÍA ASIMÉTRICA

- Imposibilidad de suplantación: El hecho de que la firma haya sido creada por el signatario mediante medios que mantiene bajo su propio control. Asegura, además, la imposibilidad de suplantación por otro individuo.
- Integridad: Permite que sea detectada cualquier modificación por pequeña que sea de los datos firmados, proporcionando así una garantía ante alteraciones fortuitas o deliberadas durante el transporte, almacenamiento o manipulación telemática del documento o datos firmados. Las firmas digitales tienen un sistema que garantiza la integridad del mensaje, puesto que si el mensaje enviado hubiese sido alterado después de haber sido

⁷¹ "Derecho de las Nuevas Tecnologías" García Barrera Myrna Elia.

cifrado, esta transformación del mensaje constará al destinatario, puesto que el resumen no resultará coincidente con el original enviado si el mensaje se descifra con la clave pública correspondiente. Si no ha sido modificado, coincidirá plenamente con el original firmado por el emisor.

Esta es una diferencia que contrapone a la firma digital frente a la firma electrónica en general, puesto que en esta segunda, no existen tantas garantías de integridad del mensaje de datos como la firma electrónica segura.

En la Ley Modelo de la UNCITRAL, sobre las Firmas Electrónicas elaborado, en el apartado primero del artículo 5 se establece una presunción de integridad: "Si el Presunto firmante ha utilizado un procedimiento de seguridad que puede brindar la prueba fiable de que un mensaje de datos o una firma electrónica segura refrendada consignada en él no ha sido modificada desde el momento en que el procedimiento de seguridad se aplicó al mensaje de datos o a la firma, entonces se presumirá en ausencia de toda prueba de lo contrario, que el mensaje de datos o la firma no han sido modificados".

- No repudio: ofrece seguridad inquebrantable de que el autor del documento no puede retractarse en el futuro de las opiniones o acciones consignadas en él ni de haberlo enviado. La firma electrónica adjunta a los datos, debido a la imposibilidad de ser falsificada, testimonia que él y solamente él, pudo haberlo firmado.
- Auditabilidad: permite identificar y rastrear las operaciones llevadas a cabo por el usuario dentro de un sistema informático cuyo acceso se realiza mediante la presentación de certificados, especialmente cuando se incorpora el estampillado de tiempo, que añade de forma totalmente fiable a la fecha y hora a las acciones realizadas por el usuario.
- Privacidad: asegurar que la comunicación solo se da entre aquellos autorizados.
- No reusabilidad: prevenir que la información no pueda duplicarse.

La firma electrónica avanzada es la firma electrónica que permite la identificación del signatario y ha sido creada por medios que éste mantiene bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos.

Una persona, llamada signatario, firma documentos mediante un dispositivo de verificación de firma y un certificado digital, la firma del signatario. De este modo, el signatario es la persona física que cuenta con un dispositivo de creación de firma y que actúa en nombre propio o el de una persona física o jurídica a la que representa. Se entiende que su actuación se refiere al de firmar un documento, dentro del marco, como veremos, de una política de firma electrónica. Los datos de creación de firma son los datos únicos, como códigos o claves criptográficas públicas, que se utilizan para verificar la firma electrónica.

El sistema de encriptación y firma digital constituyen el primer gran paso hacia la seguridad en las transacciones comerciales por vía electrónica. Dado que el par de claves (pública y privada) de cada usuario de la red electrónica ha de ser diferente (el lo

que se denomina carácter único de la clave) el procedimiento de emisión o generación de claves debe estar sujeta a auditorías de calidad, con el fin de mantener la unicidad.

Firma Electrónica o Firma Digital.- Seguramente surge la duda de si es lo mismo pero "Firma digital", no es otra cosa que la utilización de un sistema de encriptación asimétrico en el cual existen dos "llaves" que consisten en una clave privada y una clave pública. La primera sólo es conocida por el particular, y la segunda es la clave que identifica públicamente a ese particular, de manera que sólo utilizando su clave pública el mensaje enviado por el interesado podrá ser descifrado y por tanto legible. El sistema es sencillo: el particular (persona física o jurídica) después de redactar el documento lo encriptará con su clave privada, podrá enviarlo a través de Internet (e-mail, chat, página Web) a su destinatario final conociendo la dirección del mismo, y este último podrá descifrar el mensaje recibido al utilizar la clave pública del remitente. Este sistema nos permitirá verificar que el mensaje original no ha sido modificado en su trayecto a través de la Web, la autenticidad del mensaje recibido, y por último, la integridad del mensaje en cuanto a la certeza y conclusión del mismo. La firma digital no es por tanto algo "añadido" a un documento, sino la versión encriptada del mismo. No existe si la asociamos con un mensaje y del mismo modo, cambia con cada documento encriptado.

Podemos también definir a la firma digital como el conjunto de datos que en forma electrónica consignados en un mensaje de datos, o adjuntados o lógicamente asociados al mismo y pueden ser utilizados para identificar al firmante en relación con el mensaje de datos e indicar que aquel aprueba la información recogida en el mensaje de datos, utilizando tecnología digital.

La "Firma Electrónica" es cualquier símbolo que utilicemos como identificador de una persona en un determinado documento que para su transmisión utilice medios electrónicos, lo cual asimila a la firma tradicional. El nombre de una persona escrito al final de un documento o un símbolo que le identifique sería una firma electrónica. La firma digital es por tanto un tipo de firma electrónica. El nivel de inseguridad de esta última resulte evidente, ya que su falsificación es tremendamente sencilla. Su invalidez como método de autenticación de documentos es obvia.

Pero si es cierto que la firma digital es un vehículo para facilitar el comercio electrónico por medio de la autenticación de todo tipo de documentos a los que necesitamos dotarles con la aprobación y demás propiedades de la firma tradicional de una persona ¿Por qué su uso no se ha generalizado? Para entender las respuestas a esta pregunta, no olvidemos que el comercio electrónico, esto es, el comercio a través de Internet, es por definición un comercio internacional, en el que no existen fronteras. La firma digital necesitará por tanto un respaldo legal armonizado a escala internacional, de modo que su uso no haga surgir barreras en la Web.

Los factores causantes del escaso uso de firmas electrónicas, se pueden resumir en los siguientes:

Primero, caos tecnológico. Como ya hemos destacado, la firma digital y electrónica no son dos términos que se designen el mismo sistema, sino que conllevan diferencias esenciales. La falta de homogeneidad a este respecto desde el punto de vista legislativo en el ámbito internacional provoca la confusión no sólo de ambos términos sino también de las características que los definen.

Segundo.- El tipo de transacciones a las que se da cobertura legal varía en cada una de las leyes vigentes en esta materia. Algunos países autorizan el uso de firmas electrónicas para aquellas transacciones en las que participen sólo determinadas partes, mientras que otras limitan su ámbito de aplicación a ciertas categorías de transacciones, de manera que el uso de firmas electrónicas es en muchas ocasiones desautorizado en estos países o simplemente su aplicación no tendrá fuerza jurídica para ciertos tipos de documentos.

Tercero.- No existe un acuerdo global en cuanto a qué constituye una firma con validez legal en el marco del comercio electrónico. Mientras algunos países dan legitimidad de forma ambigua y sin especificaciones a cualquier tipo de "firma electrónica", otros apuestan sólo por aquellas firmas electrónicas que reúnan ciertos requisitos de seguridad (los cuales a su vez también varían en las distintas legislaciones), mientras que por último, otros muchos países sólo otorgan validez legal a aquellas firmas que reúnan los requisitos de las "firmas electrónicas avanzadas o fiables" (atribución, integridad del documento y accesibilidad).

Cuarto.- La creación de firmas digitales requiere no sólo medios tecnológicos, sino también cierta infraestructura, mediante la cual denominadas *Autoridades de Certificación* (CAs) aseveren que efectivamente la "llave pública" de un titular corresponde a una determinada persona, y que por tanto un mensaje recibido de esa persona encriptado con su llave privada sólo podrá ser descifrado para hacerlo legible mediante la utilización de su llave pública, de modo que el receptor se asegura que el mensaje proviene de un determinado titular, y que no ha sufrido cambios en el transcurso de su transmisión.

La regulación de las Autoridades de Certificación varía en las distintas legislaciones. Algunos países han sido creados organismos públicos para cumplir con sus funciones, en otros (Malasia, Alemania e Italia) se impone una regulación estricta, pero será la iniciativa particular la que opte por pedir una licencia para ejercer como entidad certificadora. En la mayor parte de los casos las leyes en vigor de los distintos países son suficientemente generales y ambiguas como para llegar a ser incompatibles entre sí. En otros, ni siquiera queda claro si se requiere la existencia de una licencia previa para llevar a cabo estas funciones de certificación.

Las consecuencias legales de las firmas electrónicas son también distintas. Algunos estatutos (*Illinois*) otorgan presunción de validez a cualquier documento que haya sido firmado digitalmente, mientras que otras leyes sólo presumirán válida la identidad del mandatario e integridad del documento si la firma cumple con determinados atributos de seguridad. En países como Bélgica, Francia o Grecia los documentos electrónicos no son aceptados ante los Tribunales de Justicia, aun estando validados por una firma digital, ya que cierto tipo de contratos requieren su formulación escrita y autenticación según los métodos de firma manuscrito tradicional.

Si conseguimos resolver este caos legislativo internacional, la firma electrónica avanzada o fiable dará la seguridad y eficacia que el nuevo comercio electrónico está requiriendo, siempre y cuando no estamos creando infraestructura de un coste desmesurado que reduzca la utilización de firmas digitales. Olvidemos también requerir este nuevo marco tecnologías que mañana estarán obsoletas, pero sobre todo, no creemos las barreras que el mundo electrónico no tiene.

7.11. Certificados Digitales.

Un certificado atestigua la validez de la identidad de un individuo o entidad. Generalmente es emitido por una Autoridad Certificadora quien al firmar digitalmente una llave pública con el nombre de un individuo o entidad.

Su propósito es el permitir la verificación de la premisa que una llave pertenece de hecho a un individuo.

Se plantea un problema evidente de confianza que puede originar varias interrogantes: ¿Como tener certeza de que la clave pública de un usuario corresponde realmente a ese individuo y no ha sido falsificada por otro?, ¿Por qué fiarse de esa clave pública antes de confiarle algún secreto?, ¿Quién verificara la identidad del poseedor de la clave pública?

Todas estas preguntas encuentran su respuesta en la figura de los certificados digitales, especie de documentos electrónicos que garantizan la identidad de una persona. Así los certificados digitales contienen de forma estructurada información relevante acerca de usted y de la entidad que lo emitió:

- El código identificativo único del certificado.
- La identificación del prestador de servicios de certificación que expide el certificado, es decir, de la autoridad de certificación.
- La firma electrónica del prestador de servicios de certificación que expide el certificado y que da fe de que el certificado expedido es válido y ha sido emitido de acuerdo con sus prácticas de certificación.
- La identificación del signatario, por su nombre y apellidos o a través de un seudónimo que conste como tal de manera inequívoca (información relevante para el uso de que será objeto de certificado).
- Los datos de verificación de la firma (es decir, la clave pública) que correspondan a los datos de creación de firma que se encuentren bajo el control del signatario (o lo que es lo mismo, su clave privada), de manera que se produce una vinculación exclusiva del interesado con las claves. Esta clave pública es la que permite a su vez verificar la autenticidad de la firma electrónica.
- El conocimiento y el fin del periodo de validez del certificado, fuera de los cuales no podrá utilizarse.
- Los límites del valor de las transacciones para las que puede utilizarse el certificado, si se establecen. De esta forma se controla que con un certificado no puedan efectuarse comprar por importe superior a un valor especificado en el mismo.

La misión fundamental de los certificados es permitir la comprobación de que la clave pública de un usuario, cuyo conocimiento es imprescindible para autenticar su firma electrónica, pertenece realmente a ese usuario, ya que así lo hace constar en el certificado una autoridad que da fe de ello. Representan además una forma conveniente de hacer llegar la clave pública a otros usuarios que deseen verificar sus

firmas. Normalmente, cuando se envía un documento firmado digitalmente, éste siempre se acompaña del certificado del signatario, con el fin de que el destinatario pueda verificar la firma electrónica adjunta.

Estos certificados, permitirán a sus titulares realizar una gran cantidad de acciones a través de Internet: acceder por medio de su navegador a sitios Web restringidos, a los cuales les deberá presentar previamente el certificado, cuyos datos serán verificados y en función de los mismos se le permitirá o denegará el acceso; enviar y recibir correo electrónico cifrado y firmado; entrar a intranets corporativas, e incluso a los edificios o instalaciones de las empresa, donde se les pedirá que presente su certificado, posiblemente almacenado en una tarjeta inteligente; firmar software para su uso en Internet, firmar cualquier tipo de documento digital, para uso privado o público; obtener confidencialidad en procesos administrativos o consultas de información sensible en servidores de la Administración; realizar transacciones comerciales seguras con identificación de las partes.

Administración de los Certificados.- Implica la generación, producción, distribución, control, seguimiento y destrucción de las llaves públicas o privadas asociadas con los certificados de llave pública. La administración de certificados tiene dos elementos básicos: a) Autoridad Certificadora; b) Directorio de Servicios.

Autoridad Certificadora.- Es la entidad que genera y revoca los certificados para un conjunto de usuarios y es responsable de su autenticidad. Sus funciones se pueden resumir en:

- Generación de certificados al garantizar su identidad por medio de una firma digital.
- Agendar fechas de expiración de certificados y revocar de los certificados.
- Revocar los certificados.

Una característica fundamental de la Autoridad Certificadora es que sea un ente de alta confianza para la comunidad.

Registro de Certificados.- La Agencia Certificadora es el intermediario entre los usuarios y la Autoridad Certificadora. La calidad del proceso de autenticación de la Agencia Certificadora determina el nivel de confianza que se tendrá en los certificados.

Una Agencia Certificadora puede ser conceptualizada como un punto de presencia local para la Autoridad Certificadora donde los usuarios pueden aplicar para la obtención de un certificado.

Declaración de Prácticas de Certificación.- Las Autoridades certificadoras tienen un conjunto de políticas operativas que describen la implantación y apoyo a las políticas de seguridad condensadas a un detallado documento conocido como Declaración de Prácticas de Certificación (CPS). Estas políticas incluyen procedimientos de Verificación de identidad, rango de usuarios a certificar, ciclo de vida de los certificados.

7.11.1 Funcionamiento de los Certificados.

El certificado digital incorpora información sobre el usuario (entre otros datos su clave pública), información que debe ser constatada por algún tipo de autoridad competente, que dota así de validez al documento acreditativo. En el contexto electrónico, la función básica de una Autoridad de Certificación (AC) o prestador de servicios de certificación (CPS) reside en verificar fehacientemente la identidad de los solicitantes de certificados, crear y emitir a los solicitantes dichos certificados y publicar listas de revocación cuando éstos son inutilizados. Se contempla que cualquier entidad u organización pública o privada se constituya un CPS, fomentando así la libre competencia también en este mercado. Ahora bien, para que una persona física o jurídica se erija en la figura de autoridad de certificación es necesario que cumpla con una serie de obligaciones exigibles a todos los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados reconocidos, entre las que destacan:

- La comprobación de la identidad de los solicitantes de los certificados, ya que si esta verificación no se realiza rigurosamente, toda la estructura de certificados y firmas digitales pierde por entero su validez.
- No almacenar las claves privadas de los usuarios, para preservar que hasta cierto punto puede decirse que la identidad digital de un usuario reside en su clave privada.
- Informar debidamente a los solicitantes acerca de precios y condiciones de utilización de los certificados, precios que estarán regidos por el mercado en régimen de libre competencia.
- Mantener un registro de todos los certificados emitidos y de su estado de validez.
- Indicar la fecha y la hora en las que se expidió o se dejó sin efecto un certificado.
- Poseer una serie de garantías técnicas que demuestren la fiabilidad necesaria de sus servicios, la rapidez y la seguridad en la prestación de los mismos, el empleo de personal calificado y con sistemas y productos fiables protegidos contra toda alteración, la toma de medida contra la falsificación de certificados y el uso de sistemas fiables para almacenarlos.
- Conservar registrada toda la información y documentación relativa a un certificado reconocido durante un tiempo determinado, con el fin de garantizar que los certificados puedan ser aportados como prueba en los procesos judiciales que pudieran surgir en relación con el uso de la firma.

Con el tiempo, durante el ejercicio de sus funciones, una autoridad de certificación puede verse fácilmente desbordada si cubre un área geográfica muy extensa o muy poblada, por lo que a menudo delega la labor de verificar la identidad de los solicitantes en las llamadas Agencias Certificadoras. Las Agencias Certificadoras pueden abrir multitud de oficinas regionales dispersas por un gran territorio, llegando hasta los usuarios en los sitios más remotos mientras que las Autoridades Certificadoras se limitarían así a certificar a todos los usuarios aceptados por las Agencias Certificadoras dependientes de ella. Gracias a esta descentralización se agiliza el proceso de certificación y aumenta la eficacia de la gestión de solicitudes.

Algunas Recomendaciones Para el Uso de los Certificados Digitales.- Si la clave privada cae en manos de un desconocido, éste podría suplantar al usuario y realizar en su nombre todas las acciones a que su certificado autorice. Suceso más frecuente es que el usuario olvide la contraseña que protege su clave privada, privándose así de su uso. En ambos casos, se debe dar aviso a la Autoridad Certificadora con la mayor brevedad para que el certificado sea revocado.

Compromiso de la Clave Privada de la Autoridad Certificadora.- Un suceso más grave es que se vea comprometida la clave privada de la Autoridad Certificadora, en cuyo caso el desconocido podría suplantar a la propia autoridad de certificación, con consecuencias desastrosas. En cuanto la Autoridad Certificadora lo advirtiera, debería cambiar su clave, quedando invalidados absolutamente todos los certificados reconocidos emitidos hasta ese momento. Las medidas de seguridad de la empresa de certificación son (o deben ser) lo suficientemente estrictas como para que la probabilidad de este suceso sea prácticamente nula.

Cambio de Datos de un Certificado.- Los usuarios cambian de trabajo, de lugar de residencia, de dirección de correo, etc., motivos que pueden justificar la emisión de un nuevo certificado que refleje verazmente la nueva información personal del titular y la invalidación del certificado antiguo.

Violación de la Política de la Autoridad Certificadora.- Si un usuario viola las normas de certificación de la Autoridad Certificadora, ésta puede decidir si revocar su certificado.

Expiración del Certificado.- Los Certificados tienen un tiempo de vida limitado y claramente especificado en sus datos, al final del cual dejan de ser válidos. Esta situación no ocasiona mayores dificultades, y el usuario simplemente deberá solicitar su renovación a la Autoridad Certificadora que se lo emitió.

8. El Documento Electrónico.⁷²

El documento electrónico -en sentido amplio- es toda representación material destinada e idónea para reproducir una cierta manifestación del pensamiento.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano precisa que documento (latín: documentum: de docere, enseñar, hacer conocer) en su acepción más amplia es todo medio de prueba dirigido a certificar la existencia de un hecho, y stricto sensu, se refiere a la prueba escrita; es decir al escrito, escritura, instrumento con que se prueba, confirma, demuestra o justifica una cosa o al menos que se aduce con tal propósito.

Es decir, por medio del documento se reproduce materialmente una manifestación del pensamiento y más aún, en el ámbito jurídico es un instrumento para exteriorizar la manifestación de voluntad. Sin embargo, derivado del uso de las nuevas tecnologías, la posibilidad de usar la grafía o escritura de forma independiente del elemento corpóreo del documento (papel) reemplazando dicho elemento mediante medios electrónicos representa una nueva forma de utilizar el lenguaje mediante el envío y recepción exclusiva de datos e información generada a través de dichos medios electrónicos.

⁷² "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas

Al respecto, se debe precisar que esta definición es idéntica al concepto de mensaje de datos previsto por el artículo 89 del Código de Comercio, que lo define como "...la información generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnologías".

De lo anterior se desprende que ambos conceptos hacen referencia a la información generada y transmitida por medios electrónicos, lo que implica necesariamente la configuración de los elementos de cualquier medio de comunicación: una persona que genera el mensaje (emisor), otra que lo recibe (destinatario) y el mensaje en sí (información).

Estos instrumentos, pese a consistir en datos electrónicos, evidentemente requieren de un medio de comunicación entre el sistema electrónico y el ser humano, lo que se traduce en que la información almacenada, generada y transmitida por esa vía debe transformarse en escritura, audio y video que permita al receptor asimilar tales datos electrónicos (lo que en el caso de documentos requiere necesariamente de la escritura).

9. El Correo Electrónico.⁷³

No obstante que nuestra legislación -especialmente el Código Fiscal de la Federación- refiere al uso del correo electrónico, como un medio de comunicación entre la administración pública y los contribuyentes, ningún ordenamiento jurídico lo define. Sin embargo, siendo un término informático, en esa área se concibe como un servicio de Internet el cual permite a los usuarios que tengan dirección de correo electrónico, enviar y recibir mensajes mediante sistemas de información electrónicos.

De lo anterior se desprende que el correo electrónico es entonces un mensaje de datos de los definidos por el artículo 89 del Código de Comercio y el artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación, como "información generada, enviada, recibida, o archivada por medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología", con la característica especial de que esa información no está disponible para todo el público usuario de Internet, sino sólo para el titular de la cuenta de correo electrónico, proveída por un tercero (proveedor de correo electrónico), el cual le otorga el usuario la titularidad de ese servicio.

En materia tributaria, la fracción III del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación establece como uno de los requisitos de las promociones que los particulares presenten ante las autoridades fiscales, el que señalen la dirección de correo electrónico para recibir notificaciones. De igual forma el artículo 134 fracción I del citado Código establece que las notificaciones, tratándose de documentos digitales, podrán realizarse a través de mensaje de datos, incluyéndose como supuesto específico que se efectúen mediante la página de Internet del SAT o mediante correo electrónico.

⁷³ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas

CAPITULO QUINTO

DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN LÍNEA

1. El Uso de Tecnologías Informáticas en la Actividad del Estado.⁷⁴

En los últimos años el avance tecnológico en áreas como comercio, ciencia, investigación, educación y comunicaciones -por mencionar algunas- ha crecido exponencialmente en mayor proporción que en el siglo pasado. Ello se debe en gran medida al fenómeno de la globalización mundial. Derivado de lo anterior, la percepción de la realidad social a través de dichos medios tecnológicos también ha modificado significativamente su relación con el Derecho.

Es indudablemente que la realidad social contemporánea influye necesariamente en la visión que esa misma sociedad tiene respecto del desarrollo de la actividad del Estado. En ese sentido, la denominada sociedad de la información, definida como "el uso masivo de tecnologías de la información y comunicación para difundir el conocimiento y los intercambios en la sociedad⁷⁵", determina la visión y necesidad de los órganos estatales para servirse de dichas tecnologías en su actividad, tanto de manera interna como para los particulares.

Más aún, es la propia sociedad inmersa cada vez más en esa realidad informática la que demanda que los servicios que recibe el Estado se presten de manera más simple, ágil, transparente y accesible a través de los medios informáticos y de comunicación masiva; tal es el caso del uso de la red mundial o mejor conocida como Internet.

Por lo anterior, el sistema jurídico del Estado como creador de normas de conductas ejecutadas en una sociedad -e inmerso también en esta misma- no sólo debe encargarse de regular la aplicación de las herramientas tecnológicas en el ámbito del Derecho privado, sino que también debe aprovechar esos avances tecnológicos a su alcance regulando de manera clara su aplicación en el ámbito del derecho público para que sirvan en la realización de sus fines y objetivos.

Con la implementación de los avances tecnológicos en materia de información se permite agilizar el desarrollo de la actividad del Estado en sus distintas formas, tanto en las tareas legislativas, administrativas y jurisdiccionales, como en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

1.1. En el Ámbito Legislativo.

La naturaleza de la función legislativa en nuestro país descansa sobre el principio de representatividad, lo cual no es otra cosa sino "un medio de escoger una fuerza política que asuma las responsabilidades de gobierno" de manera tal que las decisiones legislativas recaen en nuestros representantes electos limitando a la participación ciudadana en el proceso legislativo.

⁷⁴ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas.

