

## EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO GUBERNAMENTAL Y LA NECESIDAD DE SU REGLAMENTACIÓN EN MÉXICO<sup>1</sup>

Noé Adolfo Riande Juárez

Maestro en Filosofía del Derecho

*“il flusso degli elettroni nel computer è il nuovo inchiostro, i bits il nuovo alfabeto e la memoria della macchina la nuova carta (...)”*

(Renato Borruso)<sup>2</sup>

**RESUMEN:** El creciente uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la administración pública obligan a superar aquella concepción del documento electrónico que lo identifica con el registro completo de un discurso coherente. Dar “*enter*” o dar un clic sobre cualquier ícono deja un registro, y son actos que aun teniendo el carácter de emisión o registro de un dato aislado, son reconocibles como hechos documentados, que –por quedar registrados-, pueden generar consecuencias jurídicas. Este artículo se estructura a partir de una construcción teórica que conduce al análisis de una realidad compleja para concluir con una serie de consideraciones de amplia repercusión en el diario ejercicio de la función pública.

**Palabras Clave:** Derecho informático, dato jurídico, documento jurídico, documento electrónico, políticas de seguridad informática, alegato de no-autenticidad, administración pública, políticas de e-gobierno.

## THE GOVERNAMENTAL ELECTRONIC DOCUMENT AND THE NECCESITY OF ITS REGULATION IN MEXICO

Noé A. Riande Juárez, LL.M.

*“il flusso degli elettroni nel computer è il nuovo inchiostro, i bits il nuovo alfabeto e la memoria della macchina la nuova carta...”*

(Renato Borruso)\*

**ABSTRACT:** The growing use of information and communication technologies in the public administration sphere obliges us to go beyond the conception of electronic document, which is identified with the complete registry of a coherent speech. Pressing the “*enter*” key or clicking on any icon creates a registry; and these are acts that, even though they have the issuing or registry character of isolated data, can be recognized as facts that – in order to be registered –, can generate juridical consequences. This article is formed from a theoretical construction that leads to the analysis of a complex reality, and concludes with a series of considerations of wide-ranging repercussions for the daily exercise of public function.

**Keywords:** Legal aspects of computing, juridical data, juridical document, security polices in computer science, non-authenticity argument, public administrations, e-Government policies.

---

\*“The flow electrons in the computer is the new ink; the bits, the new alphabeth; and the machine’s memory, the newspaper.”

---

<sup>1</sup> Texto desarrollado a partir de la ponencia presentada por el autor en el Seminario de “*Legislación, Administración Pública y Globalización*”, celebrado en la Ciudad de México, D.F., el 11 de noviembre de 2010, bajo los auspicios del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Comité y Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados y por la División de Educación Continua de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

<sup>2</sup> “*El flujo de los electrones en la computadora es la nueva tinta, los bits el nuevo alfabeto y la memoria de la máquina el nuevo papel*”. Trad. de NARJ. Renato Borruso es Magistrado de la Corte Suprema de Casación italiana (más sobre él en [http://it.wikipedia.org/wiki/Renato\\_Borruso](http://it.wikipedia.org/wiki/Renato_Borruso))

SUMARIO: 1. PREMISA MAYOR. 2. ¿QUÉ ES LO QUE SE SUELE REGULAR? 3. ¿QUÉ ES LO QUE ESTÁ SUCEDIENDO EN MÉXICO? 4. ¿QUÉ SE PUEDE HACER EN MÉXICO? 5. ¿QUÉ ES LO QUE NO ESTÁ REGULADO? 6. EFECTOS EN EL E-GOBIERNO.

## 1. PREMISA MAYOR

El **dato** es un hecho, circunstancia o detalle conocido.<sup>3</sup> Desde el ámbito de la Informática, y con más precisión, en el ámbito de la “ingeniería del software”, en Programación, al **dato** se le conceptualiza como “*la parte mínima de la información*” o bien como una “*expresión general que describe las características de las entidades sobre las cuales opera un algoritmo*”. Asimismo, “(...) *en el ámbito de las ciencias de la información y la bibliotecología, se considera que un **dato** es una expresión mínima de contenido sobre un tema*”.<sup>4</sup>

No obstante como ya se aseveraba en otra obra: “El Dato por sí solo no tiene valor alguno, pues sólo después de haber sido contextualizado es que puede llegar a tenerlo, esto es, únicamente si relacionado con otros datos, adquiere el carácter de Información útil para iniciar acciones o dar solución a algún problema.”<sup>5</sup>

Esto es parafraseando lo expresado en Wikipedia, un dato por sí mismo no constituye información, es el procesamiento de los datos lo que nos proporciona información. El valor del dato deriva de que reciba un tratamiento (procesamiento) apropiado, pues sólo cuando se tiene un conjunto de datos convenientemente estructurado y organizado es que se está frente a lo que llamamos información.

Por consiguiente, sólo cuando aquel elemento del conocimiento es susceptible de ser *representado* mediante signos o símbolos convencionales y –en consecuen-

---

<sup>3</sup> “Gran Diccionario de la Lengua Española” Larousse Editorial, Edición electrónica de Planeta Actimedia, Barcelona, 1998.

<sup>4</sup> Véase <http://es.wikipedia.org/wiki/Dato>.

<sup>5</sup> RIANDE JUÁREZ, Noé Adolfo. “*El derecho a la autodeterminación informativa*” reporte técnico de la subdirección de informática jurídica de la comisión nacional de los derechos humanos (CNDH México, d.f. 08 de agosto de 1998). así como en Riande Juárez, Noé Adolfo. “¿por qué debe legislarse en México en materia de protección de datos personales automatizados?” ponencia presentada en el marco del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática –FIADI, celebrado del 21 al 25 de noviembre de 2000 en el *campus* estado de México del Tecnológico de Monterrey.

cia- es, susceptible de ser *conservado*, *tratado* o *comunicado*, es que se pueden generar documentos.

Por ende, el documento -en general-, es el testimonio de datos, hechos o actos, realizados o conocidos por el ser humano.

Las clasificaciones elementales para identificar los distintos tipos de documentos se dan a partir de tres parámetros, por el tipo de datos o información asentada en él, por el tipo de soporte usado para registrar y para conservar dicha información, y por el carácter informativo (o nivel de credibilidad) atribuido a su contenido.

1. Por el tipo de datos o información asentada en él:	Textual, gráfica, audio, video, holográfica o kinestésica (dispuesta para generar la percepción del movimiento);
2. Por el tipo de soporte usado para asentar su contenido:	Pictografías, tablillas cuneiformes, pergamino, lienzos, papel, tablas braille, fotografías, películas, cintas, diskettes, discos y registros electro-magnéticos en general;
3 Por el carácter informativo de su contenido:	Documentos de carácter “científicos”, “de divulgación”, “de opinión” y/o “informativos”

Pero además, independientemente de la clasificación que les corresponda, todas las representaciones o registros electromagnéticos de información, pueden clasificarse también en Documentos Originales o Primarios y en Documentos Procesados o Secundarios.

Los originales son el resultado del primer registro de aquel elemento conocido por el autor y que no han pasado por ninguna clase de tratamiento; los documentos procesados son resultado de aplicar algún tratamiento a los documentos primarios.