⁷⁵ Téllez Valdez Julio, "Derecho Informático"

Por ese motivo resulta lógico que la tecnología informática se encuentra dirigida principalmente a comunicar e informar a la población en general respecto de la actividad legislativa, lo que además es obligatorio en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De esa manera encuentran su justificación las páginas electrónicas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, las cuales mediante el uso de la Internet difunden y ponen a disposición en general, información relativa a la conformación, estructura y función del órgano legislativo enfocado principalmente a las actividades legislativas y administrativas, que detallan -entre otros- las iniciativas presentadas ante la Legislatura: su contenido, dictamen, discusión y aprobación, en su caso, así como un acervo del conjunto de leyes, códigos y ordenamientos jurídicos vigentes, con las consecuentes reformas y modificaciones realizadas a los mismos.

No obstante, por lo que hace a la función estrictamente legislativa, destaca en el área de los recursos tecnológicos aplicados a la implementación del Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio Automatizado en las Cámaras de Diputados y de Senadores, regulado mediante el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico, aprobado el 26 de septiembre de 2006, el cual tiene como objetivo recabar la votación nominal de los legisladores mediante un sistema electrónico así como emitir un reporte de la asistencia y quórum de los mismos a las sesiones que se realicen.

1.2. En el Ámbito Administrativo.

En el área de la administración pública la tecnología informática ha permitido hacer más eficiente -en tiempo y costo económico- la actuación de los órganos administrativos mediante el uso de equipos de cómputo, procesadores de texto, redes informáticas internas y externas, bases de datos, entre otros, que permiten al funcionario público agilizar los procedimientos y trámites administrativos tanto internos como para los particulares.

Al respecto es destacable el hecho de que, de los tres ámbitos de Gobierno, se puede afirmar que es más y mejor aprovechado la tecnología informática.

A partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo del 2000, las cuales adicionaron diversos párrafos al artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se incorporó la posibilidad de que a través de medios de comunicación electrónica los particulares pueden presentar promociones y solicitudes ante las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

En este caso se señala que se emplearán en sustitución de la firma autógrafa medios de identificación electrónica (como lo son la firma electrónica simple o avanzada), refiriendo que las reglas para tal efecto deberían ser emitidas por el órgano administrativo en cuestión y ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, también se menciona que el órgano administrativo pueden hacer uso de dichos medios para realizar las notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares.

Posteriormente, el 17 de enero de 2002 se publicó en el DOF un Acuerdo emitido por el titular de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por medio del cual se establecieron disposiciones generales en materia de recepción de promociones, notificaciones, citatorios o requerimientos a través de uso de medios de comunicación electrónica, en los términos previstos por el artículo 69-C de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Con ello quedaron establecidos los lineamientos mínimos a observar en las reglas para su implementación, como establecer requisitos de los documentos, formatos electrónicos, plazos máximos de respuesta o atención, la referencia al monto de los derechos, productos o aprovechamientos aplicables, entre otros.

Además se facultó a las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal para establecer mecanismos tecnológicos que representaran mejoras en los tiempos de atención a los particulares, disminución de costos, oportunidad para elevar la eficiencia y transparencia, incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios que éstas proporcionan.

Por otra parte, en el ámbito tributario es una realidad que a partir de las reformas del año 2006 al Código Fiscal de la Federación en materia de documentos digitales, certificación y firma electrónica avanzada, se ha implementado en nuestro sistema tributario la posibilidad (y en otros casos hasta la obligación) de recabar información de los contribuyentes, de cumplir las obligaciones formales, realizar el pago de contribuciones y diversos trámites y registros mediante el uso de sistemas informáticos y de comunicación masiva.

Otros ejemplos serían el de la Secretaría de Educación Pública, dependencia que esta implementando dentro de las escuelas públicas el uso de medios informáticos mediante el programa Enciclomedia⁷⁶, y el de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual a través del sistema informático Concilianet ofrece los procedimientos de conciliación en línea. De lo anterior se desprende que la tendencia es aprovechar cada vez más y en distintos ámbitos los sistemas computacionales.

1.3. En el Ámbito Jurisdiccional.

En el ámbito judicial, aunque en menor medida o mejor dicho más tardíamente, se ha implementado de manera paulatina el uso de tecnologías informáticas para el desarrollo de la actividad de los órganos jurisdiccionales, principalmente en el ámbito interno.

Sin embargo, en esa área aún es poco el uso de esos medios para que los justiciables interactúen con los órganos encargados de impartir justicia a través de medios electrónicos o digitales.

⁷⁶ El Programa Enciclomedia de la Secretaría de Educación Pública tiene como finalidad "contribuir a fortalecer los procesos de enseñanza, aprendizaje con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación".

Tal vez una de las razones de lo antes mencionado sea que existe un temor - muchas veces infundado- a la fiabilidad de los sistemas informáticos, lo cual se percibe como un "peligro" dentro de nuestro sistema jurídico formalista, en el que no es fácilmente aceptada la idea de reemplazar las cuestiones escritas en papel por la información almacenada y generada vía electrónica.

No obstante se están dando los primeros pasos en ese sentido para aprovechar la tecnología en la función judicial. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en agosto de 2006 decidió adoptar el diseño de políticas públicas específicas para los poderes judiciales.

Esas políticas publicadas fueron sugeridas por medio de estrategias desarrolladas en el denominado Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una agenda para la justicia en México, destacando entre otras el desarrollo de tecnologías de la información así como la implementación de sistemas e inclusive programas específicos para las labores jurisdiccionales.

Lo anterior fue producto de una consulta nacional para proponer una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano, que tenía como propósito:

... recoger la opinión de la comunidad jurídica nacional y de la población en general sobre la operación, percepciones y propuestas para mejorar el sistema de impartición de justicia de nuestro país.⁷⁷

La citada consulta además arrojó las siguientes posturas:

- El reconocimiento de las tecnologías de la información como una realidad de la sociedad contemporánea cuyo desarrollo impacta a todas las organizaciones, dentro de las cuales los poderes judiciales no constituyen una excepción.
- La implementación de la computación en las unidades jurisdiccionales parecía anunciar cambios importantes en la manera en que trabajaban los juzgados. Sin embargo, el paso del tiempo ha mostrado que las tradiciones siguen imponiendo y el cambio es extremadamente lento.

Al respecto se señaló:

Los poderes judiciales latinoamericanos se han deslumbrado con la tecnología, pero no todos han resuelto claramente la manera en la que ésta debe incorporarse. Los fracasos han sido muy costosos. En general, el tema de la tecnología en los poderes judiciales latinoamericanos requiere de una profunda revisión.

⁷⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una agenda para la justicia en México".

- Las tecnologías de la información y sus herramientas deben ser utilizadas, además de en la función de la impartición de justicia, por los órganos de gobierno y administración judicial, poniéndolos al alcance y disposición de la funciones de conducción y gobierno que les corresponde. En particular, las tecnologías de información debe ser un insumo para las funciones de planeación cuyo requisito previo deberá ser la disponibilidad de información confiable en forma oportuna.
- El levantamiento, acopio, sistematización, utilización y transmisión de la información requerida para las labores de planeación exigen la utilización de herramientas y tecnologías de información.
- Se propone la creación de una "Red nacional de informática judicial", la cual permita la comunicación e interacción entre los órganos jurisdiccionales con los correspondientes programas de capacitación y medidas de seguridad, así como el uso de sistemas de información judicial para la planeación, toma de decisiones, evaluación y rendición de cuentas.

Lo anterior sería bajo la premisa de que:

... el uso pleno de las tecnologías de la información implica el diseño explícito de una política tecnológica que oriente tanto la información de la infraestructura tecnológica como el desarrollo de los sistemas de información, su implementación y capacitación asociada.

- Se postula que para lograr un mayor acceso de la sociedad a la impartición de justicia, la organización de este sistema -y en particular los órganos de gobierno y administración- debe echar mano de los notables avances y adelantos en materia de tecnologías de la información como, por ejemplo, la posibilidad de presentar promociones haciendo uso de esas tecnologías, garantizando la protección de los datos personales contenidos tanto en esos documentos como en las decisiones judiciales. Cabe mencionar que en la adopción de esos mecanismos, en la mayoría de los casos, requiere de reformas legislativas en la materia.
- De las conclusiones aportadas por la interpretación de la consulta a la reforma judicial en comento destaca el punto 25 de las mismas, el cual consiste en:

Adoptar políticas para el desarrollo de tecnologías de la información, las cuales no se limiten a la adquisición de equipos de cómputo y periféricos, sino con el desarrollo e implementación de sistemas y programas de gestión y administración de los órganos jurisdiccionales, e incluso con programas de apoyos específicos para las labores jurisdiccionales.

Conforme a lo anterior, mediante Acuerdo General 21/2007 emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el 23 de mayo de 2007, se estableció el procedimiento de asignación, certificación y uso de la Firma Electrónica para el Seguimiento de Expedientes (FESE) dentro del Poder Judicial de la Federación, mediante el cual se permite a las partes en el juicio el acceso al Sistema Integral de Seguimiento de Expediente (SISE), que en términos del artículo 2º del Acuerdo de la Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal en dicha materia,

consiste en un mecanismo de aplicación informática a través de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

Así, con la expedición de la FESE y la certificación por parte del órgano jurisdiccional correspondiente, se permite que las partes en el juicio, terceros interesados, los auxiliares de la administración de justicia o bien los autorizados por las mismas tengan acceso al expediente electrónico, el cual contendrá toda la información relativa a documentos, acuerdos y resoluciones que sean parte del expediente físico. Asimismo se prevé la posibilidad de enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias y comunicaciones oficiales por ese medio electrónico.

Cabe precisar que si bien esta forma de acceder al SISE ya fue aprobada mediante las disposiciones antes referidas, lo cierto es que en términos del artículo segundo transitorio del Acuerdo General 21/2007 antes precisado se estableció que la aplicación del sistema por parte de los órganos jurisdiccionales sería de manera paulatina, conforme a las necesidades presupuestales que permitieran la adquisición y dotación del equipo y programas de cómputo para su ejecución, por lo que actualmente este proceso aún continúa desarrollándose.

En este rubro, a manera de ejemplo, se puede mencionar que mediante Acuerdo 15/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal publicado el 14 de abril del 2008 en DOF, se determinó el inicio de actividades de los juzgados quinto y sexto de distrito del centro auxiliar de la segunda región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla (Juzgados creados con motivo de los juicios de amparo promovidos en contra de la ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única), los cuales se implementó la utilización de la FESE.

Finalmente cabe destacar que en enero del 2009 iniciaron funciones 6 juzgados federales especializados en materia penal, en los que se implementó también ese sistema informático para recibir documentos a través de medios electrónicos.

2. Posturas en la Aplicación de las Herramientas Tecnológicas en los Procesos Judiciales.⁷⁸

Con motivo de la implementación de las herramientas tecnológicas en la actividad del Estado, y como suele suceder con cualquier fenómeno social, político o económico que se regula por primera vez en un sistema jurídico, el uso de medios electrónicos en la función pública ha propiciado la divergencia de criterios respecto de los alcances jurídicos de esos instrumentos en nuestro sistema de Derecho.

Una de esas cuestiones es la valoración que de un proceso jurídico debe otorgársele a la información generada, transmitida o archivada por medios electrónicos, porque:

⁷⁸ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas.

La informática requiere de instrumentos *ad hoc*, que no siguen las pautas probatorias tradicionales, porque si bien es cierto que es un medio para hacer valer la verdad o falsedad de un hecho, también es en sí misma, el sustento que contiene y mantiene la información.⁷⁹

En primer término, se debe partir de la base de que el uso de medios electrónicos se ha reconocido como una forma de crear convicción en el juzgador respecto de hechos sometidos a su juicio.

Al respecto, el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, que fuera adicionado a dicho ordenamiento legal mediante decreto publicado en el DOF del 29 de mayo de 2000, dispone lo siguiente:

Artículo 210-A Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta puede ser accesible para su ulterior consulta.

De lo anterior se desprende que, si bien es cierto, nuestro sistema jurídico reconoce como medio de prueba la información contenida en medios electrónicos, también lo es que se deja libertad con respecto a la valoración de la misma, por lo que será el juzgador quien deberá valorarla, analizando para ello dos puntos:

- a. La fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada, y
- b. Si es posible, atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y su accesibilidad para ulterior consulta.

Efectivamente, uno de los principales problemas para valorar la información contenida en medios electrónicos es la posibilidad de atribuir el contenido de la información relativa a las personas obligadas, pues en el caso de la información generada por Internet, en que la mayoría de las herramientas implementadas son de dominio común -dada su naturaleza de un sistema abierto-, en un principio no existe la certeza de la titularidad de la información publicada o el sujeto obligado por ella, salvo que el sistema restrinja la información dirigida a ciertos usuarios.

⁷⁹ "Medios Electrónicos en el Derecho Fiscal" Moreno Padilla Javier.

En consecuencia, la fiabilidad contenida en Internet dependerá primordialmente de si ésta es susceptible de atribuirse a una persona determinada. De manera que, por ejemplo, tratándose de la información proveniente de un sitio de carácter oficial, creada y sostenida por instituciones del Estado o bien por un órgano de carácter internacional, esto permita considerar que la información así publicada corresponde precisamente al ente público que proporciona esa información en línea.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que si la información publicada por un medio electrónico se puede atribuir de manera indubitable a un ente del Estado, porque es el mismo ente estatal el que crea el sistema informático que utiliza un medio electrónico (como sería la Internet), como forma de interactuar con los particulares, y el orden jurídico aplicable obliga inclusive al gobernado a utilizar esa misma vía, entonces la veracidad de la información así transmitida debe ser reconocida por nuestro sistema jurídico con pleno valor probatorio.

Un ejemplo claro de ello se advierte en la materia tributaria, pronunciándose al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la jurisprudencia número 2a./J.24/2008, en el cual se reconoció que si los contribuyentes deben realizar pagos y presentar sus declaraciones respectivas en documentos digitales a través de medios electrónicos, en términos del artículo 31 del Código Fiscal de la Federación, estando obligados por la ley a hacer uso de una interconexión de redes informáticas, en consecuencia. Tratándose del cumplimiento de las obligaciones fiscales a través de estos medios, la sola impresión o copia simple de esa información es apta para demostrar el cumplimiento de esas obligaciones por parte de los contribuyentes, así como el contenido plasmado en el medio informático.

Lo anterior en virtud de que el método por el cual se generan los documentos digitales está previsto en ley y, además, porque mediante reglas generales se ha desarrollado la regulación que permite autenticar su autoría.

Por otro lado, cuando la información extraída de Internet no pueda ser atribuible a un ente público, pero sí a una determinada persona de carácter privado, como podría ser una empresa, banco, asociación, instituto de investigación o una persona física, entre otros, dicha información deberá valorarse analizando la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada, en relación a otros elementos como serías: la naturaleza de la información, la fuente a la que pueda atribuírsele y su verosimilitud, entre otros aspectos, de manera que -admiculados con otros elementos- pueda probarse la veracidad de la información que contiene el medio electrónico.

El criterio del Poder Judicial de la Federación al respecto ha sido en el sentido de que, tratándose de aquella información transmitida vía Internet que no pueda atribuirse a determinada persona o sujeto obligado, y que sea ofrecida como medio de convicción en un proceso, constituye una prueba indiciaria en la medida en que el documento o información electrónica se adminicule con otros medios de convicción sirviendo también para conformar una presunción humana, por lo que es reconocida por nuestro sistema jurídico como un medio para crear convicción en el ánimo del juzgador, dejándose al prudente arbitrio del mismo su valoración.

Por lo anterior, es indudable que es esencial en la materia de información en medios electrónicos para su confidencialidad y, máximo aprovechamiento en la función jurisdiccional, la cuestión de la seguridad para ulterior consulta, la fiabilidad del método

por el que se maneja la información y la posibilidad de atribuirse a la persona obligada. Ello no debe ser obstáculo para su implementación en la actividad estatal, sino que, por el contrario, esas características deben servir como parámetro para crear sistemas informáticos que precisamente cumplan con esos requerimientos, de tal manera que tanto la función pública como la actividad de los particulares hacia los entes del Estado quede asegurada en esos medios informáticos sin que sea cuestionable su autenticidad.

3. El Derecho Informático y la Informática Jurídica.⁸⁰

Consecuencia de la creación y aplicación de las herramientas tecnológicas que se han descrito ya, es que el Derecho y la Informática han interactuado de tal manera que el primero se ha dedicado al estudio y regulación de los fenómenos suscitados con motivo de la realidad informática, y por su parte, la aplicación de la informática en diversos aspectos de la vida social ha servido para la realización de las tareas y fines que busca el Derecho.

Así, por ejemplo, nuestro sistema jurídico reguló por primera vez mediante una serie de reformas legales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 2000, un fenómeno social iniciado años atrás; el comercio y el intercambio de información mediante el uso de medios y sistemas electrónicos. Con lo anterior se abrió el camino en nuestro país para el desarrollo de una nueva rama del Derecho denominada Derecho Informático o Derecho de las Nuevas Tecnologías.

Para entender la interacción entre el Derecho y la Informática es necesario precisar, en primer lugar, lo que se entiende por *Informática*. El término se compone de dos vocablos: "Información" y "automática", respecto del cual Enrique Falcón, refiere:

"Fue creado en Francia en 1965, con el objeto de signar las ciencias y técnicas de la comunicación que intervienen en la recopilación y utilización de datos a fin de elaborar decisiones.⁸¹"

Para Julio Téllez Valdez ese concepto se define como:

"El conjunto de técnicas destinadas al tratamiento lógico y automatizado de la información.⁸²"

Por su parte Fix-Fierro señala que:

"Es la ciencia del tratamiento automático o automatizado de la información primordialmente mediante las computadoras.⁸³"

⁸⁰ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas.

⁸¹ Falcón, Enrique M.; Citado por Juan Manuel Jiménez Illescas

⁸² Téllez Valdez Julio, "Derecho Informático"

⁸³ Fix-Fierro Héctor, Citado por Juan Manuel Jiménez Illescas

Así la informática converge con el Derecho en dos puntos de conexión, a saber:

- a. La informática como objeto de estudio y regulación jurídicos, lo que se conoce como Derecho Informático; y
- b. La informática como instrumento, es decir:

...como medio auxiliar en el tratamiento, organización y sistematización de datos, información y documentos, principalmente a través de los computadores o por cualquier otra nueva tecnología de información y la comunicación, lo que se conoce como Informática Jurídica...

Por lo tanto, si partimos de la base de que el derecho es:

Un sistema de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica.

Por otra parte, el Derecho como ciencia constituye un sistema de conocimientos sistematizados que tiene por objeto el conocimiento racional de los fenómenos jurídicos que surgen de dicha realidad histórica, entonces encontramos que el primer punto de conexión el Derecho Informático tendrá como objeto el estudio de los alcances y problemas jurídicos que la informática plantea en nuestra realidad social, así como la regulación de los fenómenos informáticos en esa sociedad.

En ese orden de ideas, el Derecho Informático se ha definido como: "La rama de la ciencia jurídica que considera a la Informática como instrumento y objeto de estudio del Derecho", o bien como: "El conjunto de leyes, normas y principios aplicables a los hechos y actos derivados de la Informática".

Por otro lado, en el segundo punto de conexión, la informática jurídica se ha definido como: "El conjunto de aplicaciones de la Informática en el ámbito del Derecho", así como: "La aplicación de medios informáticos para el procesamiento de información jurídica".

Así, puede clasificarse en:

- a. Documentaria. Relativa al tratamiento automatizado de documentos jurídicos mediante la creación de una base de datos de cualquier fuente consultable del Derecho.
- b. De gestión y control. Relativa a la aplicación de la Informática a la práctica jurídica de documentos, expedientes y libros, entre otros.
- c. Metadocumentarias. Es decir, que va más allá de los fines documentarios, porque abarca proyectos que intentan obtener de la informática aplicaciones que auxilien a resolver problemas jurídicos o al avance de la teoría jurídica, en los campos de toma de decisiones, enseñanza del Derecho y otros como la investigación.

Otros sinónimos que se han utilizado para referirse a la informática jurídica son de Jurimetría (Lee Loevinger) o iuscibernética (Mario G. Losano).

...la informática es un instrumento al servicio del Derecho. Contribuye a acelerar y a hacer más eficientes algunas labores tradicionales del jurista. Pero es más que un instrumento la medida que ofrece resultados que no serían posibles de otro modo⁸⁴.

En ese punto, si como se ha precisado, la informática jurídica en general tiene por objeto el procesamiento de información jurídica para una mejor toma de decisiones, y por otra parte el juzgador es el jurista que por excelencia necesita de la mayor cantidad de información jurídica posible, relativa tanto a los hechos controvertidos en un proceso como el derecho aplicable al caso concreto, lo anterior para el efecto de decir el derecho controvertido en un juicio; entonces la informática jurídica se vuelve un instrumento que puede auxiliar en gran medida al juzgador para resolver los problemas jurídicos que se le presentan, con lo que se concreta la aplicación de los medios informáticos en beneficio de la función jurisdiccional y, en consecuencia, de la propia justicia.

Así lo sugiere Myrna García Barrera, cuando señala:

La contribución de la informática jurídica al campo de la toma de decisiones es trascendental, pero conviene recordar que la racionalidad de todas las decisiones consiste en hacer mínima la incertidumbre que ellas pueden generar, minimización que está directamente asociada, por una parte, el manejo de la información y, por otra, al uso de una estructura de razonamiento que resulte aceptable en la comunidad a la cual va dirigida (...) cuando el juez decide acerca de un asunto, dando o quitando la razón a alguien, o bien considerando que alguien es culpable o inocente, también se apoya la información que posee, la cual se encuentra en el expediente escrito, o bien en diversas constancias de los juicios orales, constancias que utilizan los medios electrónicos y ópticos, además conforme a la regulación que esté vigente y sea aplicable al caso concreto en cuestión⁸⁵.

4. Objetivos de la Aplicación de Tecnologías en la Impartición de Justicia Contenciosa Administrativa.⁸⁶

4.1. Directrices en el ámbito Internacional.

En noviembre de 2005, México participó en la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) celebrada en Túnez, auspiciada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones -integrante de la Organización de las Naciones Unidas-. cuyo objetivo consiste en permitir el crecimiento y desarrollo sostenible de las redes de telecomunicaciones y de <información, y facilitar el acceso universal tanto en la economía como en la Sociedad Mundial de la Información para beneficiarse de ellas.

⁸⁴ Fix-Fierro Héctor, Citado por Juan Manuel Jiménez Illescas

⁸⁵ Myrna Elia García Barrera , Derecho de las Nuevas Tecnologías.

⁸⁶ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas.

Mediante el compromiso de Túnez México se comprometió, a nivel internacional, a crear mayor conciencia acerca de las ventajas que las tecnologías de la información y la comunicación aportan a la humanidad y la manera en que pueden transformar las actividades y la vida de las personas -así como su interacción- al despertar una mayor confianza en el futuro.

Asimismo se comprometió a utilizar el potencial de dichas tecnologías para crear sistemas públicas de información sobre leyes y reglamentos, considerando un desarrollo mayor de los puntos de acceso públicos y apoyando una amplia disponibilidad de esta información.

En tal sentido, al implementar el "juicio en línea" ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se atiende al referido compromiso adquirido por nuestro país a nivel internacional.

5. Justicia Pronta y Expedita.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios constitucionales a los que deben sujetarse los órganos de impartición de justicia en nuestro país en el dictado de sus resoluciones, en los siguientes términos:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de **manera pronta, completa e imparcial**. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

La Segunda Sala de la SCJN, mediante jurisprudencia número 2a./J.192/2007, se ha pronunciado en el sentido del citado artículo 17 constitucional se desprenden cinco garantías que son las siguientes:

- A. Prohibición de la autotutela o "hacerse justicia de propia mano";
- B. El derecho de autotutela jurisdiccional o acceso a la justicia;
- C. Abolición de costas judiciales;
- D. Independencia judicial; y
- E. Prohibición de prisión por deudas de orden civil.

Por lo que hace concretamente a la garantía individual de acceso a la impartición de justicia, se definió en dicho criterio jurisprudencial como aquella que consagra a favor de los gobernados los siguientes principios:

- a. De la justicia pronta. Este principio consiste en la obligación de las autoridades encargadas de la impartición de justicia resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.

- b. De la justicia completa. Consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, garantizándose al gobernado la obtención de una resolución que decida en juicio.
- c. De justicia imparcial. Principio que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a Derecho sino, fundamentalmente, que no dé a lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.
- d. Justicia gratuita. Este principio estriba en que los órganos del Estado encargado de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación del servicio público.⁸⁷

Por lo anterior, es claro que uno de los principios constitucionales a los que deben sujetarse los órganos de impartición de justicia en nuestro país, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el de brindar celeridad y prontitud en el dictado de sus resoluciones.

Ello significa que la tramitación y resolución del juicio contencioso administrativo debe realizarse en los plazos establecidos en la ley y que se traduzca en el menor tiempo posible, de manera que el derecho deducido en el juicio pueda ser efectivamente restituido a las partes. Con ello se busca que el simple transcurso del tiempo necesario para la resolución del juicio no haga nugatorio el derecho lesionado por la actividad de la administración pública, pues como señala Jean de la Bruyere: "Una cualidad de la justicia es hacerla pronta y sin dilaciones; hacerla esperar es injusticia".

Con lo anterior se asegura uno de los principios teológicos en los que descansa el sistema de control jurisdiccional de la administración pública, el principio de legalidad, conforme al cual todas las autoridades administrativas están obligadas a sujetar su actuar preservando el orden jurídico, porque la confianza de la sociedad descansará en que en caso de que no fuese así, la restitución del derecho que se hubiera vulnerado será de la manera más rápida y eficiente posible.

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado por el principio de prontitud en la impartición de justicia, previsto por el artículo 17 constitucional, en el sentido que sujetarse tanto a las autoridades encargadas de administrar justicia como las partes en el proceso, plazos que deben reunir las siguientes características⁸⁸:

a. ⁸⁷ Tesis: 2a./J.192/2007, novena época, Segunda Sala, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209. ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

⁸⁸ Tesis: 1a.LXX/2005, novena época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, julio de 2005. JUSTICIA PRONTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR PARA GARANTIZARLA.

- a. Deben ser generales. Entendiéndose por esto que sean comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte.
- b. Razonables. Al respecto, el plazo debe ser prudente para el adecuado actuar de la autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes.
- c. Objetivos. Delimitándose en la ley a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales.

Concretamente, los plazos para la tramitación del juicio contencioso administrativo se encuentran establecidos por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entre los que destaca:

- a. De 45 días para la interposición de la demanda (artículo 13, fracción I), así como para la contestación de la misma (artículo 19, primer párrafo).
- b. De 20 días para la ampliación de la demanda (artículo 17, primer párrafo), así como para la contestación a la ampliación de la misma (artículo 19, primer párrafo).
- c. De cinco días posteriores a los 10 días siguientes a la conclusión de la substanciación del juicio para formular alegatos.
- d. De 45 días para la formulación del proyecto de sentencia.
- e. De 60 días para la emisión de la misma, ambos plazos siguientes a aquél en que se haga el cierre de instrucción. (artículo 49).

Al respecto es importante mencionar que si bien el cumplimiento de los plazos antes precisados es obligatorio, tanto para el órgano jurisdiccional como para las partes en el litigio -por estar establecidos en la ley-, esto no trae como consecuencia necesariamente la certeza de que el juicio se tramite en el menos tiempo posible.

Ello por la duración del proceso en general se ve incrementada por factores propios del juicio, dificultad del asunto, número de partes que comparecen al mismo, tiempo necesario para el desahogo de las pruebas ofrecidas, notificaciones de actos procesales y trámites administrativos, entre otros.

Además de los factores externos como cargas de trabajo del órgano jurisdiccional, recursos materiales, económicos y humanos, etcétera.

Por lo anterior, uno de los objetivos de la modernización del proceso jurisdiccional en la materia contenciosa administrativa deberá ser la reducción de tiempos y plazos no establecidos en la ley para la tramitación y resolución del proceso, con miras a respetar la garantía constitucional en comento.

Efectivamente, el concepto de justicia se refiere al acceso real y efectivo de los gobernados a la impartición de justicia por parte de los órganos del Estado creados para ello. Sobreponiéndose a las barreras intrínsecas que impiden al individuo o grupos acudir a la justicia.

En ese sentido. Héctor Fix-Fierro⁸⁹ postula que existen las siguientes barreras:

- a. De tipo económico. Es decir, porque la justicia es costosa tanto para el que la solicita como para el estado que la imparte; por lo que deben prohibirse los pagos por los servicios que prestan los tribunales, denominados costas judiciales. En nuestro sistema judicial quedan fuera de esos conceptos los gastos ocasionados con motivo del juicio: copias, preparación y desahogo de pruebas, contratación de peritos y honorarios de abogados.
- b. De tipo organizativo. Esto se refiere a la protección de intereses colectivos o de un grupo de personas que forman parte de esa colectividad y que por tanto, forma parte de un interés social más amplio. El interés de los consumidores; la protección a los derechos humanos; o bienes jurídicamente tutelados por el Estado.

Acerca de este punto, la Segunda Sala de la SCJN, en la ejecutoria de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J.192/2007 antes citada, también se pronunció en el sentido de que la prevención de que los órganos jurisdiccionales deben estar expeditos -adjetivo con que se designa lo desembarazado, lo que está libre de estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, consiste en que el poder público en cualquiera de sus manifestaciones -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- no puede, en principio, supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna que constituya un obstáculo para los gobernados, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas o carentes de razonabilidad o proporcionalidad. Ello sin que impida que la ley pueda establecer límites al derecho a la tutela judicial, así como aquellos enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, guardando la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como sería el cumplimiento de los plazos legales, el agotar recursos ordinarios previos o la previa consignación de fianzas o depósitos.

Por otra parte, para hacer efectivo el principio constitucional en comento también debe asegurarse la independencia del Tribunal y su imparcialidad. Esto se traduce en el respeto a la división de poderes y la protección de las llamadas "garantías judiciales" a favor de los juicios, las cuales son:

- a. Selección y designación. Que se establezca requisitos y mecanismos de selección y evaluación para que los individuos más aptos, capaces y honestos ocupen los cargos correspondientes en el órgano jurisdiccional.
- b. Estabilidad. Para asegurar la independencia del juzgador, éste debe tener seguridad en su puesto, lo que permite desarrollar con continuidad la impartición de justicia, pudiendo ser destituido por causas graves de responsabilidad.
- c. Adecuada remuneración. Porque con ésta no sólo se disminuye el riesgo de corrupción sino que se estimula la continuidad, especialización en el ámbito civil, penal y administrativo.

⁸⁹ Fix-Fierro Héctor, Citado por Juan Manuel Jiménez Illescas

Aunado a esto, debe asegurarse la ejecución de los fallos dictados por el juzgador, lo que consiste en que la verdad legal materialice de tal manera que se dote de las facultades necesarias al juez para imponer el cumplimiento de sus resoluciones dictadas conforme a Derecho.

Por todo hasta aquí comentado, considero que la implementación de los avances tecnológicos en nuestro sistema de impartición de justicia debe tener como objetivo primordial la reducción del tiempo necesario que lleva al juzgador y además funcionarios jurisdiccionales para la tramitación, integración, estudio y resolución del proceso, permitiendo que esos medios faciliten las fases del juicio tanto para el servidor público judicial como para el justiciable.

Lo anterior necesariamente implica que esa tecnología sea accesible y de sencillo manejo, evitando que su uso no aumente el problema que pretende resolver.

Por tanto, la capacitación de los servidores públicos a quienes se encarga el manejo de esa tecnología, así como de los particulares que deseen acceder a los medios tecnológicos, es básica para que la implementación de esa tecnología verdaderamente sirva a los fines de la justicia.

Asimismo, debe procurarse la fiabilidad y seguridad de la tecnología e implementar por lo que, ante el reconocimiento de que toda tecnología es en un punto susceptible de fallar -ya sea por defectos propios o inducidos en su manejo- es indispensable precisamente reconocer esa posibilidad para prever y aplicar estrategias que permitan la continuidad del sistema o equipo, o bien, la previsión de medidas alternas que permitan alcanzar el objetivo deseado: la prestación del servicio, la realización del trámite o el desarrollo de la actividad.

6. Eficiencia de Gestión Interna y Externa.

Uno de los temas desarrollados por los doctrinarios encargados de interpretar los resultados de la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, encomendada por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el aspecto de la eficacia y eficiencia de los órganos judiciales para realizar sus funciones, definiéndola como la condición en que el aparato de justicia resuelve rápido, con calidad y con un costo moderado todos los asuntos que se le presentan.

Si bien el término eficiencia tiene una connotación claramente económica, su presencia en la discusión sobre el funcionamiento de los poderes judiciales tiene mucha relevancia, de modo que, como menciona Héctor Fix-Fierro:

Aplicar el concepto de eficiencia a la administración de justicia, sólo tendría sentido cuando el sistema de que se trate se considere, en principio, como "aceptable" (por ejemplo, si cumplen en mayor o menor grado con sus funciones, o con algunas de ellas, como quiera que éstas se definan) de modo que entonces pueda plantearse la búsqueda de alternativas que optimicen recursos y prácticas.

Así, la eficiencia de gestión debe entenderse tanto en el ámbito interno como externo, lo que se traduce en la optimización de los mecanismos para la toma de decisiones y la resolución, tanto en los asuntos de carácter administrativo como en las tareas propias del juzgador, en el menos tiempo posible y con el mejor uso de recursos disponibles.

En ese campo la tecnología deberá propiciar el flujo de información entre los distintos niveles de la estructura del órgano de impartición de justicia, a fin de que se puedan manejar de manera pronta y eficaz los expedientes, documentos, oficios, precedentes, criterios, entre otros, que permitan alcanzar los fines del sistema de impartición de justicia.

También debe entenderse la eficiencia de gestión como un área prioritaria, en la implementación de nuevas tecnologías al servicio de los sistemas de impartición de justicia, pues esos mecanismos no sólo permiten interactuar al órgano jurisdiccional con el particular que demanda el acceso a dichos sistemas de justicia, lo que implica -necesariamente- un mejor manejo de los recursos humanos, materiales y económicos para el servicio de los gobernados, sino también conlleva implícita la percepción que los gobernados tienen acerca del órgano de procuración de justicia y, en consecuencia, la percepción social de la eficacia del sistema jurídico en su totalidad.

7. Eficiencia de los Recursos Humanos y Económicos.

Otro rubro importante es el manejo de los recursos humanos y económicos necesarios para implementar el uso de tecnologías disponibles. Lo anterior implica analizar el costo de su implementación a corto, mediano y largo plazo, así como el beneficio esperado y efectivamente alcanzado con esas tecnologías. Esto porque el provecho que se obtiene de la tecnología depende no sólo de sus características, sino también de la aplicación que se haga de ella en el desarrollo de las actividades humanas, y el beneficio que tenga aquélla por encima del costo económico, humano y social que represente.

8. El Juicio Contencioso Administrativo Federal y los Sistemas Informáticos.⁹⁰

Existe entonces una justificación suficientemente convincente para incluir en nuestro sistema de impartición de justicia -y más aún en la materia contenciosa administrativa- los sistemas informáticos que permitan hacer más eficiente la tramitación y resolución del juicio contencioso administrativo federal, siguiendo las experiencias de los sistemas informáticos en el ámbito administrativo como una forma de combatir el importante rezago que existe en el Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objetivo de reducir los tiempos para la solución de los asuntos sometidos ante el mismo y hacer más expedito el acceso a los particulares a la justicia administrativa y fiscal.

Coincidentemente con este espíritu de modernización tecnológica en la materia contenciosa administrativa, destaca la opinión del maestro Javier Moreno Padilla al proponer la Creación de un Consejo Informático Contencioso Fiscal, el cual estaría constituido por peritos interdisciplinarios, quienes conjuntamente con el Tribunal resolverían las controversias en materia informáticas, estimando que:

⁹⁰ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas.

...se puede estructurar un procedimiento ágil y adecuado que reúna las características del contencioso administrativo, pero con la idiosincrasia de los medios electrónicos (...) La cibernética y la tecnología requieren de una especial habilidad, que sólo profesionales en las materia tienen; por otra parte, se requiere la presencia del juzgador que defina la controversia y ello sólo es posible con la especialidad jurídica.

En ese orden de ideas, el pasado 26 de marzo de 2009 el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, como cámara de origen, una iniciativa que retoma diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para implementar el llamado Juicio en Línea, el cual tiene como principales objetivos⁹¹:

- a. Establecer la posibilidad de que los particulares puedan impugnar los actos y resoluciones administrativas de carácter individual o general utilizando dispositivos electrónicos y sistemas computacionales, por lo que todas las promociones y documentos serán presentados de manera digital y contendrán la firma electrónica que los valide, proporcionada por el mismo Tribunal.
- b. La integración y consulta de los expedientes que se formen con motivo de la tramitación de los juicios ante el Tribunal a través de Internet.
- c. La implementación de un Sistema de Justicia en Línea por parte del Tribunal para la substanciación del Juicio en Línea.

Por su parte la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados estimó en su dictamen de fecha de 2 de abril de 2009 -y aprobado por el Pleno de esa Cámara en sesión del día 15 del mismo mes y año por 312 votos a favor, 3 abstenciones y cero en contra-, que la iniciativa en comento permitirá atender la demanda social actual de un sistema de procuración e impartición de justicia:

Esta Comisión estima que es procedente la reforma propuesta en el sentido de establecer como instrumentos jurídicos procesales la aplicación de mensajes de datos, la firma electrónica avanzada y la conservación por medios electrónicos de la información generada, comunicada y archivada a través de medios ópticos y de cualquier otra tecnología equivalente, que haga posible la conversión de papel a medios virtuales, para una administración de justicia ágil, pronta y expedita, sirviéndose para ello de herramientas generalizadas entre la sociedad tales como: correo electrónico o la "Internet"; o bien otros específicamente diseñados para tal efecto: formatos contenidos en medios informáticos, sistemas de cómputo confiables que pongan especial énfasis en la seguridad del resguardo de la información plasmada en los actos procesales, la publicación de acuerdos judiciales y páginas de "Internet", la Firma electrónica avanzada y soportes electrónicos para el archivo y manejo de expedientes⁹².

⁹¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, jueves 26 de marzo de 2009, año XII, número 2725-II.

⁹² Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, martes 14 de abril de 2009, año XII, número 2736-III.

Por su parte, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos Primera, de la Cámara de Senadores, estimaron con respecto a la minuta que envió su legisladora, según su dictamen de fecha 23 de abril de 2009 aprobado por el Pleno de dicha Cámara en sesión del día 28 del mismo mes y año, por 86 votos a favor, 7 abstenciones y cero en contra, que la iniciativa en comento tendría los siguientes beneficios:

Para los justiciables:

- a. Acceso total a la justicia administrativa. Todo justiciable podrá acceder y actuar, desde cualquier computadora con Internet, las 24 horas y los 365 días del año a su expediente electrónico en tiempo real.
- b. Litigio fácil, eficiente y seguro. El Juicio en Línea se substanciará de manera integral, desde la presentación de la demanda hasta que se dicte sentencia.
- c. Justicia expedita. Reducir drásticamente el tiempo de tramitación de los juicios.
- d. Ahorros sustanciales. En tiempo, dinero y papel.

Para el tribunal:

- a. Mayor eficiencia y calidad en la función jurisdiccional
- b. Reducir los tiempos en el trámite administrativo de los juicios e incrementar el tiempo en el estudio y análisis jurisdiccional.
- c. Repartir de manera más eficiente las cargas de trabajo entre las diferentes Salas.

Gobierno Jurisdiccional:

- a. Contar con un sistema integral que genere información en tiempo real para la planeación y toma de decisiones.
- b. Crear mecanismos eficientes para medir objetivamente el desempeño de la función jurisdiccional.
- c. Conocer de juicios con características similares para evitar criterios contradictorios, fijar jurisprudencia y agilizar los procesos.

En general:

- a. Posicionar a México en el mundo como un transformador de la forma tradicional de impartir justicia.
- b. Generar una experiencia institucional favorable que pueda ser aprovechada por otros órganos de impartición de justicia.
- c. Contar con un mecanismo que permita el intercambio oportuno de información con otros poderes y autoridades para la toma de decisiones.

- d. Contribuir al desarrollo económico del país.
- e. Generar un impacto económico favorable en las finanzas públicas, ya que el proyecto tiene un VANS de \$1,907, MDP y una TIRS de 92%.

9. Aspectos Generales del Juicio en Línea.⁹³

Entre los aspectos generales que más destacan de la iniciativa que implementa el juicio contencioso administrativo federal substanciado mediante medios electrónicos se encuentran los siguientes:

- a. Será optativo para el demandante elegir entre el juicio en la vía tradicional y el substanciado en línea. Así, de elegir esta opción la misma será obligatoria para la autoridad demandada. Por lo que respecta al juicio de lesividad, la opción de elegir será del demandado.
- b. Le aplicarán todas las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, salvo por las particularidades que se prevén en el capítulo X (denominado Del Juicio en Línea) que se adiciona el Título II (denominado De la Substanciación y Resolución del Juicio) de la Ley.
- c. La creación de un sistema electrónico denominado Sistema de Justicia en Línea en el que se registrará, tramitará, gestionará, controlará, procesará, almacenará, difundirá, transmitirá y notificará todo el procedimiento. En él se integrará el expediente electrónico del juicio, que incluirá: promociones, resoluciones, oficios, documentos, actuaciones, constancias, notificaciones, solicitudes, incidentes, recursos de reclamación, aclaraciones de sentencia, quejas y demás actos y hechos jurídicos que deriven de la substanciación del juicio.
- d. No aplicará para la presentación y trámite de los recursos de revisión y juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del juicio en línea.
- e. Se registrarán autorizados y delegados de las partes (previa solicitud) proporcionándoles su firma electrónica avanzada, clave de acceso y contraseña.
- f. El Tribunal, por medio de acuerdos reglamentarios, dará a conocer los lineamientos técnicos y formales que deberán observarse por las partes.
- g. Las pruebas documentales electrónicas tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física.
- h. No deberán exhibirse copias para traslado, con lo que economizará y evitará en gran medida el uso excesivo de papel y el manejo indiscriminado del mismo.
- i. En relación al procedimiento para la notificación de acuerdos y demás

⁹³ "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal" Juan Manuel Jiménez Illescas.

- resoluciones, se establece que las de carácter personal se harán a través del correo electrónico que señalen las partes, con la cual el Actuario elaborará minuta en la que se precise la actuación a notificar y los documentos que se adjuntan. Finalmente, como medida de seguridad, el sistema electrónico del Tribunal registrará la fecha y hora en que se efectúe el envío.
- j. La notificación se tendrá por legalmente practicada cuando el sistema electrónico genere el acuse de recibo donde conste la fecha y hora en que se ha recibido el mensaje enviado, y surtirá el día hábil siguiente a la fecha en que se realizó.
 - k. Se computarán hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las oficinas del Tribunal.
 - l. Las autoridades demandadas deberán registrar a las unidades administrativas jurídicas que los representen durante el periodo de *vacatio legis*, señalando su dirección de correo electrónico.
 - m. También se reforma la Ley orgánica del Tribunal, en lo relativo a las facultades del Secretario General, de los secretarios de Acuerdos de la Sala Superior y de Salas Regionales para la implementación del Juicio en Línea, como sería imprimir y certificar las constancias electrónicas del juicio.
 - n. En los artículos transitorios del decreto de reformas se establece que los juicios en trámite se continuarán substanciado conforme al procedimiento vigente (no electrónico) y que, de acuerdo a la reforma que se comenta, se le denomina Juicio en la vía tradicional.

Es indudable que el fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que demanda al individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer la violencia para reclamar su derecho, pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, a través de tribunales de justicia que la impartirán de forma gratuita, pronta y expedita.

Por tanto, el juzgador tiene la obligación de impartir justicia de manera pronta y expedita, porque los procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia.

En esta sociedad invadida por el uso de medios electrónicos, el Derecho se concibe como un instrumento de transformación social cuyo fin es el perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración e impartición de justicia.

Por ello, tal y como lo señala la Exposición de Motivos de las reformas al Código de Comercio y Código Civil Federal:

Se trata de un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance debe mejorar la realidad social a través de propuestas de mayor calidad y profundidad⁹⁴.

⁹⁴ Exposición de Motivos de las reformas al Código de Comercio y Código Civil Federal publicadas en el Diario

Por otra parte, estimo que el Juicio en Línea permitirá cumplir con la obligación, así como el anhelo de todo juzgador y justiciable, en el sentido de que se imparta una justicia pronta y expedita, sobre todo si se toma en consideración que el día de hoy los avances tecnológicos permiten el uso de los computadores sea cada vez más común entre la población.

Así, como un juicio a través de medios electrónicos, más mexicanos tendrán acceso a la justicia, logrando que ésta se acerque de forma más eficiente al gobernado al no ser necesario su desplazamiento para acceder a ella, con lo que la justicia se haría llegar en forma expedita, eficaz, moderna y confiable a los gobernados.

Uno de los beneficios esperados por la implementación del Juicio en Línea consiste en que se agilicen considerablemente los trámites realizados por las partes en el juicio ante el Tribunal, puesto que las demandas y demás promociones no se tendrán que presentar físicamente en la oficialía de partes correspondiente o depositar en las oficinas de correo del domicilio de los particulares, sino mediante el acceso al Sistema de Justicia en Línea por medio de Internet, con el cual se podrán enviar esas promociones en cuestión de segundos.

Por otro lado, es claro que el beneficio para las partes, las cuales podrán consultar los expedientes digitales cualquier día y hora desde un computador conectado a Internet. Esto representará un ahorro considerable en tiempo para los interesados, así como el "descongestionamiento" en las oficinas del tribunal, lo cual beneficiará al personal que ahí labora, pues en lugar de atender en todos los casos personalmente a los justiciables, éste podrá enfocar sus labores sustantivas.

De igual manera será importante el ahorro presupuestal de recursos económicos y materiales, al sustituir el uso de papel por el de medios digitales, tanto en beneficio del Tribunal -con la posibilidad de que éste realice notificaciones, traslados y actuaciones a través de esos mismos medios-, como de los particulares, quienes podrán presentar promociones y documentos de la misma forma.

Otro aspecto importante a destacar es la reducción de los plazos para acordar y emitir las resoluciones relativas a la substanciación del juicio contencioso administrativo, al prescindir del flujo de documentación e información por oficinas, correos y áreas de servicios del tribunal -tales como oficialía de partes, archivos y actuarías-, el cual regularmente es lento, máxime cuando existen grandes cargas de trabajo.

Asimismo, la notificación de esos actos y resoluciones tanto a las autoridades como a los particulares que sean parte en el juicio se hará en menor tiempo al utilizar el sistema electrónico correspondiente.

En consecuencia, se estima que el Juicio en Línea contribuirá de manera mas significativa al abatimiento gradual del rezago en la tramitación y resolución del juicio contencioso administrativo, en beneficio de los ciudadanos que busquen acceder a la impartición de justicia por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPITULO SEXTO

TEXTO LEGAL DE LAS REFORMAS Y COMENTARIOS A LAS MISMAS

1. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1-A.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Acuse de Recibo Electrónico: Constancia que acredita que un documento digital fue recibido por el Tribunal y estará sujeto a la misma regulación aplicable al uso de una firma electrónica avanzada. En este caso, el acuse de recibo electrónico identificará a la Sala que recibió el documento y se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento digital fue recibido en la fecha y hora que se consignen en dicha constancia. El Tribunal establecerá los medios para que las partes y los autorizados para recibir notificaciones puedan verificar la autenticidad de los acuses de recibo electrónico.

II. Archivo Electrónico: Información contenida en texto, imagen, audio o video generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

III. Boletín Procesal: Medio de comunicación oficial impreso o electrónico, a través del cual el Tribunal da a conocer las actuaciones o resoluciones en los juicios contenciosos administrativos federales que se tramitan ante el mismo.

IV. Clave de acceso: Conjunto único de caracteres alfanuméricos asignados por el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal a las partes, como medio de identificación de las personas facultadas en el juicio en que promuevan para utilizar el Sistema, y asignarles los privilegios de consulta del expediente respectivo o envío vía electrónica de promociones relativas a las actuaciones procesales con el uso de la firma electrónica avanzada en un procedimiento contencioso administrativo.

V. Contraseña: Conjunto único de caracteres alfanuméricos, asignados de manera confidencial por el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal a los usuarios, la cual permite validar la identificación de la persona a la que se le asignó una Clave de Acceso.

VI. Dirección de Correo Electrónico: Sistema de comunicación a través de redes informáticas, señalado por las partes en el juicio contencioso administrativo federal.

VII. Dirección de Correo Electrónico Institucional: Sistema de comunicación a través de redes informáticas, dentro del dominio definido y proporcionado por los órganos gubernamentales a los servidores públicos.