En ambos casos, hablamos del documento electrónico, categoría a cuya definición llegamos a través de recapitular sobre lo dicho con anterioridad:

Si el documento es la representación que da testimonio de datos, actos o hechos conocidos o realizados por el ser humano, (...) el documento electrónico es un documento (testimonio de datos, actos o hechos), que *-independientemente del tipo de*

*información en él asentada y del carácter informativo que ésta tenga-*, siempre se encuentra inscrita en algún tipo de dispositivo electrónico (o electromagnético) y cuyo contenido está registrado mediante algún tipo de código digital que puede ser leído o reproducido mediante el auxilio de detectores de electro-magnetización. (soportes electromagnéticos, ópticos o de tecnología similar)<sup>6</sup>

Así mismo, nos hemos ocupado de precisar las categorías “Documento” y “Documento electrónico”, y no así la categoría de “Dato jurídico” pues, visto que su descripción lo reduce a un mero elemento cognoscitivo, este no puede ser un objeto de reglamentación por parte del Derecho dado que este, aun cuando se ocupe de hechos o de acciones, en cuanto conocimiento inmaterial, puede ser idea, opinión, reflexión o raciocinio, pero el Derecho nunca se ocupa de normar pensamientos. Solo cuando los datos han sido objetivados por el ser humano mediante su registro en algún tipo de soporte, es que podemos ocuparnos de su reglamentación.

Por todo ello, antes de discurrir sobre el “Documento Jurídico” del cual ya existen muchas definiciones, hemos de hablar del hecho y/o del acto jurídico que dan significado a los datos jurídicos.

De esta manera, cuando se define que, el documento Jurídico es aquel que cumple con todos los requisitos legales exigidos para el acto del cual da testimonio, se hace referencia a aquellos “Actos Jurídicos” que el legislador ha determinado como actos que crean, transmiten, modifican y extinguen derechos y obligaciones;<sup>7</sup> y no a aquellas acciones u omisiones que de manera natural e involuntaria generan consecuencias jurídicas - acción u omisión que se le conoce como “*hecho jurídico*” (independientemente de que se encuentren plasmados o no en algún documento).

Es por lo anterior que en ocasiones, a aquel documento en el que se concretiza un “Acto jurídico”, se le conoce también como “instrumento”.

---

<sup>6</sup> Véase la definición planteada en el artículo segundo de la Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada, del pasado 9 de diciembre de 2010, donde se plantea que el Documento Electrónico es “*aquel que es generado, consultado, modificado o procesado por medios electrónicos*”, o la definición de “documento digital” del Código Fiscal, que también establece la condición del registro “(...) por medios electrónicos (...)” (CFF, art. 17-D, párr.4°)

<sup>7</sup> y, dependiendo de los derechos y obligaciones serán los requisitos exigidos.

Por ende, no todo documento, no toda representación, es un documento jurídico (*independientemente del soporte usado para asentar su contenido*) (...) aún cuando no dejen de ser la representación de acciones o hechos capaces de producir consecuencias jurídicas.

Pues independientemente de aquellos casos en los que el documento no cubre los requisitos legales para poder dar testimonio de un acto jurídico y por ende, tener el carácter de documento jurídico (...) tampoco **todos** los documentos que dan (o podrían dar) testimonio de hechos que pudieran producir consecuencias jurídicas pueden ser consideradas como documentos jurídicos, pues estos no han sido debidamente reglamentados.

Y en el inmaterial mundo de los documentos electrónicos ocurre lo mismo que sucede en el mundo físico, existen una gran cantidad de registros que no están debidamente reglamentados (en papel, fotografías, películas, cintas, diskettes, discos, etc.), más aún, cuando en los sistemas informáticos, cualquier pulsación genera un registro de datos que puede paragonarse con la conformación de un documento.

Es esa la circunstancia de muchos documentos electrónicos en la administración pública: su registro en soportes magnéticos dan testimonio de hechos que pueden tener consecuencias jurídicas y no están debidamente reglamentados.

Circunstancia que si en el ámbito privado y empresarial es causa de innumerables afectaciones en las esferas personales y productivas, en el ámbito gubernamental repercute, además, en los niveles de legalidad y seguridad jurídica que por principio toda la administración pública está obligada a proporcionar.

## 2. ¿Qué es lo que se suele regular?

Cuando finalmente se hace necesario que el jurista se ocupe del reconocimiento de la validez jurídica del documento electrónico la problemática generalmente se atienden (al igual que en muchas otras partes del mundo), adaptando a cada situación posible de los documentos electrónicos, las mismas soluciones que la legislación civil prevé para los documentos de papel y para la formación de contratos.

Como si bastara con establecer una disposición que dijera:

*“Los actos, datos y documentos elaborados, transmitidos y conservados con instrumentos de las tecnologías de la información y la comunicación, por las*

*personas y por los órganos de la administración pública, son validos y relevantes para todos los efectos de ley.”<sup>8</sup>*

Así, ignorando que con los instrumentos tecnológicos se crean infinidad de documentos electrónicos que dan fe de muchos otros tipos de hechos que también pueden producir consecuencias jurídicas, se quedan sin la debida reglamentación y sólo se atienden aspectos como:

1. La manifestación del consentimiento;
2. La manifestación de la voluntad;
3. La formación del contrato;
4. La identificación de los obligados;
5. La autenticación del documento;
6. La inalterabilidad -y por ende- la integridad del documento;
7. La accesibilidad del documento;
8. La debida confidencialidad del documento; y
9. La conservación del documento.

Y para fortalecer y preservar tales aspectos de la documentación electrónica, en casi la totalidad de los países del mundo occidental ya se encuentran reguladas:

- ◆ La firma digital (o “electrónica avanzada” -como se le conoce en México-);
- ◆ La certificación de la firma digital; y
- ◆ Parcialmente, la eficacia probatoria de los documentos electrónicos.

Pero, ¿qué sucede con aquella documentación electrónica objeto de este ensayo? Antes de tratar de dar una respuesta, trataremos de aterrizar este discurso en nuestra realidad.

---

<sup>8</sup> Extracto del Artículo 15 de la *Legge 15.3.1997, n° 59*, conocida como “*Legge Bassanini*” tomado del “*Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale*, n. 63 del 17 de marzo 1997 - *Serie Generale*”, mencionado por MARTINO, Antonio A, en “*Reconocimiento del valor jurídico del documento digital en Italia: Breve historia de una ley*”.

### 3. ¿Qué es lo que está sucediendo en México?

La situación en el ámbito nacional además de no ser diferente, pues también aquí nos hemos ocupado de atender la reglamentación de los documentos electrónicos con las mismas soluciones previstas para los documentos en papel, podríamos decir que se arraiga.

En un rápido análisis del marco jurídico bajo el cual operan las principales dependencias (sólo) de la administración pública federal, destacan siete, en las que se han pronunciado ordenamientos que por su título, evidencian estar dedicados a la reglamentación del manejo de datos y documentación oficial (no se consideraron aquellos otros que aún cuando posiblemente contengan disposiciones que también regulen ese manejo, en su título no se encuentra nada que así lo indique);<sup>9</sup> estas son:

1. Secretaría de la Función Pública;
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
3. Secretaría de Economía;
4. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
5. Secretaría de Relaciones Exteriores;
6. Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas de México; e
7. Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se trata de un total de 149 ordenamientos localizados en el banco de datos de la Dirección General de Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación ([www.ordenjuridiconacional.gob.mx](http://www.ordenjuridiconacional.gob.mx)), que reglamentan el manejo de datos y documentación oficial.<sup>10</sup>

De aquel total, 92 ordenamientos (el 61%) contienen disposiciones referidas al *procesamiento electrónico de datos y documentación*, en el seno de la Administración Pública Federal.

---

<sup>9</sup> Por ende, quedaron excluidas casi todas las disposiciones que se incorporaron a ordenamientos ya existentes, con motivo de las reformas de mayo del 2000 y subsecuentes, relacionadas con el *e-commerce*, firma electrónica, certificación, conservación de mensaje de datos y e-gobierno.

<sup>10</sup> La consulta de dicho banco de datos se realizó entre el 10 y el 28 de agosto de 2010.