VIII. Documento Electrónico o Digital: Todo mensaje de datos que contiene texto o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

IX. Expediente Electrónico: Conjunto de información contenida en archivos electrónicos o documentos digitales que conforman un juicio contencioso administrativo federal, independientemente de que sea texto, imagen, audio o video, identificado por un número específico

X. Firma Digital: Medio gráfico de identificación en el Sistema de Justicia en Línea, consistente en la digitalización de una firma autógrafa mediante un dispositivo electrónico, que es utilizada para reconocer a su autor y expresar su consentimiento.

XI. Firma Electrónica Avanzada: Conjunto de datos consignados en un mensaje electrónico adjuntados o lógicamente asociados al mismo que permita identificar a su

autor mediante el Sistema de Justicia en línea, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa. La firma electrónica permite actuar en Juicio en Línea.

XII. Juicio en la vía tradicional: El juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales.

XIII. Juicio en línea: Substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de esta Ley, a través del Sistema de Justicia en Línea.

XIV. Sistema de Justicia en Línea: Sistema informático establecido por el Tribunal a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal.

XV. Tribunal: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo reúne las nuevas definiciones que se incluyen en la ley, y que son necesarias para el poder llevar a cabo el proyecto "Sistema de Justicia en Línea"

Además tenemos que se percibe una tendencia a que se incorporen poco a poco este nuevo proyecto al ahora llamado juicio tradicional, esto en razón de que algunas herramientas informáticas como son: el Boletín Procesal, la dirección de correo electrónico institucional, mismas que se usaran para realizar notificaciones.

ARTÍCULO 4o.- Toda promoción deberá contener la firma autógrafa o la firma electrónica avanzada de quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada. Cuando el promovente en un Juicio en la vía tradicional, no sepa o no pueda estampar su firma autógrafa, estampará en el documento su huella digital y en el mismo documento otra persona firmará a su ruego.

...

El artículo 4 nos indica que de igual forma que se da en el juicio tradicional si la presentación de la demanda se da sin firma se tendrá como no presentada, pero en este caso se dará solo la autenticidad a la firma electrónica avanzada que se tenga registrada ante el tribunal.

TÍTULO II

De la Substanciación y Resolución del Juicio

CAPÍTULO I

De la Demanda

ARTÍCULO 13.- El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

I a III ...

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de

la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

...
...

El artículo 13 es de fundamental importancia ya que otorga al particular la decisión de en que vía desea tramitar su proceso, lo cual es lo mas indicado, ya que no se puede obligar al particular a llevar a cabo su juicio mediante el sistema de justicia en línea, pero sujetándolo a que una vez tomada la decisión de que vía tomar, no podrá ser cambiada y deberá tramitarse el juicio hasta su conclusión en la vía elegida.

Pero obliga a las dependencias que pueden promover el juicio de lesividad, a promoverlo mediante el sistema de justicia en línea, y habrá la posibilidad de que esta vía sea cambiada por el particular, dando así al particular siempre la decisión, lo que es lo mas correcto.

ARTÍCULO 14.- ...

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

II a VIII...

En cada demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda.

En los casos en que sean dos o más demandantes éstos ejercerán su opción a través de un representante común.

En la demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda. (Esté Párrafo se resalta con cursillas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto)

En el supuesto de que conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo, no se señale el domicilio del demandante en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala, así como en el Boletín Procesal que emita el Tribunal, el cual estará disponible en su página electrónica. En caso de que el actor desconozca el domicilio del tercero, deberá manifestarlo así bajo protesta de decir verdad.

Este precepto legal es de vital importancia si se desea llevar un trámite mediante el sistema de justicia en línea, ya que menciona el requisito

fundamental de indicar en el escrito inicial de demanda el correo electrónico por el cual serán llevadas a cabo las notificaciones del procedimiento, y es que si se omite, el juicio se llevará a cabo mediante la vía tradicional no obstante de que el particular haya decidido llevar su proceso en línea.

ARTÍCULO 24.- ...

I. La promoción en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

b) a d)...

II...

...
...
...

Artículo 24, de igual manera que el artículo antes comentado, nos hace referencia a la importancia de señalar la dirección de correo electrónico en caso de que se pida la medida cautelar correspondiente, ya que en caso de omisión del mismo este incidente te tendrá por no interpuesto.

Nos menciona el Magistrado Juan Manuel Jiménez Illescas que al parecer este precepto no seta de gran trascendencia o acarreará mayor dificultad ya que por lo regular la solicitud de medidas cautelares se hace en el mismo escrito inicial de demanda, y como ya se indico si se hace la omisión en el incidente, esté ya estará en el escrito inicial, y en caso de omisión como ya se indico este será tramitado en la vía tradicional.

ARTÍCULO 31.- ...

I. a III. ...

Para el caso en que proceda la acumulación y los juicios respectivos se estén sustanciando por la vía tradicional y el juicio en línea, el Magistrado Instructor requerirá a las partes relativas al Juicio en la vía tradicional para que en el plazo de tres días manifiesten si optan por substanciar el juicio en línea, en caso de que no ejerza su opción se tramitara el Juicio en la vía tradicional.

Artículo 31, el párrafo que se adiciono a este articulo, da la respuesta de el supuesto de que haya acumulación de juicios y si estos se están llevando en diversas vías, es decir la tradicional y en línea, y serán las partes que se encuentren tramitando el juicio en la forma tradicional los que decidan si se llevara en línea.

Puede decirse que al referirse a la partes, se esta refiriendo en realidad a los particulares, entendienddo que como hemos mencionado esta otorgada a ellos la decisión, y no a la autoridad.

CAPÍTULO X

Del Juicio en Línea

ARTÍCULO 58-A.- El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables de este ordenamiento.

Artículo 58-A, se determina la creación del “Sistema de Justicia en Línea” por parte del Tribunal, que de acuerdo con el artículo 1-A de este mismo ordenamiento legal consiste en: Sistema informático establecido por el Tribunal a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal.

Establece además que son aplicables al Juicio en Línea todas las disposiciones que establece la ley, en el entendido que es el mismo procedimiento pero tramitado en una vía especial, lo que hace que varíen unos aspectos formales del mismo, aunque al final son los mismos derechos y obligaciones para las partes.

Y cabe destacar que las disposiciones de esta ley que sean contrarias al Capítulo de Juicio en Línea no se aplicaran, esto según lo dispone el artículo Noveno Transitorio del Decreto, ya que es preferente que prevalezcan las disposiciones del capítulo ya mencionado.

ARTÍCULO 58-B.- Cuando el demandante ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía.

Si el demandante no señala expresamente su Dirección de Correo Electrónico, se tramitará el Juicio en la vía tradicional y el acuerdo correspondiente se notificará por lista y en el Boletín Procesal del Tribunal.

Artículo 58-B, el presente artículo hace mención a lo ya comentado para el artículo 13, puesto que reitera que la decisión final de en que forma se tramitará en juicio será del particular, y siendo obligatorio para las Autoridades el tramitar siempre el juicio mediante el sistema de justicia en línea.

Entramos aquí en un problema, ya que podría pensarse que las autoridades que emiten resoluciones que pueden ser materia del juicio contencioso, tienen la estructura necesaria para acudir al Sistema de Justicia en Línea, y que además están en el plazo para que implementen los recursos humanos y tecnológicos necesarios para poder llevar a cabo lo señalado en la ley; lo cual nos hace suponer que todas las autoridades cuentan con apoyo y recibirán mayores apoyos económicos para llevar a cabo esta tarea.

También vemos de nuevo el ya mencionado requisito de indicar la dirección de correo electrónico para que sea posible que se tramite el Juicio en Línea, o de lo contrario esto será mediante la vía tradicional.

ARTÍCULO 58-C.- Cuando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea conforme a las disposiciones de este Capítulo, señalando para ello su domicilio y Dirección de Correo Electrónico.

A fin de emplazar al particular demandado, el Secretario de Acuerdos que corresponda, imprimirá y certificará la demanda y sus anexos que se notificarán de manera personal.

Si el particular rechaza tramitar el juicio en línea contestará la demanda mediante el Juicio en la vía tradicional.

Artículo 58-C, conforme a este artículo vemos de nuevo que se da la decisión de la vía en que se tramitara el juicio al particular, ya que da la obligación de imponer el juicio en línea cuando la autoridad sea la actora, pero al final si la persona no cuenta con la tecnología o simplemente no decide hacer uso de ella para el tramite, el juicio se cambiara a la forma tradicional.

También encontramos otro punto, el ahorro que se realizara en papel si es que el particular decide continuar el trámite mediante el sistema de justicia en línea, y este es un aspecto positivo que encontramos, ya que solo se imprimirán las constancias que presente la autoridad cuando tenga el carácter de parte actora.

ARTÍCULO 58-D.- En el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal se integrará el Expediente Electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, conforme a los lineamientos que expida el Tribunal.

En los juicios en línea, la autoridad requerida, desahogará las pruebas testimoniales utilizando el método de videoconferencia, cuando ello sea posible.

Artículo 58-D, este artículo es de vital importancia, ya que el Sistema que desarrolle el Tribunal es de gran trascendencia ya que este debe garantizar la seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad de los juicios. Esto es de vital importancia ya que uno de los grandes retos a vencer para que el proyecto prospere y no quede cómo otra ley sin funcionar como hay tantas en nuestro país, es el que los usuarios confíen de manera plan en este sistema

Lo planteado en el segundo párrafo de este artículo resulta de difícil comprensión, o mejor dicho asimilación ya que si bien es cierto el solo concepto de Justicia en Línea es revolucionaria, también es difícil pensar en el desahogo de una prueba testimonial mediante una videoconferencia, pero habrá que esperar a las reglas que amita el tribunal para ver que referencias da sobre este tema.

ARTÍCULO 58-E.- La Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña se proporcionarán, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, previa obtención del registro y autorización correspondientes. El registro de la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña, implica el consentimiento expreso de que dicho Sistema registrará la fecha y hora en la que se abran los Archivos Electrónicos, que contengan las constancias que integran el Expediente Electrónico, para los efectos legales establecidos en este ordenamiento.

Para hacer uso del Sistema de Justicia en Línea deberán observarse los lineamientos que, para tal efecto, expida el Tribunal.

Artículo 59-E, este artículo hace mención de que se deberá solicitar al Tribunal una clave de acceso y contraseña, así como que este deberá tener un registro de las firmas electrónicas avanzadas, lo que trae aparejado el consentimiento de los usuarios de que se sujetaran a las formalidades establecidas para el trámite del juicio en línea, y principalmente de que serán notificadas de todas las actuaciones mediante el correo electrónico que proporcionen.

De igual forma hace la mención de que el Tribunal esta obligado a emitir los lineamientos para el uso del Sistema de Justicia en línea.

ARTÍCULO 58-F.- La Firma Electrónica Avanzada producirá los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantizará la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.

El artículo 58-F, este artículo menciona que la firma electrónica se equipara a la firma autógrafa, dando así el mismo valor probatorio a los documentos que contengan la primera. Y teniendo como consecuencia que si se presenta algún documento o promoción sin la firma electrónica avanzada esta se tendrá como no interpuesta.

ARTÍCULO 58-G.- Solamente, las partes, las personas autorizadas y delegados tendrán acceso al Expediente Electrónico, exclusivamente para su consulta, una vez que tengan registrada su Clave de Acceso y Contraseña.

Artículo 58-G, de acuerdo a este artículo, únicamente tendrán acceso a los expedientes que se tengan en el Sistema de Justicia en Línea a personas autorizadas y delegados y que por lo mismo se deberá tener registrado la clave de acceso y contraseña, y en términos de las fracciones IV y V del artículo 1-A del decreto, las mismas serán proporcionadas por el Sistema solamente cuando los usuarios acrediten estar facultados para consultar un expediente.

Lo anterior es para dar certeza a los usuarios de que solo personas autorizadas podrán recibir las notificaciones, enviar promociones o documentación.

ARTÍCULO 58-H.- Los titulares de una Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña serán responsables de su uso, por lo que el acceso o recepción de las notificaciones, la consulta al Expediente Electrónico y el envío de información mediante la utilización de cualquiera de dichos instrumentos, les serán atribuibles y no admitirán prueba en contrario, salvo que se demuestren fallas del Sistema de Justicia en Línea.

Artículo 58-H, este artículo en particular, trae aparejada una gran responsabilidad para los titulares de una firma electrónica avanzada registrada ante el tribunal, ya que como se menciono anteriormente, el uso de esta trae igual consecuencias que la firma autógrafa y por lo tanto el titular de la mixta tiene la total responsabilidad sobre el uso de la misma.

Otra consecuencia importante sobre el punto al que nos acabamos de referir es que no admitirá prueba en contrario, a menos que se pueda comprobar una falla en el Sistema de Justicia en línea.

Dentro de este orden de ideas encontramos una diferencia del juicio en línea al juicio que se tramita en vía tradicional en cuanto a lo dispuesto por el artículo 36, el cual incluye la procedencia del incidente de falsedad de documentos respecto de las promociones y actuaciones del juicio, cuando se ponga en duda la firma que ostenta. Y la promoción que tenga consigo una firma electrónica avanzada no admitirá prueba en contrario para comprobar que no fue enviada por su titular o por un mal uso de la misma. Esta precaución fue pensada por el legislador para que los usuarios tengan especial cuidado en el uso de la firma electrónica avanzada.

ARTÍCULO 58-I.- Una vez recibida por vía electrónica cualquier promoción de las partes, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal emitirá el Acuse de Recibo Electrónico correspondiente, señalando la fecha y la hora de recibido.

Artículo 58-I, esta disposición indica la forma en que se emitirá el acuse de recibo que se debe dar a toda promoción que es presentada ante las autoridades, el cual indicara la fecha y hora en que fue presentada.

ARTÍCULO 58-J.- Cualquier actuación en el Juicio en Línea se efectuará a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal en términos del presente Capítulo. Dichas actuaciones serán validadas con las firmas electrónicas y firmas digitales de los Magistrados y Secretarios de Acuerdos que den fe según corresponda.

Artículo 58-J, igual que las partes en el juicio, los funcionarios del tribunal en especial los Magistrados y Secretarios de Acuerdos validarán sus actuaciones con su firma electrónica avanzada, y además se incluirá su firma digital, la cual es la digitalización de la firma autógrafa, que dará mayor seguridad a los usuarios.

Además que en el momento en que se impriman las actuaciones por cualquier motivo, las actuaciones tendrán la firma de los funcionarios que lo emitieron.

ARTÍCULO 58-K.- Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, incluido el expediente administrativo a que se refiere el artículo 14, fracción V, de esta Ley, deberán exhibirlos de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

Tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa. Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de la presente Ley y de los acuerdos normativos que emitan los órganos del Tribunal para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

Artículo 58-K, esté artículo atiende a la naturaleza del juicio en línea, en cuanto a que las pruebas documentales que se ofrezcan deberán presentarse en vía electrónica, mediante el Sistema de Justicia en Línea.

En este sentido y en cuanto a lo que manifiesta la ley, se estará a la buena fe de las partes, ya que estos deberán manifestar si la prueba ofrecida es una copia simple, una copia certificada o la original, y en caso de ser original deberá manifestar si este ostenta o no firma autógrafa. Y la parte fundamental es que se debe hacer la mención a la que nos hemos referido, ya que de lo contrario solo se valorara la prueba como copia simple.

Obviamente al estarse a la buena fe de las partes, también existe la posibilidad de que si firma bajo protesta de decir verdad, y miente, se procederá a dar aviso al Ministerio Público, toda vez que estaríamos ante el caso de falsedad de Declaraciones Judiciales.

En cuanto al alcance de las pruebas aportadas por las partes, se basara primordialmente a la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada, pues aunque al principio se considera que debe darse el mismo valor probatorio que a las constancias físicas que existan, ello queda sujeto a que las partes cumplan con la normatividad y los requisitos al enviar y validar la documentación.

ARTÍCULO 58-L.- Para el caso de pruebas diversas a las documentales, los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al Expediente Electrónico. El Secretario de Acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá a la certificación de su cotejo con los originales físicos, así como a garantizar el resguardo de los originales y de los bienes materiales que en su caso hubieren sido objeto de prueba.

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal la promoción correspondiente a su ofrecimiento, haciendo constar su recepción por vía electrónica.

Artículo 58-L, al referirse este artículo a pruebas diversas a las documentales, se entiende que encuadran este supuesto, la confesional del particular, la inspección judicial y la pericial, cuando se desahogue alguna diligencia necesaria para ello. En este sentido, el acta que se levante por el funcionario público del Tribunal, deberán ser digitalizadas, es decir escanearlas para reproducirlas en un documento electrónico, el cual deberá certificar el Secretario de Acuerdos.

El último párrafo nos dice que las pruebas deberán ofrecerse en la demanda, puesto que constituye un requisito de la misma, y al no cumplirse deberá requerirse por un plazo de cinco días, y en caso de no desahogar esta prevención se tendrán como no ofrecidas.

En cuanto a que deberán presentarse en la misma fecha en el local del tribunal la pruebas que así lo requieran y el escrito en que se ofrezcan (demanda o contestación), se entiende en que el acuse de recibo debe coincidir con el acuse de recibo de la demanda.

ARTÍCULO 58-M.- Para los juicios que se substancien en términos de este capítulo no será necesario que las partes exhiban copias para correr los traslados que la Ley establece, salvo que hubiese tercero interesado, en cuyo caso, a fin de correrle traslado, el demandante deberá presentar la copia de traslado con sus respectivos anexos.

En el escrito a través del cual el tercero interesado se apersona en juicio, deberá

precisar si desea que el juicio se continúe substanciando en línea y señalar en tal caso, su Dirección de Correo Electrónico. En caso de que manifieste su oposición, la Sala dispondrá lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho tercero presente, a fin de que se prosiga con la instrucción del juicio en línea con relación a las demás partes, y a su vez, se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones y documentación electrónica, a fin de que se integre el expediente del tercero en un Juicio en la vía tradicional.

Artículo 58-M, en este artículo nos menciona que no hay necesidad de presentar copias de traslado, a menos que exista uno o varios terceros perjudicados, ya que en este caso deberá correrle traslado para que este te apersona y emita su consentimiento para ser parte del juicio en línea y en caso de obtener una negativa de su parte, se tendrá que imprimir y certificar las constancias para que se pueda llevar un expediente en la vía tradicional para el.

Lo ultimo comentado seria lo menos inconveniente, ya que la finalidad de la reforma y lo novedoso del sistema es dejar usar el papel en los tramites y en el caso de que se tenga que llevar un proceso mediante las dos vías seria un gasto mayor para el Tribunal. Pero tampoco se puede imponer a las partes llevar el juicio en línea si este no es su deseo.

ARTÍCULO 58-N.- Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, se efectuarán conforme a lo siguiente:

I.- Todas las actuaciones y resoluciones que conforme a las disposiciones de esta Ley deban notificarse en forma personal, mediante correo certificado con acuse de recibo, o por oficio, se deberán realizar a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

II.- El actuario deberá elaborar la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten a la misma. Dicha minuta, que contendrá la Firma Electrónica Avanzada del actuario, será ingresada al Sistema de Justicia en Línea del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

III.- El actuario enviará a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar, un aviso informándole que se ha dictado una actuación o resolución en el Expediente Electrónico, la cual está disponible en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

IV.- El Sistema de Justicia en Línea del Tribunal registrará la fecha y hora en que se efectúe el envío señalado en la fracción anterior.

V.- Se tendrá como legalmente practicada la notificación, conforme a lo señalado en las fracciones anteriores, cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

VI.- En caso de que en el plazo señalado en la fracción anterior, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal no genere el acuse de recibo donde conste que la notificación fue realizada, la misma se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del Correo Electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

Artículo 58-N, A mi parecer este es uno de los preceptos de mayor trascendencia dentro del proyecto del juicio en línea, pues las notificaciones es uno de los conceptos mas delicados dentro de un procedimiento. Se pretende que las notificaciones realizadas vía electrónica sean mas rápidas logrando así una reducción en el tiempo del tramite y facilitando a las partes el conocimiento oportuno de las resoluciones y acuerdos emitidos en sus procedimientos.

Todas las notificaciones según el presente artículo se realizaran en un plazo máximo de cuatro días hábiles, toda vez que si alguna de las partes no abre el correo que le fuera enviado dentro de los tres días hábiles siguientes al que fue enviado se hará la notificación por lista al cuarto día.

ARTÍCULO 58-O.- Para los efectos del Juicio en Línea son hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las Oficinas de las Salas del Tribunal.

Las promociones se considerarán, salvo prueba en contrario, presentadas el día y hora que conste en el Acuse de Recibo Electrónico que emita el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, en el lugar en donde el promovente tenga su domicilio fiscal y, por recibidas, en el lugar de la sede de la Sala Regional a la que corresponda conocer del juicio por razón de territorio. Tratándose de un día inhábil se tendrán por presentadas el día hábil siguiente.

Artículo 58-O, En este artículo encontramos algunas ventajas que representa el tramite en la vía electrónica, como lo es el poder presentar la demanda y cualquier promoción en cualquier día y a cualquier hora, además de que se tendrá por presentada correctamente en el lugar del domicilio del demandante y por recibida en la Sala competente territorialmente.

Esto último vendrá a disminuir los incidentes por competencia de territorio, debido a que independientemente de la Sala a la que se dirija la demanda, en términos de este artículo se tendrá por presentada ante la Sala a la que corresponda conocer del asunto.

Se entiende con esto que el Sistema de Justicia en Línea que será desarrollado, tendrá la capacidad de recibir las demandas y asignarlas a la sala correcta que le corresponde si es que esta fue mal dirigida.

ARTÍCULO 58-P.- Las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal, deberán registrar en la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, la Dirección de Correo Electrónico Institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, para el efecto de emplazarlas electrónicamente a juicio en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridad demandada.

En el caso de que las autoridades demandadas no cumplan con esta obligación, todas las notificaciones que deben hacerse, incluyendo el emplazamiento, se harán a través del Boletín Procesal, hasta que se cumpla con dicha formalidad.

Artículo 58-P, este artículo reafirma la obligación de las autoridades en cuanto a sujetarse al juicio en Línea, y en caso de que no proporcionen su dirección de correo electrónico, las notificaciones se les realizaran por medio de lista, el cual podrá ser consultado mediante Boletín Electrónico.

Se estableció que toda aquella autoridad que emita actos que son susceptibles de impugnación ante el Tribunal, deberán registrar su dirección de correo electrónico institucional ante la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda.

Y en cuanto a este punto el Artículo Sexto Transitorio, si el Tribunal al recibir una demanda se percató de que la autoridad no cumplió la obligación, podrá requerirle para que lo haga en un plazo máximo de 10 días y de no cumplir impondrá una multa.

ARTÍCULO 58-Q.- Para la presentación y trámite de los recursos de revisión y juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del Juicio en Línea, no será aplicable lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Secretario General de Acuerdos del Tribunal, los Secretarios Adjuntos de Sección y los Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y de Salas Regionales según corresponda, deberán imprimir el archivo del Expediente Electrónico y certificar las constancias del juicio que deban ser remitidos a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se impugnen resoluciones de los juicios correspondientes a su mesa.

Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que así lo solicite el Juzgado de Distrito o el Tribunal Colegiado se podrá remitir la información a través de medios electrónicos.

Artículo 58-Q, Este artículo es totalmente lógico, ya que no se puede obligar a la autoridad judicial a hacer uso de la tecnología para poder consultar los expedientes electrónicos, más cuando en términos del artículo 149 y 169 de la Ley de Amparo, en los amparos promovidos en contra de las resoluciones y sentencias del Tribunal éste se encuentra obligado a remitir los originales de los autos o en su defecto copias certificadas de los mismos, por lo que no se puede modificar tales disposiciones en diversa ley que no regula el juicio de amparo.

En tal sentido, se establece que el Secretario de Acuerdos deberá imprimir y certificar las constancias del expediente correspondiente, dejando la posibilidad de que sea el mismo Poder Judicial Federal el que solicite el envío de los expedientes electrónicos, dando así la posibilidad de que en un futuro sea solo de esta manera.

ARTÍCULO 58-R.- En caso que el Tribunal advierta que alguna persona modificó, alteró, destruyó o provocó la pérdida de información contenida en el Sistema de Justicia en Línea, se tomarán las medidas de protección necesarias, para evitar dicha conducta hasta que concluya el juicio, el cual se continuará tramitando a través de un Juicio en la vía tradicional.

Si el responsable es usuario del Sistema, se cancelará su Firma Electrónica Avanzada, Clave y Contraseña para ingresar al Sistema de Justicia en Línea y no tendrá posibilidad de volver a promover juicios en línea.

Sin perjuicio de lo anterior, y de las responsabilidades penales respectivas, se impondrá al responsable una multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción.

Artículo 58-R, este artículo establece la sanción en caso de que se viole la seguridad que debe imperar en el trámite del Juicio en Línea, y es de gran importancia puesto que la alteración, destrucción o pérdida de información relativa a los juicios podría propiciar la obstrucción de la justicia.

Por eso se establece, que si esto llega a suceder en un procedimiento que se lleve mediante el Sistema de Justicia en línea, este tendrá que suspenderse y será llevado mediante la vía tradicional.

Las conductas indebidas que desacrediten la fiabilidad del Juicio en Línea, deben ser sancionadas de manera que no solo impliquen una carga para el infractor -como lo es la multa- sino que realmente impidan que pueda volver a ocurrir la infracción.

Lo anterior en virtud que no se restringe el acceso a la impartición de justicia, ya que solo no se permitirá que el usuario infractor tenga acceso a esta vía de nuevo, si no que solo podrá volver a tramitar su juicio en la vía tradicional.

ARTÍCULO 58-S.- Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio.

El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

Artículo 58-S, En los casos en que no pueda ser enviada una promoción a tiempo por fallas del propio Sistema de Justicia en Línea, se interrumpirán los plazos por el tiempo en que dure la falla, lo que deberá hacerse constar mediante un acuerdo que se incluirá en el expediente electrónico.

Así mismo el promoverte deberá indicar en la promoción que no pudo enviarla, señalando la razón y motivos que de ello para que se tomen en consideración, y conjuntamente con lo informado por el área administrativa se determine si esta fue o no enviada a tiempo.

ARTÍCULO 65.- Toda resolución debe notificarse, o en su caso, darse el aviso en la Dirección de Correo Electrónico señalada, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

...

Artículo 65, el sentido de este artículo no varió, puesto que solo se sustituyo el término "correo electrónico personal" por el de "dirección de correo electrónico".

ARTÍCULO 66.- En las notificaciones, el actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación y de los avisos en la Dirección de Correo Electrónico, así como de las notificaciones personales y por lista. Los acuses postales

de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia a dichas actuaciones.

Artículo 66, igual que el artículo anterior solo se sustituyo el término “correo electrónico personal” por el de “dirección de correo electrónico”.

ARTÍCULO 67.- ...

...
...
...

Las partes que así lo deseen, podrán señalar su clave o Dirección de Correo Electrónico a la Sala Regional en que se lleve el juicio, a fin de que por este medio se les dé aviso de la emisión de los autos y demás resoluciones que en él se dicten, acompañado de un extracto de su contenido que comprenderá la fecha y órgano de emisión, los datos de identificación del expediente y el tipo de auto o resolución. Satisfecho lo anterior, el Magistrado Instructor ordenará que los avisos de que se trata se le practiquen por este medio a la parte que lo haya solicitado; el Actuario, a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de que el aviso se envió a la Dirección de Correo Electrónico señalado hasta por tres ocasiones consecutivas y la fecha y hora en que las realizó. En estos casos, durante el plazo de cinco días siguientes a aquél en que el aviso se llevó a cabo, la parte interesada podrá apersonarse al local de la Sala a notificarse personalmente de la resolución de que se trate y, a su vencimiento, si esto último no hubiere ocurrido, se procederá a su notificación por lista.

Artículo 67, igual que en los dos artículos anteriores sólo se cambio el termino “correo electrónico personal” por el de “dirección de correo electrónico”.

Se piensa que aprovechando las reformas que sufrió la ley y tratando de hacer mas practicas las actuaciones, se modificó esta disposición a fin de que la opción que se otorga al particular de señalar su dirección de correo electrónico fuera con la finalidad de hacerle las notificaciones directamente por ese conducto y no limitarse a enviar un aviso, cuya finalidad es que solo se tenga el conocimiento el interesado de que está pendiente un acuerdo o resolución.

Aunque se considera que se establece un método poco practico, ya que obliga al actuario a enviar el aviso por tres veces, a lo cual se considera que debería ser solo una. Y además deberá enviarse un extracto del acuerdo o resolución a lo cual se considera que es darle mas trabajo al actuario , y en algunos casos con el extracto será suficiente para conocer el sentido del acuerdo o resolución y no acudirá a notificarse dejando trascurrir el tiempo para que se le notifique por lista.

En este sentido podría haberse establecido un método igual al que se seguirá en el juicio en línea, sin que ello fuera una imposición, toda vez que seria opcional que se notificara de esta forma.

ARTÍCULO 68.- Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán por oficio y por vía telegráfica en casos urgentes. También podrán efectuarse, opcionalmente, en la forma prevista en el artículo anterior por medio del aviso en la Dirección de Correo Electrónico Institucional.

...
...

Artículo 68, igual que en los artículos anteriores sólo se cambio el termino “correo electrónico personal” por el de “dirección de correo electrónico”.

2. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

ARTÍCULO 37.- ...

I. a VII. ...

VIII. Verificar que en la Sala se utilice y mantenga actualizado el sistema de control y seguimiento de juicios, así como el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal;

IX. a XI...

ARTÍCULO 38.- ...

I. a VIII. ...

IX. *Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente; (Esté Párrafo se resalta con cursivas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto)*

X. Supervisar la debida integración de las actuaciones en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, de los juicios tramitados en línea, y

XI. *Las demás que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables. (Esté Párrafo se resalta con cursivas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto, pero cabe señalar que al haberse adicionado una fracción al artículo, paso de ser la fracción X antes de la reforma a la fracción XI)*

Artículo 37 y 38, se estableció la responsabilidad a los presidentes de las Salas Regionales de estar al pendiente y verificar el correcto uso del Sistema de Justicia en Línea, para que exista una verdadera supervisión de su operación, con el objetivo de que se atiendan las necesidades y dificultades que, en su caso, pudieran advertirse en la práctica.

ARTÍCULO 41.- ...

I. a XXIX

XXX. Establecer y administrar un Boletín Procesal para la notificación de las resoluciones y acuerdos, así como el control de las notificaciones que se realicen por medios electrónicos y supervisar la correcta operación y funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal para la tramitación de los juicios en línea;

XXXI. Emitir los acuerdos normativos que contengan los lineamientos técnicos y formales que deban observarse en la substanciación del juicio en línea;

XXXII. *Supervisar la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas emitidas por las Salas y Secciones en la Revista del Tribunal; (Esté Párrafo se resalta con cursillas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto, pero cabe señalar que al haberse adicionado una fracción al artículo, paso de ser la fracción XXXI antes de la reforma a la fracción XXXII)*

ARTÍCULO 47.- ...

I. a V....

VI. *Dirigir los archivos de la Sala Superior; (Esté Párrafo se resalta con cursivas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto)*

VII. Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sala Superior y las reproducciones en medios

electrónicos de dichas actuaciones, y

VIII. *Dar fe y expedir certificados de las constancias que obran en los expedientes que obran en la Sala Superior. (Esté Párrafo se resalta con cursillas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto, pero cabe señalar que al haberse adicionado una fracción al artículo, paso de ser la fracción VII antes de la reforma a la fracción VIII)*

ARTÍCULO 48.- ...

I. a V. ...

VI. *Dar fe y expedir certificados de constancias que obran en los expedientes de las Secciones; (Esté Párrafo se resalta con cursillas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto)*

VII. Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sección y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

VIII. *Las demás que les encomiende el Presidente de la Sección. (Esté Párrafo se resalta con cursillas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto, pero cabe señalar que al haberse adicionado una fracción al artículo, paso de ser la fracción VII antes de la reforma a la fracción VIII)*

ARTÍCULO 49.- ...

I. A III. ...

IV. *Dar fe y expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Ponencia a la que estén adscritos; (Esté Párrafo se resalta con cursillas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto)*

V. Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Ponencia a la que estén adscritos y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

VI. *Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones aplicables les confieran. (Esté Párrafo se resalta con cursillas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto, pero cabe señalar que al haberse adicionado una fracción al artículo, paso de ser la fracción V antes de la reforma a la fracción VI)*

ARTÍCULO 50.- ...

I. a IV. ...

V. *Dar fe y expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a la que estén adscritos; (Esté Párrafo se resalta con cursillas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto)*

VI. Digitalizar la documentación y actuaciones que se requiera incorporar a un expediente tramitado en línea, así como imprimir y certificar las constancias de los expedientes electrónicos de la Sala a la que estén adscritos y las reproducciones en medios electrónicos de dichas actuaciones, y

VII. *Las demás que señalen las disposiciones aplicables. (Esté Párrafo se resalta con cursillas ya que aunque no fue reformado así lo indica el Decreto, pero cabe señalar que al haberse adicionado una fracción al artículo, paso de ser la fracción V antes de la reforma a la fracción VI)*

Se incluyeron como facultades de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal las relativas a la supervisión del correcto funcionamiento del Sistema

de Justicia en Línea, así como la emisión de los acuerdos normativos relativos a la substanciación del Juicio en Línea.

Por tener relación este artículo pediré que de su lectura se remitan a los comentarios ya vertidos de a los artículos 58-E y 58-K.

Demás artículos, se adicionaron respectivamente los artículos que establecen las facultades del Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones, los Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior y los Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales, con el objetivo de otorgarles la relativa a digitalizar los documentos y actuaciones que se presenten en papel y deban incorporarse a un expediente electrónico, como lo es el caso establecido en el artículo 58.M del Decreto; es decir, cuando el tercero interesado en un Juicio en Línea opte por la vía tradicional.

De igual manera se les otorga la facultad de imprimir los documentos y actuaciones que integren los expedientes y certificar dichas constancias cuando ello sea necesario, como en el caso referido de los terceros interesados o cuando deban enviarse a los Juzgados de Distrito o Tribunales Colegiados las constancias correspondientes en razón de la interposición de un juicio de amparo.

Lo anterior resulta indispensable, atendiendo a que los funcionarios y servidores públicos no pueden actuar sin competencia expresa que derive de una disposición legal.

3. Transitorios.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, iniciará el desarrollo e instrumentación del Sistema de Justicia en Línea a través del cual se substanciará el Juicio en Línea.

TERCERO. El Tribunal deberá realizar las acciones que correspondan, a efecto de que el Juicio en Línea, inicie su operación a los 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

1 a 3 De los anteriores preceptos transitorios se desprende que el Tribunal Deberá hacer los preparativos necesarios para que el Juicio en Línea inicie operaciones en el plazo de 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, lo que en términos del primero transitorio será al día siguiente de su publicación.

En tal sentido, lo primordial será instaurar el Sistema de Justicia en Línea lo cual será responsabilidad del Tribunal.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58-D del decreto, los expedientes de los juicios en línea serán electrónicos y se integraran en el Sistema de Justicia en línea, por lo que esté deberá garantizar su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa promoverá una campaña masiva entre los usuarios de los servicios del Tribunal para difundir las disposiciones contenidas en este Decreto.

CUARTO. Las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del Sistema de Justicia en Línea, deberán tramitar su Firma Electrónica Avanzada ante la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, y registrar su Dirección de Correo Electrónico institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, para el efecto de emplazarlas electrónicamente a juicio, en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridades demandadas, a partir de los seis meses de la entrada en vigor del presente Decreto, sin exceder para ello del plazo de 18 meses a que se refiere el artículo anterior.

Con el objetivo de que las autoridades demandadas estén en posibilidad de intervenir en los juicios que se tramiten en línea ante el tribunal, éstas se encuentran obligadas a tramitar su firma electrónica avanzada y a registrar su dirección de correo electrónico institucional para poder hacer uso del Sistema de Justicia en línea.

De esta manera, con la firma electrónica avanzada podrán presentar promociones y obtener su clave de acceso y contraseña para poder acceder a los expedientes electrónicos en los términos ya vistos anteriormente.

Asimismo, con su dirección de correo electrónico institucional estarán en posibilidad de recibir las notificaciones que les correspondan, de conformidad con los artículos, 58-I, 58-N y 58-P del decreto, siendo que en términos de este último artículo, de no registrar la dirección de correo electrónico las notificaciones se les practicarán a través del Boletín Procesal, esto es mediante lista publicada en este medio electrónico. Lo anterior sin perjuicio de la sanción que corresponda en términos del artículo Sexto Transitorio de este Decreto.

QUINTO. En el mismo plazo señalado en el artículo anterior, las unidades administrativas a las que corresponda la representación de las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los juicios contenciosos administrativos deberán instrumentar y mantener permanentemente actualizados los mecanismos tecnológicos, materiales y humanos necesarios para acceder al Juicio en Línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

Lo dispuesto en este artículo tiene sentido, en razón de que las autoridades administrativas cuyos actos son susceptibles de impugnación ante el Tribunal tendrán la obligación de intervenir en los juicios en línea cuando así lo decida el particular que sea contraparte en el juicio, por lo que deberán prepararse con los recursos tecnológicos, materiales y humanos necesarios para estar en posibilidades de atender los juicios en que sean parte.

Esas autoridades contarán con el tiempo suficiente para prepararse en caso de que no lo estén, teniendo oportunidad de capacitar a su personal y de programar los ingresos económicos que estimen necesarios para la

adquisición, en su caso, del equipo de cómputo adecuado.

SEXTO. En caso de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reciba una demanda por medio del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, y constate que la autoridad demandada, incumplió con lo señalado en el artículo CUARTO transitorio del presente Decreto, se le prevendrá para que en el plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se le notifique dicha prevención, proceda a cumplir con dicha disposición o, en su caso acredite que ya la cumplió.

En caso de no cumplir con la obligación a que se refiere el Artículo CUARTO transitorio el Tribunal le impondrá una multa de 100 a 200 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y todas las notificaciones que deban hacersele, incluyendo el emplazamiento, se harán a través del Boletín Procesal, hasta que se cumpla con dicha formalidad.

Así mismo, se requerirá al superior jerárquico de aquella para que en el plazo de 3 días hábiles, la obligue a cumplir sin demora. En caso de continuar la renuencia de la autoridad, los hechos se pondrán en conocimiento del Órgano Interno de Control que corresponda.

Este artículo se encuentra relacionado con el artículo Cuarto Transitorio ya comentado, debido a que en éste se establecen las consecuencias para el caso de que no se cumpla con la obligación establecida en aquel precepto legal, en cuanto al registro del domicilio de correo electrónico.

Es de vital importancia que las autoridades cuyos actos sean impugnables ante el Tribunal cumplan con lo dispuesto en el referido artículo Cuarto Transitorio, pues independientemente de que cuando no registren su domicilio de correo electrónico institucional les afectara desde el punto de vista del procedimiento, porque les efectuarán las notificaciones a través del Boletín Procesal- lo que significa que deberán estar pendiente de su publicación, además de que solo conocerán por este conducto un extracto del acuerdo o resolución y no en su totalidad-, en ese caso y cuando no hubiesen tramitado su firma electrónica avanzada o no señalen el domicilio oficial de las unidades administrativas que las representen legalmente en el juicio, también se harán acreedores a una sanción económica, además de la obligación que se impone al Tribunal de informar de ese cumplimiento al superior jerárquico del servidor público responsable de éste.

Asimismo, en caso de persistir en el incumplimiento el Tribunal deberá dar aviso al Órgano Interno de Control que corresponda, lo que podrá dar lugar a la determinación de responsabilidad administrativa de quienes incumplieron con lo dispuesto en este Decreto.

Lo anterior corrobora la importancia que se da al hecho de que la opción de elegir la vía de trámite del juicio contencioso administrativo correspondiente al particular, y que en tal sentido la autoridad queda sujeta a la decisión y, por tanto, debe cumplir con los requisitos y trámites necesarios para estar en posibilidad de intervenir en el Juicio en Línea sin que se vea afectada su defensa.

SÉPTIMO. Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la fecha en que inicie la operación del Juicio en Línea, continuarán substanciándose y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

Esta disposición otorga seguridad al definir claramente que los juicios iniciados con anterioridad a la operación del Juicio en Línea continuarán en la vía tradicional. Lo anterior resulta conveniente, puesto que de lo contrario implicaría un gran trabajo para el tribunal, así como para las partes, el pretender trasladar a un expediente electrónico todo lo ya actuado.

OCTAVO. El Tribunal llevará a cabo las acciones necesarias a efecto de integrar los sistemas informáticos internos en una sola plataforma tecnológica, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

Lo establecido en este artículo implica el verdadero reto para el tribunal, porque implica que el sistema integral de Control de los Juicios que actualmente se maneja al interior de la Institución, de manera separada en las Salas Regionales respecto de la Sala Superior, para llevar precisamente un control de los juicios y su seguimiento, deberá migrar a la plataforma informática que se constituya a través del Sistema de Justicia en Línea, haciéndolo uno solo.

Esto permitirá generar bases de información que ayudaran a conocer de manera oportuna y a nivel nacional la existencia de asuntos similares con el objetivo de unificar criterios. De igual manera permitirá intercambiar conocimientos para enriquecer el trabajo de los Magistrados y secretarios de Acuerdos en todo el país, redundando en resoluciones de mayor calidad.

También al tener una sola plataforma informática evitara duplicar funciones como la captura de la síntesis de promociones y actuaciones, la cual se hace en el Sistema Integral de Juicios de las Salas Regionales; la elaboración de carátulas de expedientes, que hace el archivista escribiendo datos que previamente se capturaron en la Oficialía de Partes, entre otras.

De igual modo, al generarse una sola base de datos de todo el tribunal se facilitará a su junta de Gobierno y Administración el realizar las funciones de control y estadística que le confieren las fracciones XXIV, XXIX y XXX del artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal.

Esa base de datos además le permitirá al órgano citado obtener de inmediato la información respecto del número de asuntos recibidos, los atendidos, los pendientes de resolver, su materia, la cuantía, duración de procedimientos, sentido de las sentencias, los impugnados y, a su vez, confirmados o revocados, permitiendo así tener los datos e informes necesarios para la toma de decisiones óptimas y oportunas.

Así se simplificara -y con menos desgaste- la supervisión de las diversas áreas del tribunal como las Oficialías de Partes, Actuarías, Archivos y Secretarías de Acuerdos en todas las Salas y Secciones del tribunal, porque se tendrá de forma directa y con mayor disponibilidad de la información necesaria para ello.

Toda vez que existirá un control, automatizado de la recepción y envío de documentación desde y hacia el Tribunal, y entre todas las áreas del mismo, se podrán localizar fácilmente los asuntos, lo cual ayudará en el control de las notificaciones que se realicen.

Adicionalmente, se entiende que se integrarán en la misma plataforma tecnológica los sitios de Internet con los que cuenta el tribunal, y entre todas las áreas del mismo, se podrán localizar fácilmente los asuntos, lo cual ayudará con el control de las notificaciones que se realicen.

Adicionalmente, se entiende que se integrarán en la misma plataforma tecnológica los sitios de Internet con los que cuenta el Tribunal, como son la Intranet y la propia pagina del Tribunal.

Ello permitirá proporcionar oportunamente la información dentro y fuera del tribunal de manera más completa y quizás se podrá aprovechar para que la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas emitidas por las salas y secciones del Tribunal pueda hacerse a través de la misma pagina de Internet, lo que además de facilitar tanto a las partes como al personal del propio Tribunal su consulta y ser congruente con la modernización que implica el Juicio en línea.

NOVENO. Para la promoción, substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal a través del Sistema de Justicia en Línea, prevalecerán las disposiciones contenidas en el Capítulo X de la ley respecto de otras que se contrapongan a lo establecido en dicho Capítulo.

Esta disposición ratifica y complementa lo que establece el artículo 58-A del Decreto, en el sentido de que los Juicios en Línea se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones del capítulo que expresamente lo regula, y únicamente en lo no contemplado en el mismo serán aplicables las demás disposiciones de la misma ley.

Esto es si existe alguna contradicción entre algún precepto contenido en el Capítulo del Juicio en Línea con alguno de la misma ley, será aplicable el precepto específico.

DÉCIMO. Los recursos necesarios para la implementación y cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto provendrán de recursos fiscales autorizados en el presupuesto del Ramo 32: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para el presente ejercicio y los subsecuentes.

Es de esperar que el dinero destinado al proyecto sea suficiente para la implementación y desarrollo del Sistema de Justicia en línea del Tribunal, lo que implica que a su vez la adquisición del equipo de cómputo suficiente para ponerlo en marcha, pues sería lamentable que por falta de recursos económicos se viera limitado su procedimiento.

Deben proveerse también los recursos necesarios para que posteriormente te continúe con la actualización del Sistema de Justicia en Línea conforme a los avances tecnológicos que se presenten en el futuro.

México, D.F., a 28 de abril de 2009.- Dip. **Cesar Horacio Duarte Jaquez**, Presidente.- Sen. **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, Presidente.- Dip. **Santiago Gustavo Pedro Cortes**, Secretario.- Sen. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil nueve.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Lic. **Fernando Francisco Gómez Mont Urueta**.- Rúbrica.

CAPITULO SÉPTIMO
GARANTIA DE DEBIDO PROCESO LEGAL, SEGURIDAD JURÍDICA
Y LOS ATAQUES CIBERNÉTICOS

1. El debido Proceso Legal

CAPÍTULO I
Disposiciones Generales

La doctrina ha precisado el concepto del debido proceso legal en los siguientes términos: se entiende por debido proceso legal el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados. En un desenvolvimiento de esta idea, podemos definir algunos sectores: a) la exigencia de un proceso previo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; b) prohibición de tribunales especiales y de leyes privativas; c) restricción de la jurisdicción militar; d) derecho o garantía de audiencia; e) fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por autoridad competente; f) aspectos sustanciales del debido proceso legal que aluden ya a la evaluación de lo decidido por los tribunales y su compatibilidad con los principios lógicos y jurídicos del sistema.

Los derechos fundamentales particulares relacionados con y derivados del debido proceso, son los siguientes:

1.1.- Derechos Fundamentales

- Acción judicial y acceso a los tribunales.- todos tienen acceso a los tribunales de justicia y pueden actuar en juicio para la tutela de sus derechos e intereses legítimos sin ninguna discriminación razonable.
- Acción contra la administración pública.- Esta siempre admitida, frente a los tribunales competentes, la tutela de los derechos e intereses legítimos contra los actos de la administración pública.
- Tutela jurisdiccional efectiva.- todos tienen derecho a obtener de los órganos jurisdiccionales formas adecuadas de tutela efectiva (meramente declarativa, de condena, constitutiva, cautela y ejecutiva), que aseguren la plena satisfacción de los derechos e intereses legítimos que se han hecho valer.
- Derecho a un juicio público y justo: todos tienen derecho a que su asunto sea tratado, discutido y decidido equitativa y públicamente, en un plazo razonable de tiempo, frente a un juez independiente e imparcial, pre-constituido por la ley.
- Defensa y contradictorio.- todos tienen garantizado en cualquier momento del proceso el derecho inviolable de defenderse, en el contradictorio entre las partes, en condiciones de efectiva paridad. Están siempre aseguradas las facultades de ser representados y defendidos por un procurador legalmente habilitado, ser asistido y aconsejado por un

abogado, y ser asistido por peritos.

- Derecho a la prueba.- Todos tienen garantizado el derecho de valerse, en el juicio, de los medios, aún atípicos, de prueba directa o contraprueba que sean legalmente admisibles y pertinentes.
- Asistencia jurídica gratuita.- La ley asegura siempre mediante los institutos pertinentes públicos o privados, el patrocinio y la asistencia a cargo del estado, a fin de hacer efectivo su derecho de acceso a los tribunales.
- Independencia e imparcialidad de los jueces.- La ley garantiza la independencia, la preparación profesional y la inamovilidad de los jueces.

1.2.- Principios y Garantías Estructurales

- Iniciativa procesal y principio dispositivo.- Incumbe a las partes interesadas el poder de promover el juicio con la proposición de la demanda de tutela, salvo en los casos excepcionales en los que la ley atribuya al juez la iniciativa de oficio. El objeto del proceso es determinado por la demanda y las excepciones planteadas en la contestación de la misma.

El juez no puede pronunciarse más allá de los límites de las cuestiones planteadas en la demanda y las excepciones planteadas en la contestación de demanda, salvo que se trate de cuestiones que deben observarse de oficio por parte del juzgador.