La mayor concentración de ordenamientos relacionado con dicho procesamiento electrónico está en las Circulares de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, (un total de 84, que es igual al 90% de los 92 mencionados); así como en los “Extractos” elaborado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la concesión de la Red Pública de Telecomunicaciones, para su instalación, operación y explotación por los particulares (12 extractos de 367 realizados); y en otros ordenamientos de diversas instituciones.

De lo anterior podemos sacar las siguientes conclusiones:

- a) Es creciente la cantidad de ordenamientos referidos al manejo de datos y documentación oficial; y
- b) Pareciera ser que el principal estímulo existente para normar el manejo de datos y documentación oficial, es que se ha requerido del procesamiento electrónico de esa documentación.<sup>11</sup>

Por lo tanto, independientemente de que esté siendo necesario reglamentar este fenómeno de la producción, manejo y emisión de datos y documentos electrónicos, es necesario que la administración pública vaya más allá de hacer una simple transposición de lo reglamentado para los documentos en papel y considere

- ◆ Que la inmaterialidad de los documentos electrónicos no requiere necesariamente el registro completo de un discurso coherente con o sin un significado jurídico específico; y
- ◆ Que ahora la más simple acción como dar “*enter*” o dar un clic sobre cualquier ícono, durante el manejo de los sistemas con tecnología de la información y la comunicación, deja un registro, acciones que aun teniendo el carácter de emisión o registro de un dato aislado, son reconocibles como hechos documentados, que -por quedar registrados- pueden generar consecuencias jurídicas.

---

<sup>11</sup> Dado que se está atendiendo un fenómeno socialmente relevante: los “fondos para el retiro de los trabajadores” que sustituyen el antiguo sistema de pensiones, sólo así se puede realizar esa transición de los datos de más del 85% de la población laboralmente activa, de un régimen a otro y mantenerlos debidamente actualizados.

Más cuando dichas acciones se dan en el contexto de un sistema informático gubernamental, su ausencia o presencia deja representaciones en soportes magnéticos capaces de producir consecuencias jurídicas.

#### 4. ¿Qué se puede hacer en México?

En México, durante la anterior administración del ejecutivo federal, el 9 de diciembre de 2005, mediante Acuerdo en el que considerando:

“Que las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Economía, han venido instrumentando, en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código de Comercio, el uso de medios electrónicos, coadyuvando a la estrategia de Gobierno Electrónico; en ese sentido, es de especial importancia que el uso de los medios y Firma Electrónica Avanzada se homologuen, implementen y desarrollen en toda la Administración Pública Federal, considerando los estándares técnicos de mayor aplicación y seguridad, con la finalidad de ofrecer -a los usuarios de los servicios del Gobierno Federal-, instrumentos electrónicos de la más alta calidad.”<sup>12</sup>

“(…) se creó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno electrónico (CIDGE), para:

*“promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones (...)*

*“promover los mecanismos de comunicación e intercambio de información al interior de la administración pública federal (...)”*

“(Artículos 1 y 4 del Acuerdo)

“(…) coordinando las acciones que proponga la Secretaría de la Función Pública (SFP).

“Todo ello lo reiteró el Secretario de la SFP el día de la instalación de la CIDGE -el 2 de febrero de 2006-, señalando que la finalidad era:

*“reducir la brecha digital y transitar hacia una etapa superior en la innovación de los procesos de la gestión pública”*

---

<sup>12</sup> Acuerdo de creación del CIDGE.- D.O.F. del 09.12.2005 ([www.cidge.gob.mx/doc-comunicocidge.pdf](http://www.cidge.gob.mx/doc-comunicocidge.pdf)).

“Los buenos propósitos de la administración pública en turno, tenían su origen en la presencia de una Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, donde pareciera ser, se encontraban personas con más buena voluntad que oficio político, pues si observamos las pretensiones que esta oficina planteaba como sus objetivos, destaca la búsqueda de (...)