Las partes pueden disponer en el proceso, según las formas establecidas, de sus derechos o intereses, a menos que la ley los considere indisponibles.

- Impulso procesal.- las partes pueden cumplir en el proceso, por medio de sus procuradores o abogados, todas las actuaciones permitidas, dando impulso a la actividad de desarrollo, instrucción y discusión del pleito en los modos y plazos establecidos por la ley.
- Carga de las alegaciones y de la prueba.- en ejercicio del derecho fundamental a la prueba incumbe al demandante la carga de alegar y probar los hechos sobre los cuales funda su demanda, incumbe, en cambio, al demandado la carga de alegar y probar los hechos sobre los que se fundan sus excepciones y defensas.

Quien no satisface la carga de la prueba que sobre él recaiga soporta el riesgo de falta de prueba y desestimación de sus pretensiones.

Cada parte tiene el derecho y la carga de pedir al juez la adopción de medidas coactivas de exhibición de las pruebas relevantes, que no se hallen bajo su disposición material, contra las demás partes o terceros, la ley determina las sanciones aplicables a las partes o a los terceros en caso de negativa injustificada a la exhibición.

- No contestación de los hechos.- La ley determina los casos, modos y términos en los cuales la no contestación genérica de los hechos alegados por una parte permitan al juez tener por admitidos aquellos mismos hechos, en perjuicio de aquella contraparte que, en el momento previsto por la ley, no los haya negado o no los haya negado en forma específica.

- Buena fe y lealtad procesal.- las partes y sus defensores, en el ejercicio de sus derechos y en el desempeño de sus cargas, deben ajustarse a las reglas de lealtad y buena fe.

Está prohibido alegar hechos, prestar declaraciones, producir o deducir pruebas cuya falta de correspondencia con la verdad, falsedad o no carácter genuino se conozcan de antemano. La ley establece para cada violación, sanciones legales; en todo caso se permite al juez deducir, de la conducta procesal de las partes, argumentos de prueba en su contra.

- Oralidad.- Las actividades procesales de desarrollo, de instrucción y de discusión de los asuntos son prevalentemente orales. La relativa documentación se ejerce y se actúa en las formas establecidas por la ley, bajo la dirección del juez. La ley establece que actos del proceso deben ser cumplidos en forma escrita.
- Publicidad de las Audiencias.- Las audiencias de desarrollo de instrucción y de discusión de los asuntos son públicas. La exclusión de la publicidad está admitida únicamente cuando la Ley, para salvaguardar intereses superiores o para garantizar la esfera de intimidad de los sujetos involucrados, los imponga o autorice al juez a disponerla caso por caso.
- Libre convencimiento.- Fuera de los casos previstos por la ley, los tribunales valorarán las pruebas según las reglas de la sana crítica.
- Ilícitud de las Pruebas.- Las pruebas formadas, adquiridas u obtenidas con medios ilícitos o ilegítimos, o mediante cualquier quebrantamiento de los derechos fundamentales del hombre, son inadmisibles o no pueden ser planteadas en el juicio. Su inadmisibilidad o inutilidad puede ser declarada de oficio o por el juez en cualquier momento procesal.

1.3.- Las impugnaciones

- Obligación de motivación.- todas las decisiones jurisdiccionales deben ser siempre motivadas.
- Doble instancia.- Esta siempre garantizada por la ley la doble instancia de juicio.
- Medios de impugnación.- La ley establece los casos, los modos y los medios, ordinarios o extraordinarios, de impugnación de las decisiones jurisdiccionales.

1.4.- Garantías de los Derechos y de las Libertades Fundamentales.

- Control de la Constitucionalidad de las leyes y las normas con fuerza de ley. La ley disciplina los casos, los modos y los medios, disponibles por vía principal o incidental, con las cuales sea posible proponer y devolver al órgano supremo de justicia constitucional cuestiones de constitucionalidad de las leyes y de las normas jurídicas aplicables en el proceso frente a cualquier juez.
- Amparo.- Sin perjuicio de los medios de tutela admisibles frente a los órganos de justicia, cualquiera puede demandar o plantear recurso, según las formas y condiciones establecidas por la ley, frente al órgano supremo de justicia constitucional, para la tutela

efectiva de los derechos fundamentales regidos por las normas constitucionales y por las normas atinentes del proceso “justo”.

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTIA PARA EL GOBERNADO

2.1.- Aspectos Generales.

La garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional. Impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto..., cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, con estricta observancia del marco que la rige.

El mejor vehículo legal que tienen las autoridades administrativas para cumplir con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución, es el procedimiento administrativo. “En él la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales”.

El procedimiento administrativo constituye una garantía de los derechos de los particulares y asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general, mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias, por los órganos de la administración. Por ello, dicho procedimiento sirve como protección jurídica al particular.

Ya desde épocas pasadas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había pronunciado sobre el contenido del artículo 14 constitucional, estableciendo no sólo la obligación de las autoridades administrativas que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo, puede haber la posibilidad de que se siga al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse.

El equilibrio al que deben propender las relaciones que existen entre el administrado y la administración pública requiere un justo y eficaz sistema de garantías que compensen las situaciones de sujeción en que aquél se encuentra.

El procedimiento administrativo regulado por la norma legal, se convierte en una garantía para el administrado, de modo que dicho procedimiento es una garantía con muchas garantías. La existencia y regulación del procedimiento, sostiene Tomás

Hutchinson, ya de por sí es una garantía, pero además él debe reunir una serie de garantías.

Dicho procedimiento administrativo supone la obligación de cumplir la norma que la ley establece, “y ello requiere, por parte de la autoridad, el deber de amoldarse a las formalidades determinadas a tal fin, y el particular, el derecho de que sean obedecidos dichos requisitos, sirviendo de este modo de garantía de la recta aplicación por la administración de los preceptos legales que regulen el ejercicio de la función.

El procedimiento administrativo cumple una función de garantía, al proteger tanto el interés público como al particular frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la administración pública, siendo sus principios susceptibles de protección judicial.

Por ello, si el procedimiento administrativo no sólo es garantía de los derechos del ciudadano, sino también del interés público “lógico es que resulte formado por principios que responden perfectamente a una y otra perspectiva.

Dentro de los principios el que más interesa por su importancia en el presente trabajo es el Principio de Debido Proceso, por tanto es el principio que desarrollaré: El sistema anglosajón acuñó, como es sabido, el concepto de debido proceso legal y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Estados Unidos, en la larga tarea de consolidación y ajuste, le han impuesto, sucesivamente, una entonación constitucional – legal- funcional, de efectiva vigencia en la práctica.

Cuando en 1791 se aprobaron las diez primeras enmiendas de la Constitución Norteamericana, destacó la enmienda V, que disponía “Ninguna persona será privada de su vida, su libertad o su propiedad, sin el debido proceso de ley”. Originariamente, el criterio judicial prevaleciente limitó los efectos de la norma a cuestiones procesales.

La garantía del debido proceso se encuentra satisfecha cuando el individuo ha sido notificado de la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y cuando, además, se le ha dado oportunidad de ser oído y de probar, de algún modo, los hechos que se creyere conducentes a su descargo.

Dicha garantía, en la actualidad, ha sido incorporada al sistema jurídico mexicano, y especialmente al procedimiento administrativo, por medio de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 8º de la Convención que se refiere a las garantías judiciales que consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal” o “derecho de defensa procesal”, que consisten en “el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera”.

El principio de debido proceso adjetivo dentro del procedimiento administrativo comprende diversos aspectos; derecho a ser oído, derecho a ofrecer pruebas, y derecho a una decisión fundada.

Derecho a Ser Oído.- el administrado con esta garantía tiene la posibilidad de exponer las razones de sus pretensiones y defensas ante la emisión de actos que se

refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas.

Esta garantía comprende un leal conocimiento de las actuaciones administrativas, posibilidad de exponer las razones de sus pretensiones y defensas ante la emisión del acto, y desde luego también después, interponiendo los recursos correspondientes, a hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

El derecho a ser oídos cuando se va a tomar una decisión que afecta los derechos de una persona es tanto una regla de buena administración como de buena decisión judicial. Es también un importante criterio de eficacia política y administrativa, hasta de buenas relaciones públicas y buenas maneras.

Derecho a ofrecer pruebas.- Dicho principio abarca el derecho a ofrecer la prueba de descargo de que quiera valerse el particular, de que si ella es pertinente sea producida, que esta producción sea efectuada antes de que se adopte alguna decisión sobre el fondo del asunto, que la administración requiera y produzca las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, el poder presentar alegatos una vez concluido el periodo probatorio.

Derecho a una decisión fundada.- El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, por fundamentación se entiende que se debe dar cita precisa del precepto legal aplicable al caso; ahora bien, esto último se refiere no solo al artículo exacto, sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que aquellos casos en que se invocan determinados artículos y varias leyes y reglamentos, explicándose que aquéllos pertenecen a uno y a otro, es decir, a cualquiera de los ordenamientos referidos, en tal caso no puede considerarse que este acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación, ya que no corresponde a los gobernados el relacionar su conducta a las diversas hipótesis legales en que pudiera encuadrar, de las varias leyes o reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición y ley o reglamento exacto que enmarca su caso y por el contrario, es dicha autoridad quien esta obligada a hacerlo.

La fundamentación de los actos es la esencia de un régimen republicano, en el que el funcionario ejerce su función por la delegación de la soberanía que reside originariamente en el pueblo que tiene derecho a controlar sus actos. El derecho a una decisión fundada se conecta con el deber genérico de motivar los actos administrativos.

Por ello, dicho principio comprende la consideración expresa de todas y cada una de las cuestiones propuestas y de los principales argumentos. La administración no está obligada a seguir a la parte en todas sus argumentaciones, sino que las considere conducentes a la solución de la cuestión. Pero la decisión, además de ser fundada, debe resolver todas las pretensiones de las partes, por aplicación del principio de congruencia, y estar motivada.

Por motivación se entiende que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista

adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que el caso en concreto se configure la hipótesis normativa.

Otro principio procesal que es importante para la presente investigación y que a mi parecer también se está violando es la siguiente:

Principio de Seguridad Jurídica.- La seguridad Jurídica supone la estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades; es decir, la seguridad jurídica se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables. La situación de un sistema jurídico en el cual las normas o los actos gozan de estabilidad, considerada como certidumbre en que los eventuales cambios normativos serán razonables y previsibles, realizados por las autoridades legítimamente investidas de poder para ello, respetarán siempre los derechos de los gobernados, permitiendo a los actores del sistema estimar con margen de alta probabilidad las consecuencias legales futuras de sus conductas presentes, y resguardando en todo momento una esfera mínima de derechos, protegidos de toda arbitrariedad.

El carácter universal de ley comporta necesariamente la exclusión de privilegios y de la incertidumbre en su aplicación, tanto en el ámbito administrativo como judicial, dando paso a la certeza, a la seguridad jurídica.

Por ello, dicho principio aplicado al procedimiento administrativo, impide que pueda dejarse abandonado el expediente, con la incertidumbre que ello supone.

CAPÍTULO II

ATAQUES CIBERNÉTICOS

3.1.- Aspectos Generales.

Los futuros ataques terroristas a gran escala los realizará una persona sentada detrás de un ordenador, y no necesariamente con un coche bomba o mediante el secuestro de un avión, según predijo el jueves un legislador estadounidense.

Los responsables antiterroristas están abordando un nuevo tipo de amenaza a la seguridad: una maliciosa pieza de código informático capaz de inutilizar las infraestructuras más importantes del mundo, desde redes eléctricas hasta sistemas de control del tráfico aéreo.

"Si eres un terrorista, ya no necesitas las bombas. Si se pueden controlar las redes (de energía), si se puede hacer desde algún ordenador en algún lugar, se puede hacer un gran daño", dijo en una entrevista a Reuters el congresista estadounidense Tom Davis.

El legislador es uno de los directores del Grupo de Trabajo de Información Tecnológica del Gobierno de Estados Unidos.

"Estamos nerviosos por ello", dijo el legislador republicano. "No hay que esperar a que se produzca un Pearl Harbor cibernético", agregó.

Tras las elecciones estadounidenses, un victorioso Davis llegó a Europa para discutir una mayor colaboración entre Estados Unidos y la Unión Europea para reforzar las redes de información contra los crecientemente dañinos ataques cibernéticos.

Davis dijo que le gustaría ver a Estados Unidos gastar más de los 60.000 millones de dólares del presupuesto que destina en tecnología para cuestiones relacionadas con la seguridad de las redes. Y agregó que le gustaría ver el flujo de más dinero a compañías tecnológicas europeas y del exterior.

El legislador dijo que las empresas tecnológicas europeas y de Israel podrían estar perfectamente calificadas para obtener una mayor cantidad de contratos de seguridad del Gobierno de Estados Unidos, porque estas regiones han estado abordando el terrorismo local desde hace más tiempo.

"Hay una experiencia interesante aquí", dijo Davis después de un discurso clave en una conferencia de seguridad en Barcelona.

Davis dijo además que Estados Unidos ha acumulado un superávit comercial de 8.000 millones de dólares en productos y servicios de tecnología.

"Esa es una de las razones de porque nuestro Gobierno no debiera decir 'compre estadounidense'. Esto simplemente invita a las represalias", dijo Davis.

El legislador agregó que el Gobierno de Estados Unidos es el mayor comprador de productos tecnológicos por lo que debería buscar el mejor software al mejor precio.

Pero un asunto igualmente importante para el Gobierno del presidente George W. Bush es reforzar los lazos con Europa en el área de las defensas cibernéticas, dijo el legislador.

Davis destacó un incremento en el nivel de ataques de negación de servicio en sitios de Internet y los trabajos estafa online que parece ser obra del crimen organizado. El legislador dijo que ésta es una señal de que se necesitan mayores esfuerzos de políticas internacionales.

Si algunas de estas herramientas cibernéticas caen en manos de las agrupaciones extremistas, continuó Davis, podrían convertirse en armas para interrumpir operaciones de negocios y derribar las defensas de seguridad nacional.

"Las posibilidades de que esto ocurra en los próximos 10 ó 15 años son elevadas," dijo Davis. "Es muy fácil elegir un objetivo. Sólo hay que mirar la precisión con que trabajaron el 11-S. Esto es más fácil de llevar adelante que aquello".

La industria de seguridad de las redes se ha visto frustrada por la falta de cooperación internacional en esta área.

"La seguridad de las redes debe ser una cuestión de gabinete o de un ministerio. No puede ser una excusa que no sean expertos", dijo el Arthur Coviello presidente de la empresa RSA Security que organizó la conferencia.

Chicago.- Ataques segmentados y orientados; peligro en las redes sociales; falta de seguridad de dispositivos móviles y un aumento de la disponibilidad de las

herramientas de ataque son las principales tendencias que asoman en el panorama actual de amenazas, informó neomundo.com.ar.

Es la conclusión del más reciente informe elaborado por los expertos de Symantec, una compañía dedicada a la seguridad digital. Según los técnicos de la empresa, los resultados de la XVI edición del Informe sobre las Amenazas a la Seguridad en Internet, muestran un volumen masivo de más de 286 millones de nuevas amenazas el año pasado.

En el trabajo se destaca el aumento dramático en frecuencia y sofisticación de los ataques dirigidos a las empresas; el crecimiento continuo de sitios de redes sociales como plataforma de distribución de ataques; y un cambio en las tácticas de infección de los ataques, cada vez más focalizados en vulnerabilidades de Java para irrumpir en los sistemas informáticos tradicionales.

3.2.- 2010, Año de los Ataques Dirigidos

Ataques específicamente dirigidos como Hydraq y Stuxnet representaron un riesgo creciente a las empresas. Para aumentar la probabilidad exitosa de una infiltración indetectable en la empresa, un gran número de estos ataques focalizados aprovechó las vulnerabilidades de día cero para colapsar los sistemas informáticos. Por ejemplo, Stuxnet utilizó cuatro vulnerabilidades diferentes de día cero para atacar a sus objetivos.

También se lanzaron ataques focalizados contra un conjunto de empresas que cotizan en la bolsa, corporaciones multinacionales y organismos gubernamentales, así como un alto número de empresas más pequeñas.

En muchos casos, los atacantes investigaron a las víctimas clave de cada empresa y luego utilizaron ataques personalizados de ingeniería social para ingresar a las redes de las víctimas. Debido a su naturaleza focalizada, muchos ataques tuvieron éxito incluso cuando las organizaciones víctimas tenían implementadas medidas básicas de seguridad.

"Stuxnet y Hydraq, fueron dos de los eventos cibernéticos con mayor visibilidad en 2010, representan verdaderos incidentes de actividad de ataques cibernéticos y fundamentalmente cambiaron el panorama de las amenazas. La naturaleza de las amenazas se ha modificado al pasar de ataques a cuentas bancarias individuales a ataques a la información e infraestructura física de las naciones o estados", dijo Stephen Trilling, Vicepresidente Señor de Tecnología de Symantec Security Technology y Response.

3.3.- Redes sociales ideales para cibercriminales

Las plataformas de redes sociales seguirán creciendo en popularidad y esta popularidad ha atraído un gran volumen de malware. Una de las principales técnicas de ataque utilizada en sitios de redes sociales implicó el uso de URL abreviadas.

En circunstancias típicas y legítimas, estas URL abreviadas son utilizadas para compartir eficazmente un enlace en un correo electrónico o en una página web en lugar de una dirección web complicada o muy larga.

El año pasado, los atacantes publicaron millones de estos enlaces abreviados en sitios de redes sociales para engañar a las víctimas y cometer ataques de phishing y malware, lo que aumentó exitosa y considerablemente el porcentaje de infecciones.

Las herramientas de ataques se centran en Java.

El uso de kits de herramientas de ataque, programas de software que pueden ser utilizados por novatos y expertos para facilitar el lanzamiento de ataques generalizados en computadoras en red, siguió propagándose.

Estos kits de herramientas atacan cada vez más vulnerabilidades del popular sistema Java, lo que correspondió al 17 % de todas las vulnerabilidades que afectaron los plug-ins de navegador en 2010. Dado que Java es una tecnología popular multiplataforma y compatible con diferentes navegadores, es un blanco atractivo para los atacantes.

3.4.- Amenazas contra dispositivos móviles

Las principales plataformas móviles finalmente están en todas partes y llaman la atención de los atacantes, por esta razón, Symantec espera que aumenten los ataques a estas plataformas.

La mayoría de ataques de malware contra dispositivos móviles tomó la forma de Caballos de Troya que se hacen pasar por aplicaciones legítimas. Mientras que los atacantes generaron un poco de este malware partiendo de cero, en muchos casos, infectaron usuarios al insertar lógica malintencionada en aplicaciones legítimas.

El atacante luego distribuyó estas aplicaciones contaminadas a través de tiendas de aplicaciones públicas. Por ejemplo, los autores del troyano Pjapps emplearon este método.

3.5.- Los Peores Ataques Cibernéticos

Titán Rain.- En 2004, un empleado de Sandia National Laboratories, Shawn Carpenter, descubrió una serie de “ataques cibernéticos” llevados a cabo por lo que se cree fueron células respaldadas por el Gobierno de China. “Titán Rain” es el nombre dado por el FBI a estos ataques, y se constató que varias redes de computadoras fueron infiltradas por hackers, como los de Lockheed Martin y Sandia (propiedad de Lockheed), además de Redstone Arsenal y la NASA. El peligro aquí no es sólo que los atacantes obtengan información de inteligencia militar y datos clasificados, sino que también pueden dejar backdoors y computadoras “zombies” o infectadas por programas espía o virus. Titán Rain es considerado uno de los mayores ataques cibernéticos en la historia.

Moonlight Maze.- Al igual que Titán Rain, Moonlight Maze representa una operación en la que hackers penetraron los sistemas informáticos estadounidenses. Es también una de las infiltraciones informáticas mas grandes conocidas, a partir de 1998 y durante dos años enteros, fueron saqueados datos militares del Pentágono, la NASA, el Departamento de Energía e incluso de las universidades y laboratorios de investigación.

La Ciberguerra contra Estonia.- Lo que pasó con Estonia en 2007 se considera un ejemplo de lo vulnerable que puede ser una nación a los ataques cibernéticos durante un conflicto. En un período muy breve de tiempo, El Nashi, un grupo de jóvenes pro-Kremlin, utilizó una variedad de métodos para tomar sitios web gubernamentales, sitios de noticias y, en general se inundó la red de Estonia hasta el punto de que era inútil. El ataque es uno de los más grandes después de Titan Rain, y fue tan complejo que se cree que los atacantes deben haber recibido el apoyo del gobierno ruso y de grandes empresas de telecomunicaciones.

Ciberataque Chino.- Los peores consecuencias de un ciberataque puede ser lo que deja tras de sí, como el software malicioso que puede ser activado luego. Eso, combinado con los esfuerzos de los hackers por infectar tantas máquinas como sea posible usando ofertas falsas por correo electrónico y código dañino en sitios web puede dejar un montón de computadoras “zombies”, las que luego pueden convertirse en armas cibernéticas, usadas para sobrecargar la red, sitios web u otra máquina con un diluvio de datos conocidos como DDoS, o ataque de denegación de servicio. Ya en 2007, el ex oficial de seguridad de información de Estados Unidos, Paul Strassmann, estimó que había más de 730.000 computadoras comprometidas “infectadas por zombies chinos”.

La Bomba Lógica Original.- Una de las consecuencias más espantosas de la guerra cibernética es que el daño no se limita siempre a las redes y sistemas, también pueden ser físicos. En 1982, la CIA mostró lo peligrosa que puede ser una “bomba lógica”. Un pedazo de código que cambia el funcionamiento de un sistema y puede hacer que se descomponga. La CIA causó que un gasoducto soviético en Siberia explotara en lo que fue descrito por un secretario de la Fuerza Aérea como “la explosión más colosal no nuclear jamás vista desde el espacio”, sin necesidad de utilizar un misil o una bomba, sino una cadena de código de computadora. Hoy en día, con la proliferación del control por computadora, los objetivos posibles son prácticamente infinitos.

“El peor ataque”.- Un ataque cibernético puede venir en cualquier forma o tamaño, digital o físico, y uno de los peores en una red militar de los Estados Unidos ocurrió en 2008. ¿Fue causado por miles de máquinas zombie o un ejército de hackers? No, el peor ataque a las redes militares estadounidenses ocurrió gracias a un flash drive contaminado. Insertado en una laptop del ejército en el Medio Oriente, esparció el código malicioso, creando una brecha desde la cual podían ser transferidos datos a servidores bajo control de otros países. El ataque actuó como otra prueba de la realidad en materia de seguridad informática.

APÉNDICE

1. Exposición de Motivos del Ejecutivo Federal, Relativa a la Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Exposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El 26 de marzo de 2009 del Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa para regular el denominado Juicio en Línea dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como las atribuciones necesarias para su ejecución por parte de los funcionarios jurisdiccionales, dentro de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuya Exposición de Motivos se enfatiza lo siguiente:

México está inmerso en un proceso de transformaciones que no puede ni debe detenerse. La consolidación democrática del país está abriendo paso a una etapa de modernidad en diversas áreas de nuestra vida económica, política y social.

Compartiremos el desafío de construir una nación de justicia y de leyes, de bienestar y progreso, de libertad y democrática.

El progreso de toda la nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una nueva vida y patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin plena vigencia de la legalidad.

La vigencia del Estado de Derecho depende, fundamentalmente, de la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las leyes que lo rigen. Para ello es indispensable una actuación íntegra y transparente de la autoridad, en todo momento con instituciones que garantizarán el respeto a sus derechos mediante la aplicación de la ley. Es también obligación del Estado promover la adecuación del marco legal para que éste sea justo y responda a la realidad nacional, de manera tal que la ciudadanía esté convencida de que su interés está protegido dentro de la legalidad que al margen de ella.

También es imperativo garantizar el acceso efectivo a la justicia y que ésta se aplique a todos por igual. Ello resulta indispensable para la consolidación de una verdadera cultura de la legalidad que norme la conducta de los ciudadanos y forme parte integral de la vida cotidiana.