- Un gobierno honesto y transparente;
- Un gobierno profesional;
- Un gobierno de calidad;
- Un gobierno digital;
- Un gobierno con mejora regulatoria; y
- Un gobierno que cueste menos.

“Agenda Presidencial de Buen Gobierno -2002”

Como igualmente destacable, es la literal desaparición de dicha oficina con la entrada en funciones de la nueva Administración Pública Federal.

“La Oficina de la Presidencia de la República se convirtió en la unidad administrativa de Los Pinos que concentra labores de coordinación de las instituciones de seguridad nacional del país y junto con el Estado Mayor Presidencial y la Coordinación de Transportes Aéreos Presidenciales, ejerce el presupuesto para Seguridad Nacional e Inteligencia aprobado para la residencia oficial.”<sup>13</sup>

No obstante, aquella administración nos dejó el germen de lo que puede llegar a ser la “AIPA” (Autoridad Informática para la Pública Administración) mexicana: el CIDGE, órgano que, independientemente del total de su estructura orgánica, es relevante señalar que se constituyó con dos subcomisiones permanentes:

- La Subcomisión de Firma Electrónica Avanzada; y
- La Subcomisión de Sistemas Automatizados de Control de Gestión.

En ambos casos, estas subcomisiones además de disposiciones de carácter técnico, se han distinguido por establecer los principales ordenamientos que conforman el actual marco jurídico en la materia.

---

<sup>13</sup> Véase [www.milenio.com/node/503678](http://www.milenio.com/node/503678) 12/08/2010

La Subcomisión de *Firma Electrónica Avanzada* ha producido:

- a. Lineamientos para la *homologación, implantación y operación* de la FEA en la Administración Pública Federal (24/08/2006); y
- b. Diez anexos con condiciones técnicas de los procedimientos y funciones requeridas.

La Subcomisión de Sistemas Automatizados de Control de Gestión ha producido:

- a. Lineamientos para la *operación, funcionalidad, comunicación y seguridad* de los sistemas automatizados de control de gestión (24/04/2006); y
- b. Acuerdo por el que se modifican los lineamientos para la *operación, funcionalidad, comunicación y seguridad* de los sistemas automatizados de control de gestión (27/09/2006).

Como es fácil deducir, correspondería a la segunda subcomisión, la elaboración de la normatividad relacionada con el uso de los medios electrónicos, pues los objetivos de los trabajos de dicha Subcomisión fueron:<sup>14</sup>

- Mejorar la gestión y trámites de los asuntos administrativos mediante el uso de medios electrónicos;
- Contar con un único sistema automatizado de control de gestión por cada dependencia o entidad;
- Asegurar la confidencialidad, integridad y resguardo de la información acorde a los ordenamientos legales aplicables;
- Permitir la intercomunicación entre los sistemas de control de gestión con que cuenten las Dependencias y Entidades;
- Utilizar la firma electrónica avanzada como medio de autenticación del documento electrónico gubernamental y como método alternativo a la firma autógrafa, y
- Disminuir sustancialmente el uso de papel y mensajería.

Los mayores avances de esta subcomisión evidenciaron la preocupación por:<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Véase "Subcomisión de Control y Gestión - Documentos – CIDGE" en <http://www.cidge.gob.mx/pag/docscg.html>.

<sup>15</sup> Véase "Control de Gestión Electrónica en la Administración Pública – Retos y oportunidades 2007" en <http://www.cidge.gob.mx/doc/SisAutCGe07.pdf>.

- a. La Estandarización;
- b. El uso y validez jurídica del Oficio Electrónico; y
- c. La Interoperabilidad.

No obstante lo anterior, estos esfuerzos no evitaron que al analizarse -en el ámbito académico-, la posibilidad de que en los procesos judiciales automatizados se presentaran alegatos de no-autenticidad en la elaboración y presentación de los documentos electrónicos (producto de cualquier registro hecho durante la operación de los sistemas que automatizan dichos procesos),<sup>16</sup> se evidenciará la ausencia de una reglamentación completa de dichos documentos.

Los planteamientos e interrogantes que se generaron para determinar los posibles “factores de riesgo” fueron:

- ¿De dónde proceden los distintos tipos de información que se registra en los expedientes electrónicos?
- ¿Cómo y dónde se almacena la información contenida en los expedientes electrónicos?
- ¿Bajo qué condiciones se almacena la información contenida en los expedientes electrónicos?
- ¿Qué procesamientos se da a los distintos tipos de información contenida en los expedientes electrónicos?
- ¿Bajo qué condiciones se procesa la información contenida en los expedientes electrónicos?
- ¿Cuál información contenida en los expedientes electrónicos se procesa después de registrada, y cuál se transmite dentro y cuál fuera del tribunal?
- ¿Bajo qué condiciones se transmite la información contenida en los expedientes electrónicos?
- ¿Cómo se transmite la información contenida en los expedientes electrónicos?
- ¿Quién entre las partes o los miembros del personal jurisdiccional puede acceder a los expedientes electrónicos?
- ¿Cuándo pueden acceder a los expedientes electrónicos las partes o los miembros del personal jurisdiccional?

---

<sup>16</sup> Léase “Bitácora electrónica” en la reglamentación del Proceso Contencioso Administrativo Federal.

- ¿Con qué atribuciones pueden acceder a los expedientes electrónicos las partes o los miembros del personal jurisdiccional?
- ¿Quién entre las partes o los miembros del personal jurisdiccional, y cuándo, puede copiar, modificar, y/o transmitir los expedientes electrónicos (parcial o totalmente)?
- ¿Con qué atribuciones puede alguien entre las partes o los miembros del personal jurisdiccional, copiar, modificar, y/o transmitir los expedientes electrónicos (parcial o totalmente)?
- ¿Qué criterios se emplean para asignar los distintos tipos de atribuciones a las partes o a los miembros del personal jurisdiccional?
- ¿Qué capacitación se requiere para los distintos tipos de partes o de miembros del personal jurisdiccional?
- (...) entre otros.

Y como cualquier especialista en seguridad informática podrá observar, se trata de las interrogantes básicas para establecer “*políticas de acceso discrecional*” a un sistema, estrategias que requieren también de la implantación de una secuencia de prueba de aceptación que atienda la efectividad de los diversos componentes del sistema.

## 5. ¿Qué es lo que no está regulado?

Ante esa situación, después de un análisis de la situación normativa existente confrontándola con la normatividad existente en otras latitudes, resultó evidente la ausencia de disposiciones que reglamenten los siguientes aspectos:<sup>17</sup>

- a. La *definición* del documento electrónico;
- b. Las *reglas técnicas específicas* para la formación, conservación, duplicación, reproducción, transmisión y validación (aunque sea temporal) de los documentos electrónicos;

---

<sup>17</sup> Descripción derivada del análisis comparativo del *Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513 (Gazz. Uff. n. 60 del 13 de marzo de 1998) Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n.59* (Reglamento que establece criterios y modalidades para la formación, el almacenamiento y la transmisión de documentos con instrumentos informáticos y telemáticos.- Trad.deNARJ)

- c. Las *medidas técnicas, organizativas y de gestión*, que garanticen la integridad, disponibilidad y reserva (o secreto en su caso) para el acceso y consulta de la información contenida;
- d. Los diferentes *registros electrónicos* que forman parte de los procesos automatizados de la administración pública;
- e. Los diferentes *documentos administrativos electrónicos* generados en los procesos automatizados;
- f. Los requisitos operativos para la formación y validez de los documentos administrativos;
- g. La gestión automatizada y segura del *flujo de los documentos*; y
- h. Los *tipos de datos* constitutivos de los documentos electrónicos que hacen posible su procesamiento.