Hoy es tiempo de responder al histórico reclamo de los mexicanos por una justicia real y expedita. Para ello se debe impulsar una reforma que fortalezca los cimientos del Estado de Derecho, mejorando sus respuestas a las demandas de los ciudadanos y aumentando la eficiencia y eficacia de todas las instituciones involucradas en el sistema de justicia, garantizándole de esta forma la paz social en nuestro país, toda vez que la historia nos ha demostrado que las seis revoluciones del siglo XVIII, en Inglaterra, Francia, Los Países Bajos, España, Portugal y Nápoles, tuvieron como detonador la inconformidad social generada por la recaudación injusta de impuestos, debido a que no existió una instancia a la que los inconformes pudieran recurrir en demanda de justicia.

El sistema de procuración e impartición de justicia se ha ido modernizando a través de los años, sin embargo, existen graves rezagos que limitan la eficacia con que se desempeña, y que se traducen en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones encargadas de protegerlos.

Los cambios en la demanda de los servicios judiciales y las exigencias respecto de su cumplimiento obligan a establecer estrategias de gestión modernas que permitan hacer más eficiente la actividad jurisdiccional en su conjunto, en beneficio de las labores sustantivas de la institución. No se trata de "burocratizar" la actividad jurisdiccional, sino de introducir nuevas formas de gestión y administración para aumentar en conjunto su flexibilidad y capacidad de dar respuestas a las nuevas demandas, sin menoscabo de las formas específicas a la actividad jurisdiccional.

La planeación estratégica de tecnologías de la información es una de las áreas en donde más se requiere de una visión integral del sistema de impartición de justicia y en la cual se presenta en forma más clara la ventana de oportunidades para la cooperación y colaboración de los diversos subsistemas que integran el sistema nacional de impartición de justicia.

Es impostergable la modernización del sistema de impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas.

Uno de los objetivos principales de esta Administración, contemplando el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente en el eje rector de "Estado de Derecho y Seguridad", es modernizar el sistema de justicia encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz, estableciéndose como estrategia impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.

Otro de los objetivos de esta administración es generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, estableciéndose como estrategia impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.

El marco jurídico vigente debe mejorarse a efecto de permitir el desarrollo de la sociedad, por la vía del respeto, la armonía y la productividad. Adicionalmente urge su transformación como punto de partida para recuperar la confianza social, ya que la ciudadanía sólo cambiará su percepción si advierte que las leyes se modernizan en su favor.

Para alcanzar este objetivo, es necesario impulsar las reformas necesarias para dar certeza, claridad y agilidad a los procedimientos que los particulares tramitan en contra de las actuaciones de la Administración Pública Federal.

Por tanto, para lograr un mayor acceso de la sociedad a la impartición de la justicia, en la organización de este sistema y en particular por lo que hace a los órganos de gobierno y administración, se debe echar mano de los notables avances y adelantos en materia de tecnologías de la información.

Así las cosas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado varios esfuerzos por mejorar el sistema de impartición de justicia en nuestro país, siendo a través de la "Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema Nacional de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano" cuya convocatoria se llevó a cabo en agosto de 2003, en la que se conjugaron opiniones y encuestas de la comunidad jurídica nacional y en general de la población sobre la operación, las percepciones y las propuestas para optimizar éste.

Uno de los aspectos sobre los que más se insistió en las propuestas recogidas durante la Consulta, es que los poderes judiciales, y los órganos jurisdiccionales, en general deben aprovechar los avances tecnológicos para eficientar la tramitación de juicios, recalcándose que las tecnologías de la información son una realidad de la sociedad contemporánea y que su desarrollo impactará, tarde o temprano, a todas las organizaciones, incluyendo al Poder Judicial. Por tanto, urge una reflexión de conjunto que permita aprovechar desde ahora las ventanas de oportunidad que ofrecen dichas tecnologías para una mejor impartición de justicia, tanto desde una perspectiva interna en la forma de decisiones, la gestión y la resolución de los asuntos; como externa, para mejorar los servicios a sus usuarios. Asimismo resulta necesario avanzar en la creación de una nueva cultura institucional, para lograr el uso eficiente de las tecnologías de la información.

Se consideró que el problema de la infraestructura tecnológica y es uso de tecnologías de información deben abordarse desde una perspectiva integrar respecto al sistema de impartición de justicia del país. Por ello, una visión que se limite al Poder Judicial de la Federación sería necesariamente parcial. Por ello, se indicó que era necesario incluir en el diagnóstico y reflexión a los Poderes Judiciales locales. Además, es indispensable que se comprendan los procesos desde la procuración de justicia y los tribunales administrativos, hasta las últimas instancias de decisión en los Poderes Judiciales locales y Federales. En esta tesitura se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De lo actuado en la Consulta se desprenden, entre otras, las siguientes propuestas:

- a. Establecer como instrumentos jurídicos procesales la aplicación de mensajes de datos, la firma electrónica avanzada y la conservación por medios electrónicos de la información generada, comunicada y archivada a través de medios ópticos y cualquier otra tecnología equivalente, así como alguna otra que haga posible una administración de justicia mas ágil.
- b. Utilizar el correo electrónico como un medio válido para la remisión de correspondencia oficial entre órganos del Poder Judicial de la Federación.
- c. Elaborar formatos tipo, contenidos en medios informáticos, para la emisión de acuerdos de trámite.
- d. Utilizar el sistema de cómputo que ponga especial énfasis en la forma de presentar la demanda de amparo y agilizar así el procedimiento de dicho juicio.

- e. Publicar los acuerdos judiciales vía Internet, con efectos legales.
- f. Firma electrónica avanzada por parte de los órganos jurisdiccionales.
- g. Notificar vía Internet, con apoyo del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.
- h. Sustituir el libro de gobierno y otros documentos similares por soportes electrónicos.
- i. Desaparecer los archivos judiciales para integrar un sistema digitalizado de expedientes.
- j. Innovar sistemas de seguimiento de expedientes.

De lo anterior se desprende que, la mayor parte de los planeamientos implica la necesidad de hacer modificaciones en la legislación procesal a fin de permitir la incorporación de soluciones tecnológicas en el proceso.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha caracterizado por ser una Institución comprometida con la sociedad, sin embargo, debido a la ampliación de su competencia en la última década, la cual no ha sido proporcional con la apertura de Salas Regionales, ha propiciado dilación en la resolución de los juicios interpuestos ante él.

Así, el número de juicios ingresados al Tribunal se ha ido incrementado a partir del año 2000, junto con la aplicación de su competencia, por lo que de un inventario de 37,511 expedientes que se contaba en ese año, se llegó a la cantidad de 118,006 expedientes en 2007, propiciándose de esta forma una dilación en la resolución de los juicios, llegando a 355 días hábiles promedio transcurridos para resolver un juicio, por lo que en aras de cumplir con la función jurisdiccional a cargo del Estado, contenida en el Artículo 17 Constitucional, de impartir justicia pronta y expedita, es necesario agilizar la tramitación de los juicios.

Además de la opción tradicional de crecimiento del Tribunal es número de Salas, se ha pensado en una opción moderna, posible, eficiente, segura, que implica el uso de los medios electrónicos; siendo ésta la de tramitar el juicio en línea, aprovechando la informática, que constituye un fenómeno con gran influencia prácticamente en todas las áreas del conocimiento humano, y el Derecho no ha sido la excepción ya que se ha constituido lo que se conoce como "Informática Jurídica" que en un principio incluyó únicamente la creación y recuperación de información que contenía datos jurídicos, como leyes, jurisprudencia y doctrina, pero que actualmente ha evolucionado a la creación de programas que permiten la emisión de actos jurídicos como certificaciones y aun, actuaciones de órganos públicos administrativos, así como judiciales y jurisdiccionales dentro de su competencia.

La idea de que el juicio contencioso administrativo federal pueda tramitarse vía electrónica es acorde al compromiso adquirido por México junto con 182 países más, en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) celebrada en Túnez del 16 al 28 de noviembre de 2005, en donde se comprometió a utilizar las ventajas que las tecnologías de la información y la comunicación pueden aportar a la humanidad y ver la manera en que pueden transformar las actividades y la vida de las personas, así como su interacción, para un mejor futuro.

El "juicio en línea" permitirá cumplir con la obligación de impartir una justicia pronta y expedita, dado que los avances tecnológicos, permiten que el uso de las computadoras sea cada día más común entre la población y su manejo es parte ya de la educación en el país; incluso la Secretaría de Educación Pública está implementando dentro de las escuelas públicas el uso de los medios informáticos. Diversas dependencias gubernamentales ya tramitan algunos procedimientos mediante la vía electrónica, como en materia de información y transparencia, asimismo, destaca el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, respecto de los procedimientos de conciliación, denominados "Concilianet".

Con el juicio a través de los medios electrónicos, más mexicanos tendrán acceso a la justicia y se logrará acercar ésta de forma más eficiente al gobernado, ya que no será necesario su desplazamiento para poder acceder a ella; los tiempos de resolución de los juicios disminuirán a seis meses. La finalidad de esta iniciativa es lograr una justicia más expedita, eficaz, moderna y confiable para todos.

Principios, Criterios y Fundamento de la Iniciativa:

A) Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Se propone adicionar a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su Título II, el Capítulo X, "Del Juicio en Línea", a fin de regular de manera más específica la tramitación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en los medios electrónicos, destacando que en lo general, independientemente de las particularidades que al efecto se establecen en el referido capítulo, le serán aplicables todas las disposiciones de la propia Ley, en el entendido de que se trata jurídicamente de un mismo juicio, del que varían únicamente algunos aspectos formales en su tramitación. Por lo tanto, los plazos, trámites y requisitos que no se establezcan de manera diversa en el capítulo propuesto, serán aplicables; asimismo, las figuras jurídicas reguladas en la Ley como la excusa, la recusación, la improcedencia, el sobreseimiento, los incidentes y los recursos, seguirán siendo los mismos en el "juicio en línea".

Así, la propuesta es, que utilizando los dispositivos electrónicos y sistemas computacionales, la integración y consulta de los expedientes que se formen con la tramitación de los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se realice a través de Internet. De ahí la denominación que se propone de "juicio en línea", toda vez que en informática se dice que algo está "en línea" si está conectado a una red o sistema (que es, implícitamente, la línea) y, en el lenguaje coloquial, la mayor red en cuestión, es normalmente Internet, por lo que "en línea" describe información que es accesible a través de Internet.

Se propone que el juicio en línea sea opcional para el particular, ya sea que él demande o que sea el demandado, incluso cuando intervenga en carácter de tercero interesado.

Lo anterior, tomando en cuenta que no toda persona tiene aún acceso a los medios electrónicos y que en tal sentido, no se les puede obligar a que el juicio en el que intervengan se tramite en línea, ya que ello implicaría limitar y condicionar su acceso a la justicia, en contravención al artículo 17 Constitucional; por lo que, quedará en los particulares la decisión de si el juicio en el que sean parte se tramitará en la forma tradicional (por escrito) o en línea (por medio electrónicos), dependiendo de las necesidades y oportunidades de cada persona, en respecto a la garantía Constitucional.

A su vez, quienes tienen acceso a medios electrónicos y están familiarizados con su uso, -y que constituyen el 75% de los usuarios potenciales-, tendrán la posibilidad de que el juicio en el que sean parte se tramite en línea, lo que les proporcionará comodidad, prontitud, eficacia y seguridad, al facilitarles la presentación de su demanda, promociones y pruebas, así como la consulta del expediente, desde cualquier lugar y a cualquier hora, redundando en ahorro de tiempo, recursos y esfuerzos.

El trámite del "juicio en línea" queda condicionado a que en la demanda se señale expresamente el domicilio de correo electrónico para recibir el aviso de ingreso al Sistema de Juicio en Línea, dada la trascendencia de ello, ya que todas las actuaciones se darán a conocer al interesado por ese conducto y no debe por tanto ser incierto ni dejar duda alguna al respecto; así, resulta ser un dato que no debe quedar sujeto a presunciones.

En caso de que se elija por el particular el juicio en línea, será obligatorio dicho trámite para las autoridades, sin que ello implique alguna desventaja o desigualdad de partes, toda vez que las dependencias y organismos gubernamentales cuentan en la mayoría de los casos con la estructura necesaria y, de cualquier manera, se ha previsto un tiempo previo a la entrada en vigor de las reformas propuestas, para que aquellas que lo requieran obtengan los recursos humanos y materiales necesarios e implementen los sistemas adecuados para este fin.

Asimismo, se toma en cuenta que el compromiso que adquirió México, en la ya referida Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, incluye crear sistemas públicos utilizando las tecnologías de la información y la comunicación, al ser un instrumento eficaz para promover "la buena gobernanza" y el Estado de Derecho. Se trata, entonces, de respetar compromisos y unir esfuerzos en aras de apoyar la pronta y eficaz impartición de justicia administrativa, siendo además que, a fin de cuentas, a la Administración Pública Federal le significará también a mediano y largo plazo, un ahorro en tiempo y recursos, que podrán ser aprovechados en sus funciones.

De igual manera, si en un juicio decide el particular demandante o demandado que el trámite se realice en línea, y existiendo tercero interesado éste no coincide con ello, a fin de respetar la voluntad de todos, el juicio se tramitará en la forma tradicional respecto del tercero y en línea respecto de las demás partes, para lo cual, el Secretario de Acuerdos correspondiente, deberá digitalizar los

documentos y promociones que el tercero presente a fin de incluirlas en el expediente electrónico y a su vez, imprimir y certificar las actuaciones y documentos electrónicos, a fin de hacerlas del conocimiento del tercero vía tradicional.

Para la substanciación del juicio en línea se implementara en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, un "Sistema de Justicia en Línea" que deberá garantizar la inalterabilidad, autenticidad, durabilidad y seguridad de todos los documentos, promociones y actuaciones que ingresen en el mismo y que conformen los expedientes que serán electrónicos; responsabilidad que para seguridad de los gobernados, se incluye de manera expresa en el articulado que se propone.

Además, se establece que el Tribunal deberá determinar mediante acuerdos y/o reglamentos, los lineamientos tecnológicos y formales que las partes y quienes intervengan en la instrumentación del juicio, deberán observar, a fin de uniformar los programas y sistemas adecuados y determinar las características técnicas que deban cumplir las promociones y documentos que se presenten, lo que ayudará a garantizar la debida operación y seguridad de los juicios.

Conforme al proyecto, en el juicio "en línea" todas las promociones y documentos deberán ser presentados ante el Tribunal de manera digital y contendrán la firma electrónica avanzada que los valide, misma que será proporcionada por el Tribunal cuando sea solicitada mediante los formatos que para tal efecto se proporcionarán en la página electrónica del Tribunal. Se establece expresamente que la referida firma electrónica avanzada es equivalente a la firma autógrafa.

Queda establecido que al hacer la solicitud de firma electrónica avanzada mediante el formato referido anteriormente, los particulares quedarán enterados de que las notificaciones del juicio se le harán llegar vía electrónica. En concordancia con esto, se establece como obligación expresa de las partes en el juicio, acceder en un plazo de tres días al Sistema de Justicia en Línea, a fin de evitar dilaciones en ello y por el contrario, proporcionar seguridad jurídica a las mismas partes, señalando que de no cumplir con dicha obligación, la notificación correspondiente se hará al cuarto día, mediante lista.

El proyecto contempla que el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal emitirá un acuse de recibo que señale la fecha y hora de recepción de las promociones y documentos que sean enviados y dirigidos al expediente correspondiente, lo que dará seguridad jurídica a los particulares de que fueron recibidos debidamente. A su vez, el mismo Sistema emitirá las constancias correspondientes con fecha y hora en la que se abran los correos electrónicos que se envíen a las partes como la notificación, las cuales deberán integrarse al expediente electrónico por el Actuario.

Se establece expresamente la responsabilidad de las partes respecto del uso de su firma y clave electrónicas, determinando que las notificaciones a las que se tenga acceso, así como la consulta del expediente y presentación de promociones y pruebas se entenderán hechas por el titular de las mismas, esto, a fin de proteger el uso adecuado de dichos medios y obligar a los particulares al cuidado y protección necesarios de los mismos.

De la misma forma, se establece que los funcionarios que intervienen en la integración del juicio en línea como son los Magistrados instructores y Secretarios de Acuerdos, contarán con sus correspondientes formas electrónica y digital, con la que validarán sus actuaciones.

En cuanto a las pruebas, se contempla con el proyecto que las documentales que se presenten en el juicio en línea, tendrán el mismo valor probatorio que sus constancias físicas, siempre que se hubieren respetado los lineamientos técnicos que respecto de su trasmisión y recepción se determinen en los lineamientos que se emitan. Se toma en cuenta además que siendo el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo conforme a su artículo 1º, aquél reconoce como medio de prueba y establece el valor probatorio de la "información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología", por lo que no se hace mayor referencia a ello.

Se contempla la posibilidad de desahogo de pruebas diversas a las documentales, y para ello se prevé que el Secretario de Acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, digitalice e incorpore al expediente electrónico las constancias de las diligencias que se lleven a cabo y haga constar en el mismo el resguardo de los originales físicos y de los bienes muebles que hubiesen sido presentados para el desahogo de la prueba correspondiente.

Dada la trascendencia de la seguridad que debe imperar en el trámite del juicio en línea, se toma en cuenta que en el Código Penal Federal, ya se encuentran tipificados los delitos relativos a la alteración o uso indebido de la información contenida en sistemas o equipos de informática, específicamente en los artículos del 211 bis 1 al 211 bis 7, del Capítulo II denominado "ACCESO ILÍCITO A SISTEMAS Y EQUIPOS DE INFORMÁTICA", del Título Noveno "REVELACIÓN DE SECRETOS Y ACCESO ILÍCITO A SISTEMAS Y EQUIPOS DE INFORMÁTICA", ubicado en el Libro Segundo del citado Código.

En relación al juicio en línea, aplican de manera específica las conductas señaladas como delictivas en los artículos 211 bis 1, 211 bis 2, 211 bis 3, del capítulo referido del Código Penal Federal, al señalar que incurrirá en delito quien "sin autorización modifique, destruya o provoque pérdida de información contenida en sistemas o equipos de informática protegidos por algún mecanismo de seguridad", lo que se establece no sólo de manera genérica, sino que se precisa que tratándose de sistemas y equipos de informática del estado, la pena es mayor. Asimismo, se señala que incurre en conducta delictiva quien "sin autorización conozca o copie información contenida en sistemas o equipos de informática protegidos por algún mecanismo de seguridad", precisándose también una pena mayor para cuando se trate de sistemas o equipos del Estado.

De igual manera está contemplado en la legislación penal que se hará acreedor a una pena corporal quien "estando autorizado para acceder a sistemas y equipos de informática del Estado, indebidamente modifique, destruya o provoque pérdida de información que contengan", o "indebidamente copie información que contengan".

Conforme a lo anterior, resulta que está previsto legalmente que quienes pretendan afectar, intervenir o acceder de manera indebida el "Sistema de Justicia en Línea" del Tribunal, así como los sistemas o equipos de informática de los usuarios que intervengan en un juicio en línea y quienes con autorización para acceder a la información de los expedientes electrónicos o sin ella. Hagan uso indebido de la misma, incurrirán en delito sancionado con penas de prisión y multa, conductas de las que se deberá dar vista al Ministerio Público cuando sean advertidas, en términos de la presente iniciativa.

No obstante lo anterior, se establece en el proyecto que se propone, el impedimento para continuar y utilizar a futuro el trámite de juicios en línea ante el Tribunal y la sanción administrativa para quien indebidamente altere, destruya o provoque la pérdida de información contenida en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, con independencia de las sanciones penales que en su caso pudieran proceder.

De igual manera se prevén los casos de contingencia en cuanto a fallas temporales en el Sistema de Justicia en línea del Tribunal, señalando la forma la que las partes deberán de cumplir con los términos legales para la presentación de las promociones que correspondan en el trámite de los juicios en los que intervengan.

B) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A fin de que exista control y vigilancia adecuados en la operación y uso del Sistema de Justicia en Línea del tribunal y se delimiten responsabilidades, se regulan las atribuciones necesarias para los funcionarios públicos del tribunal a quienes se estima corresponden dichas funciones, en concordancia a lo establecido en la ley adjetiva y al ámbito de su competencia, en el encendido de que toda actuación de la autoridad debe tener sustento expreso en la ley.

Así, se otorga a la Junta de Gobierno y Administración la facultad de verificar el correcto funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea del tribunal; facultad que tendrán también a nivel de Sala, los Presidentes de cada una de ellas.

Se otorga la facultad a los Magistrados Instructores, de verificar la correcta integración de los expedientes electrónicos, lo que implica su responsabilidad respecto a ello.

Se otorga al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios de Acuerdos de las Secciones y a los Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior y de Salas Regionales, la facultad de digitalizar documentos y actuaciones que deben ser integrados a los expedientes electrónicos que en su turno les corresponda, así como imprimir y certificar las constancias de dichos expedientes.

2. Dictamen de la Cámara de Diputados a la Iniciativa del Juicio en Línea.

El 15 de abril de 2009 fue aprobado en la Cámara de Diputados -con 312 votos a favor y 3 abstenciones- el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de ese órgano legislativo, mediante el cual se aprobó en sus términos la iniciativa presentada por el Presidente de la República, cuyas consideraciones fueron las siguientes:

Esta comisión coincide con el Ejecutivo Federal en que, ante la demanda social actual de un sistema de procuración e impartición de justicia que brinde servicios judiciales de calidad, de manera pronta y expedita, se deben establecer estrategias de gestión modernas que permitan hacer más eficiente la actividad jurisdiccional en su conjunto, en beneficio de las labores sustantivas de dichas instituciones.

Por otro lado, se advierte que tal y como se precisa en la iniciativa de estudio, en los últimos años los juicios promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha incrementado en forma considerable, lo que ha generado un importante rezago en el trámite y substanciación de los mismos, lo anterior se advierte del informe de actividades del año 2008 rendido por el Magistrado Presidente de dicho tribunal, en el que se señaló expresamente lo siguiente:

Durante el periodo que se informa, el pleno de la Sala Superior examinó 987 asuntos, 60 por ciento más que el año anterior, y resolvió 731, es decir 46 por ciento más que el año pasado.

(...)

No obstante, el crecimiento de la estructura jurisdiccional del Tribunal no ha sido proporcional con la ampliación de su competencia. Tan sólo un dato.

Las 41 salas regionales del país dieron ingreso a 136 mil 328 demandas nuevas, que sumadas, al inventario inicial, ascendieron a 254 mil 124 asuntos.

Es importante destacar que durante el año que se informa, se consiguió un número de asuntos superior al ingresado, con lo que no sólo alcanzamos el punto de equilibrio, sino que rompimos una inercia de mucho tiempo y comenzamos a abatir el rezago.

(...)

En concreto, logramos concluir 147 mil 537 asuntos, es decir 8.2 por ciento más que los ingresados. En este mismo lapso, el monto del interés económico de los juicios resueltos en todo el tribunal ascendió a 73 mil 421 millones de pesos.

(...)

Durante 1998, al tribunal ingresaron 40 mil nuevas demandas y contaba con 30 salas regionales. 10 años después, en 2008, ingresaron 136 mil nuevas demandas a las 41 salas regionales que hoy tiene el tribunal.

De esta manera, durante los últimos 10 años el número de nuevas demandas se incrementó en 240 por ciento, mientras que la estructura jurisdiccional aumentó

tan sólo en un 37 por ciento.

Así mismo, la que dictamina coincide con el ejecutivo Federal respecto de que los cambios en la demanda de los servicios judiciales y las exigencias respecto de su cumplimiento obligan a establecer estrategias de gestión que permitan hacer más eficiente la actividad jurisdiccional, por lo que en ese sentido resulta viable aprovechar los avances tecnológicos disponibles que hagan más eficiente la tramitación de juicios, mediante la implementación de sistemas modernos y confiables que permitan a la sociedad de forma fácil y rápida acceder a la impartición de justicia, así como el uso de otros sistemas ya generalizados como la red mundial o Internet.

Como se advierte del contenido de la iniciativa sujeta a dictamen, la posibilidad de que los particulares puedan impugnar los actos y resoluciones administrativas de carácter individual o general que les perjudiquen, a través de dispositivos electrónicos y sistemas computacionales, por una parte, permite aprovechar dichas tecnologías para una mejor impartición de justicia, tanto desde una perspectiva interna, facilitando el control, consulta, manejo, almacenamiento y análisis, necesarios para la toma de decisiones, la gestión y resolución de los asuntos; y por otra parte también permitiría mejorar los servicios que se presten a las partes que pretendan se les administre justicia mediante un acceso más simplificado al juicio contencioso administrativo.

Esta comisión estima que, es procedente la reforma propuesta en el sentido de establecer como instrumentos jurídicos procesales a la aplicación de mensajes de datos, la firma electrónica avanzada y la conservación por medios electrónicos de la información generada, comunicada y archivada a través de medios ópticos y de cualquier otra tecnología equivalente, que haga posible la conversión de papel a medios virtuales, para una administración de justicia más ágil, pronta y expedita, sirviéndose para ello de herramientas generalizadas entre la sociedad tales como. Correo electrónico o Internet; o bien otros específicamente diseñados para tal efecto: formatos contenidos en medios informáticos, sistemas de cómputo confiables que pongan especial énfasis en la seguridad del resguardo de la información plasmada en los actos procesales, la publicación de acuerdos judiciales en páginas de Internet, la Firma electrónica avanzada, y soportes electrónicos para el archivo y manejo de expedientes.

Así, esta dictaminadora estima que la implementación de un Sistema de Justicia en Línea por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos precisados en la iniciativa sujeta a dictamen, sería un mecanismo determinante para la consolidación de este Tribunal como una instancia que garantice seguridad jurídica y una eficaz impartición de justicia.

Esta dictaminadora considera relevante hacer énfasis en el hecho de que, la reforma que se dictamina, sea el mecanismo parte aguas para que la tramitación de otros juicios se substancien a través de medios electrónicos, con el objeto de que los beneficios que tiene esa reforma se reflejen en todo el ámbito judicial de nuestro país.

3. Dictamen de la Cámara de Senadores.

El 28 de abril de 2009 se aprobó por la Cámara de Senadores -con 86 votos a favor y 7 abstenciones- el dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito público y de Estudios Legislativos Primera de ese órgano legislativo, el dictamen de su colegisladora, en los mismos términos que fue presentada la Iniciativa del presidente de la República, y cuyas consideraciones fueron las siguientes:

PRIMERA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 85, 86, 93, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 60, 63, 64, 87 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estas Comisiones Dictaminadoras resultan competentes para dictaminar la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal e Justicia Fiscal y Administrativa.

SEGUNDA. Las Comisiones dictaminadoras coinciden con su Colegisladora en el sentido de en que, ante la demanda social actual de un sistema de procuración e impartición de justicia que brinde servicios judiciales de calidad, de manera pronta y expedita, se deben establecer estrategias de gestión modernas que permitan hacer más eficiente la actividad jurisdiccional en su conjunto, en beneficio de las labores sustantivas de dichas instituciones.

En ese tenor, estas Comisiones dictaminadoras comparten la viabilidad de implementar sistemas modernos y confiables que permitan a la sociedad, de forma fácil y rápida, acceder a la impartición de justicia, así como explotar los sistemas ya generalizados, como lo es la red mundial o "Internet".

Derivado de lo anterior, las Comisiones que suscriben aprueban la posibilidad de que los particulares puedan impugnar los actos y resoluciones administrativas de carácter individual o general que les perjudiquen, a través de dispositivos electrónicos y sistemas computacionales, ya que con ello se logrará una mejor impartición de justicia, tanto desde una perspectiva interna, facilitando el control, consulta, manejo, almacenamiento y análisis, necesarios para la toma de decisiones, la gestión y resolución de los asuntos y, por otra, también permitirá mejorar los servicios que se presenten a las partes que pretendan se les administre justicia mediante un acceso más simplificado al juicio contencioso administrativo.

De igual forma, estas Comisiones Unidas estiman procedente la reforma de establecer como instrumentos jurídicos procesales la aplicación de mensajes de datos, la firma electrónica avanzada y la conservación por medios electrónicos de la información generada, comunicada y archivada a través de medios ópticos y cualquier otra tecnología equivalente, que haga posible la conversión de papel a medios virtuales, para una administración de justicia más ágil, pronta y expedita, sirviéndose para ello de sistemas de cómputo confiables que pongan especial énfasis en la seguridad del resguardo y manejo de la información plasmada en los actos procesales.

CONCLUSIONES

PRIMERA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) ha gozado siempre de un excelente prestigio y se concibe a nivel nacional como una institución sólida e íntegra, la cual realiza su función con calidad, eficiencia y transparencia.

No obstante lo anterior, en los últimos años el exponencial crecimiento en la competencia del Tribunal ha rebasado sus posibilidades de brindar respuesta con la eficiencia que le ha caracterizado. El rezago con el que actualmente cuenta se debe a que el número de asuntos que recibe es mayor a los que humanamente se pueden resolver con la estructura con la que actualmente cuenta.

Este problema no se ha logrado abatir a pesar de las distintas soluciones de orden administrativo y legal que se han implementado, por ello se ha hecho necesario buscar que éstas sean más drásticas y definitivas; que obtengan una mayor eficiencia en el trabajo, así como la disminución de tiempos en la resolución de los juicios, con el objetivo de agotar los inventarios de asuntos pendientes y con ello estar en posibilidad de atender al principio que todo órgano de impartición de justicia debe procurar: realizar su función de manera más pronta y expedita.

SEGUNDA

Para todos resulta evidente que es una realidad apabullante el continuo y vertiginoso desarrollo de la tecnología informática, la cual ha venido a revolucionar a nuestra sociedad, que está inmersa en el uso y aprovechamiento de esta tecnología aplicándola en diversas áreas del quehacer humano, no sólo en actividades de estudio y trabajo sino también en la vida cotidiana y personal.

Así, las comunicaciones hoy en día se realizan en gran número por medio de los sistemas de cómputo. Esa realidad no sólo es una ventaja que puede aprovechar el Estado en sus funciones públicas - como ya lo ha empezado a hacer- sino que constituye un compromiso y una necesidad que tienen que ser atendidos ante la demanda de lograr mayor eficiencia y proporcionar mejor acceso a los servicios que se prestan por parte del Estado mexicano. Pero debe llevarse con tranquilidad el proceso de transacción de la manera ahora llamada "tradicional" ya que estamos en una cultura donde los cambios son difíciles, donde las mismas autoridades nos han mantenido bajo la premisa de que la mejor forma de comprobar nuestros dichos es mediante el papel emitido por la misma autoridad, y el cual es un reto a vencer a largo plazo; y no establecer un proceso totalmente en línea de un momento a otro.

TERCERA

Parte del reto y constituye una gran responsabilidad para el TFJFA, el establecer y desarrollar la plataforma tecnológica o red de cómputo mediante la cual se proveerán, substanciarán y resolverán los juicios en línea, y que se denomina Sistema de Justicia en Línea. Dicho Sistema deberá garantizar la seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad de los expedientes electrónicos que se conformen, con el objetivo de otorgar certeza y confianza en los usuarios. De ello dependerá en gran parte del éxito del proyecto.

CUARTA

Las reformas publicas en el Diario Oficial de la Federación por las cuales se adicionan y reformas diversos artículos de la Ley Federal de Justicia Fiscal Y administrativa, son violatorias de la Garantía Constitucional de Debido Proceso establecidas en los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La anterior afirmación se realiza ya que del análisis de los artículos reformados para la implementación del Juicio en Línea, se desprende que viola en perjuicio de las partes en el proceso el Derecho a ofrecer pruebas, ya que como se desprende del artículo 58-k y 58-L, del Capítulo X denominado Del Juicio en Línea; se desprende que las reformas no indican la forma en que hay que ofrecer la prueba; pero realmente no existe una determinación de cómo se habría que ofrecer alguna prueba que no sea un documento, ya que desde un principio en el artículo 58-A nos dice:

ARTÍCULO 58-A.- El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea...

Entonces no indica cual será la forma de ofrecer pruebas cuando se trate de constancias que no sean documentales, ya que la demanda deberá ser por medio del sistema de justicia en línea; entonces en el presente supuesto, no tendríamos la forma de ofrecer nuestra prueba.

Es por eso que la reforma a que hacemos mención en el primer párrafo es violatoria de la garantía del debido proceso en cuanto a que nos deja en imposibilidad de ofrecer las pruebas mediante las cuales pretendemos demostrar el derecho que nos asiste.

Aunado a lo anterior, deja al arbitrio de las partes el manifestar si las pruebas que se ofrecen por su parte son, documentos originales, o se trata de copias certificadas o simples, lo cual podría traer como consecuencia el uso de la mala fe entre las partes, además de que podrían ser creadas, pruebas por parte de las mismas partes lo cual traería aparejado un delito, sin que la propia ley nos indique si el tribunal podría requerir a cualquiera de estas partes para presentar los originales de los documentos, y peor aún, no indica la forma en que estas se presentarían ya que como se indica en el artículo 58-A de la Ley, el juicio se sustanciará promoverá y resolverá, en línea.

QUINTA

Las reformas publicas en el Diario Oficial de la Federación por las cuales se adicionan y reformas diversos artículos de la Ley Federal de Justicia Fiscal Y administrativa, son violatorias de la Garantía Constitucional de Seguridad Jurídica establecidas en los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ya que como se ha dicho en el capítulo respectivo la **Seguridad Jurídica supone la estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades; es decir, la seguridad jurídica se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables.**

La anterior afirmación se realiza, ya que como se desprende de la multicitada reforma en su artículo 58-A.- que a la letra dice:

ARTÍCULO 58-A.- El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal...

Del análisis de lo transcrito, se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal, deberá desarrollar esta plataforma que al final de cuentas será mediante concesión a un tercero, lo cual nos deja de resultado que la seguridad del sistema, la información de los procedimientos y todo lo que implica; recaerá a manos de un tercero.

Sin dejar de lado que las constantes amenazas que existen en la red llamada internet no se pueden dejar de lado, ya que como demostré en el último capítulo de mi investigación; aún las naciones con grandes desarrollos tecnológicos y con los mejores sistemas de seguridad dentro de los sistemas informáticos, son presa de las amenazas que provocan los hackers en internet.

Con lo descrito en el párrafo anterior, no hacemos más que demostrar entonces que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no podrá garantizar a los ciudadanos o usuarios que sus procedimientos estarán libres de estas amenazas.

Es aquí cuando podemos decir que se viola la garantía constitucional antes invocada, ya es Estado, a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede garantizar a los usuarios que los procesos que ante el se tramitarán en el sistema de justicia en línea, serán solo consultados por las personas debidamente autorizadas por las partes, sino que de igual forma no podrá garantizar que toda la información dentro del procedimiento permanecerá intacta, ya que existiría la posibilidad de que esta se perdiera.

SEXTA

El Juicio en Línea, mediante el Sistema de Justicia en Línea, podría llegar a ser violatorio de la Garantía de Audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al ser un proceso que se llevara 100% a través de internet podía dejar en imposibilidad de poder presentar a las partes las promociones necesarias para impulsar el procedimiento; lo anterior se afirma en virtud que como ya se ha dicho será un procedimiento en internet, y todos los que han usado esta herramienta para distintos trámites ante otras dependencias, o ante esta la misma Universidad Nacional Autónoma de México, ya que al momento de realizarse las inscripciones del alumnado a través de internet existen muchas quejas de que el sistema se atasca o se vuelve muy lento impidiendo a los estudiantes tener la certeza de que su trámite se haya hecho de manera correcta. Y si bien es cierto que el sistema de Justicia en línea emitirá el acuse de recibo correspondiente, como debiera suceder, también es conocido por todos que al presentarse el posible atascamiento de la red, por llamarlo de alguna manera, no tenemos certeza jurídica de que el acuse de recibo nos llegara de manera correcta, si es que nos llega, y después no podremos comprobar ante la autoridad que se presentaron promociones tan importantes como la misma interposición de la demanda, o la contestación.

SÉPTIMA

Por tanto, el sistema puede llegar a ser de gran ayuda en la impartición de justicia en México, y ayudar en un futuro no muy lejano a disminuir el tiempo que se ocupa en resolver tantos procesos que existen en todas las materias, por ello se debe garantizar primero el funcionamiento del sistema y así demostrar a toda la sociedad que el uso de las nuevas tecnologías es totalmente seguro, y en caso de no ser así, demostrar que se contarán con los respaldos o la habilidad de reponer el proceso sin afectar ningún derecho en el camino.

PROPUESTA

Una vez hecha la investigación que se reúne en el presente trabajo, es necesario dar una propuesta para que el sistema de justicia en línea no se convierta en un proyecto de ley en el que solo se invierta mucho dinero, pero que al final no servirá de nada.

Mi propuesta dentro del presente trabajo, se basa principalmente en que deben corregirse, algunas disposiciones legales para que se forme, si así puede decirse, un proceso que abarque las ventajas del juicio en línea, y dejar de lado las fallas que a mi parecer se deslumbran en la actual reforma hecha a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

A mi parecer las ventajas que representa el juicio en línea son las siguientes:

- 1.- El poder presentar promociones en cualquier día, hora y lugar.
- 2.- Poder revisar nuestro expediente en cualquier día, hora y lugar.
- 3.- Notificaciones en un menor tiempo.
- 4.- Se podría litigar en cualquier parte del país sin mayor gasto en costas judiciales.
- 5.- La posibilidad de ahorrar papel, aunque esto solo en ciertas ocasiones.

Y estas son las desventajas que considero tiene la actual reforma.

- 1.- Las pruebas, el modo de presentarlas deja posibilidad a que exista mala fe de las partes.
- 2.- La seguridad, ya que con las múltiples amenazas que existen en un medio como Internet.
- 3.- El gasto que se esta realizando el la implementación del sistema de justicia en línea
- 4.- En que si falla el Sistema de Justicia en Línea solo será contado como inhábil el tiempo en que este dejo de funcionar, pero como podremos saber los particulares cual es ese lapso de tiempo ya que puede dejar de funcionar días enteros y no sabríamos cuando comienza de nuevo a correr nuestro tiempo.
- 5.- La imposibilidad de algún recurso o medio para demostrar que alguna persona totalmente ajena hizo uso de nuestra firma electrónica avanzada.

Como he descrito en las conclusiones que se presentan en el presente trabajo, existen tres principales violaciones a las garantías fundamentales de los gobernados, que traen como consecuencia las reformas hechas a la Ley Federal de Procedimiento contencioso Administrativo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y mi propuesta concretamente para corregir estas violaciones y hacer del proyecto del Juicio en Línea son concretamente las siguientes:

PRIMERA

En cuanto a la conclusión cuarta, donde se hacen los argumentos lógico jurídicos de porque las multicitadas reformas a la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, son violatorias del Principio de Debido Proceso, principalmente porque dejan a las partes en estado de indefensión, en cuanto a que estas no describen la forma en que hay que presentar pruebas diversas a las documentales, y en las posibles actuaciones de mala fe entre las partes al presentar pruebas digitalizadas, mi propuesta es hacer las siguientes modificaciones a la ley para quedar de la siguiente manera:

Los artículos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo actualmente en sus artículos 58-A, 58-k y 58-L dicen a la letra lo siguiente:

ARTÍCULO 58-A.- *El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables de este ordenamiento.*

ARTÍCULO 58-K.- *Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, incluido el expediente administrativo a que se refiere el artículo 14, fracción V, de esta Ley, deberán exhibirlos de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.*

Tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa. Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de la presente Ley y de los acuerdos normativos que emitan los órganos del Tribunal para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

ARTÍCULO 58-L.- *Para el caso de pruebas diversas a las documentales, los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al Expediente Electrónico. El Secretario de Acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá a la certificación de su cotejo con los originales físicos, así como a garantizar el resguardo de los originales y de los bienes materiales que en su caso hubieren sido objeto de prueba.*

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal la promoción correspondiente a su ofrecimiento, haciendo constar su recepción por vía electrónica.

Y la propuesta es hacer que queden de la siguiente forma:

ARTÍCULO 58-A.- *El juicio contencioso administrativo federal, con excepción de la presentación de la demanda la contestación a la misma, así como en su caso la ampliación de demanda y su contestación, se promoverá, substanciará y resolverá en línea a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables de este ordenamiento.*

Los escritos de demanda, contestación a la misma, así como en su caso la ampliación de demanda y su contestación, serán digitalizados por el tribunal, para que así puedan ser incluidos en el expediente electrónico para su posterior consulta.

El motivo de adicionar el texto en negritas a la ley es que conforme al artículo 15, 17 y 21 de la misma ley, nos indica que junto con estos escritos las partes deberán presentar las pruebas con las cuales pretenden demostrar sus argumentos. De esta forma las partes tendrán la certeza jurídica que las pruebas presentadas por las partes son lo que se dice en el expediente, ya sean documentos originales, copias certificadas o simples. Dejando los dos artículos siguientes de la siguiente forma:

ARTÍCULO 58-K.- *Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, incluido el expediente administrativo a que se refiere el artículo 14, fracción V, de esta Ley, deberán exhibirlos en original para que puedan ser digitalizados junto a los escritos mencionados en el artículo 58-A de la presente ley.*

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes, serán digitalizadas por el tribunal como se indica en el párrafo anterior, y en cuenta esto ocurra se notificara a las partes para que estas puedan ser recogidas por las partes y así solo conste en el expediente su digitalización.

ARTÍCULO 58-L.- *Para el caso de pruebas diversas a las documentales, los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al Expediente Electrónico. El Secretario de Acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá a la certificación de su cotejo con los originales físicos, y así proceder conforme al segundo párrafo del artículo anterior.*

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y así Sala que esté conociendo del asunto, proceda a tomar fotografías de las pruebas para su digitalización y consulta de manera electrónica, además de agregar una descripción detallada de la prueba que se tuvo a la vista, pudiendo tener ayuda de los profesionales que sean necesarios para tener una mejor descripción en caso de ser un material o producto que necesite de especificaciones técnicas para su descripción.

Des esta forma se garantizara a las partes que las pruebas estuvieron a la vista del juzgador, y que serán perfectamente valoradas por este para obtener una sentencia mas acercada a la verdad jurídica, dejando de lado la inseguridad que marca el texto original de las reformas.

SEGUNDA

En cuanto a la conclusión marcada como quinta del capitulo de conclusiones del presente trabajo en cuanto a que las reformas hechas a la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en cuanto a que el establecimiento del Juicio en Línea a través del Sistema de Justicia en Línea, es violatorio de la Garantía Constitucional de Seguridad Jurídica en cuanto a que por seguridad jurídica se entiende que se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables, mi propuesta es que la única forma de brindar seguridad jurídica a los gobernados es agregar un articulo que quedaría de la siguiente forma:

ARTÍCULO 58-T.- Para brindar una mayor seguridad a las partes durante los procesos que se tramiten ante el tribunal a través del sistema de justicia en líneas, el tribunal creara un archivo electrónico, independiente al sistema mencionado. El tribunal por tanto deberá grabar toda actuación que este disponible mediante el sistema en memorias externas, para que en caso de un ataque cibernético, todas las actuaciones que se hayan llevado a través del sistema se encuentren respaldados y listos para usarse.

De esta manera el tribunal contara con un tipo de archivo electrónico, el cual por obvias razones, ocupara mucho menos espacio que un archivo normal como con los que actualmente cuenta el tribunal, y garantizara de alguna manera la seguridad de los procesos que ante el se tramiten.

TERCERA

Para hacer frente a la sexta conclusión presentada en el capitulo de conclusiones, en cuanto a que el Juicio en Línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, podría llegar a ser violatorio de la Garantía de Audiencia, toda vez que al ser un proceso 100% llevado a través de internet podría dejar a la partes sin la posibilidad de presentar los escritos para promover las actuaciones dentro de los procesos, es reformar el articulo 58-S que a la letra dice:

ARTÍCULO 58-S.- Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio.

El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

Para hacerlo quedar de la siguiente forma:

ARTÍCULO 58-S.- Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio.

El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

En los casos en que no haya interrupción del sistema, pero que esté se encuentre tan saturado que no emita correctamente los acuses de recibo correspondiente por las promociones ingresadas, o no permita el ingreso de una promoción por parte de los usuarios, se podrá imprimir la respuesta que de la pagina del envió fallido o recepción fallida, para que este sea prueba de que se intento ingresar la promoción en tal fecha y hora, transmitiendo la carga de probar al tribunal que este hecho es falso, ya que es el tribunal es quien deberá contar con los especialistas técnicos que podrán comprobar este hecho y no los particulares.

Dando así la seguridad a los usuarios de sea cual sea la respuesta que presente la pagina del sistema de justicia en línea, con esta se podrá comprobar que se trato de ingresar la promoción en tiempo y forma y fue por culpa del sistema que está no se pudo enviar, dejando en todo caso la carga de probar que no ocurrió así al mismo tribunal.

De esta manera se creara un proceso al principio que dará los primeros cimientos a poder realizar un día el verdadero juicio que se llevara de manera total en línea.

Se podrán corregir las situaciones no previstas pero sin afectar lo primordial del juicio o una perdida total del procedimiento en caso de una falla del sistema, así las personas que recurren al procedimiento contencioso administrativo federal, comenzaran a ver la eficacia del juicio y optaran por usarlo, y las autoridades podrán corregir poco a poco las fallas que se presenten y de esta manera bajo el uso prolongado y el ir implementado mayor uso de tecnología se podrá llegar ahora si a un juicio totalmente en línea sin correr riesgos para todas las partes implicadas en el proceso.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel. Título: "Compendio de Derecho Administrativo parte general". México: Porrúa.1998
2. Castrejón García Eduardo Gabino; Título: "Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal"; Editorial: Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.
3. Castrejón García Gabino Eduardo; Título: "Derecho Administrativo II"; Editorial: Cárdenas Velasco Editores, México 2006
4. Esquivel Vázquez Gustavo A.; Editorial: Título: "El Juicio de Lesividad y Otros Estudios"; Porrúa, México 2002.
5. Fraga Magaña Gabino; Título: "Derecho Administrativo" Editorial: Porrúa, México 2004
6. Jiménez Illescas Juan Manuel; Título: "El Juicio en Línea, Procedimiento Contencioso Administrativo Federal"; Editorial: Dofiscal, Primera Edición México 2009
7. Lucero Espinosa Manuel; Título: "Teoría y Practica del Contencioso Administrativo"; Editorial: Porrúa, México 2008.
8. Martínez Morales Rafael J.; Título: "Derecho Administrativo Segundo Curso"; Editorial: Harla, México 4^a ed., México, 1994

9. Martínez Morales Rafael I.; Título: "Derecho Administrativo 3° y 4° Cursos";
Editorial: UNAM, Oxford University Press Harla México 4ª ed., México, 1994.
10. Orozco Gómez Javier; Título: "El Marco Jurídico de los Medios Electrónicos";
Editorial: Porrúa, México 2001.
11. Reyes Krafft Alfredo Alejandro; Título: "La Firma Electrónica y las Entidades de
Certificación"; Editorial: Porrúa México 2003
12. Sánchez Gómez Narciso; Título: "Segundo Curso de Derecho Administrativo 3a
Edición"; Editorial: Porrúa, 2002
13. Serra Rojas Andrés; Título: "Derecho Administrativo" Editorial: Porrúa, 2008
14. Téllez Valdez Julio; Título: "Derecho Informático Tercera Edición "; Editorial: Mc
Graw Hill. México 2005
15. Treviño Garza Adolfo; Título: "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo";
Editorial: Porrúa, México 2005.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
2. Código Civil Federal
3. Código de Comercio
4. Código Federal de Procedimientos Civiles
5. Código Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
6. Ley Orgánica del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

FUENTES ELECTRONICAS

1.-Pagina del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

<http://www.tjifa.gob.mx/>

2.- Página de Análisis Jurídico Indetec:

[http://www.indetec.gob.mx:80/News/files/La justicia contenciosa administrativa en línea ver conclusionesdocx _2_.pdf](http://www.indetec.gob.mx:80/News/files/La%20justicia%20contenciosa%20administrativa%20en%20línea%20ver%20conclusionesdocx%20_2_.pdf)

3.- Pagina del Diario Oficial de la Nación:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5094350&fecha=12/06/2009

4.- Página de Opinión Jurídica:

<http://crisolplural.com/2009/04/02/imparticion-de-justicia-en-linea/>

5.- Pagina de el Servicio de Administración Tributaria:

<http://www.sat.gob.mx/>

6.- Pagina de Wikimedia:

http://es.wikipedia.org/wiki/Firma_electr%C3%B3nica

7.- Pagina de Wikimedia:

<http://es.wikipedia.org/wiki/Internet>

8.- Pagina de Información General sobre Internet Zocalo:

<http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/cada-vez-son-mas-sofisticados-los-ataques-ciberneticos>

9.-Pagina de información sobre ataques cibernéticos en la Historia Geeks Zone:

<http://geeks-zone.net/2010/09/los-peores-ataques-ciberneticos-en-la-historia/>