Y entre las reglas técnicas que destacan por la ausencia de una mínima reglamentación, están las relacionadas con los siguientes aspectos:

- a) La *definición* de “evidencia informática” y “marca temporal”;
  - b) Las características de los manuales operativos y de gestión;
  - c) Las *obligaciones específicas* de los administradores y de los usuarios internos y externos, de los sistemas integrantes de los procesos automatizados de la administración pública;
  - d) La *definición* de las características de cada tipo de sistemas;
  - e) Los lineamientos y requisitos de seguridad para la operación de los sistemas;
  - f) Las *reglas* para diferentes *tipos de control de registros* en los sistemas para la automatización de procesos;
  - g) Los requisitos de competencia y experiencia necesaria del personal;
  - h) La *periodicidad obligada* para la revisión de las reglas técnicas;
  - i) La determinación de los *órganos auditores y de verificación* de los sistemas de la administración pública; y
  - j) La determinación de funciones de los órganos responsables de los diferentes tipos de controles;
- (...) entre otros.

Como puede observarse, la ausencia de toda esta reglamentación (técnica y jurídica) compromete la eficacia probatoria de estos documentos electrónicos, es más, no existe tal eficacia, pues por más que se pretenda establecer derechos u obligaciones,

mientras no estén regulados, no vinculan jurídicamente a nadie no producen efectos jurídicos, dejando en completo estado de indefensión a quien pretenda presentar alegatos de no-autenticidad en la elaboración y presentación de los documentos electrónicos.

Véase que sucede cuando en un proceso jurisdiccional se deja a un sistema informático la comprobación de la validez de la firma electrónica avanzada que se adjunta a cualquier promoción hecha en juicio. Dicha comprobación, aun cuando quede registro de ella en la bitácora del sistema, si la creación, empleo y destino de los datos y/o informaciones cargadas en dicha bitácora, no estén reguladas, puede impugnarse su uso en juicio.

Y si la o las partes afectadas se ven finalmente sometidas por haber aceptado previamente, el someterse al proceso conforme a las reglas del mismo, ¿qué pasará cuando el afectado sea la propia administración de justicia? Es sabido entre los expertos en seguridad informática que el 95% de los ataques que se realizan a los sistemas tienen su origen entre el propio personal que ya ha manejado y conoce las fortalezas y debilidades del sistema.

Y en muchos casos no se requieren grandes conocimientos en informática para cometer un error en el sistema que dilate el proceso o para alterar un texto que favorezca a alguna de las partes.

En fin, más que pretender hacer evidente una “voluntad manifiesta” de amenazar la confiabilidad de los sistemas de la administración pública, la reglamentación de estos registros debe orientarse hacia la eficiencia en el servicio público.

Se trata de una reglamentación para el correcto empleo y/u oportuna corrección de equivocaciones durante el empleo de los sistemas con los que se han automatizado los procesos de trabajo propios de la administración pública.

Las políticas de seguridad son códigos de conductas para la utilización de los elementos tangibles e intangibles de un sistema o de los sistemas de una organización; y sin que deba reducirse toda esa reglamentación a este tipo de lineamientos técnicos, sí es necesario darles un valor y ubicación jurídica.

Generalmente, las políticas de seguridad informática especifican:

- Las actividades que se permiten y las que no se permiten;
- Los pasos a seguir por los usuarios para protección de sus datos;
- Como los usuarios pueden acceder a los archivos de otros usuarios;
- Los derechos de los administradores del sistema; y además (...)
- Las penalidades y sanciones en caso de violación a las normas de seguridad.

## 6. Efectos en el e-gobierno

Evidentemente la tarea aquí propuesta requiere de *orden*, desde el punto de vista *normativo* y desde el punto de vista *organizativo*, y los organismos que más destacan en el escenario nacional por sus atributos para conseguir tales objetivos, son el CIDGES por su capacidad y experiencia en el desarrollo de normatividad en materia de aplicaciones tecnológicas y el CIAPEM (Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal), en el desarrollo e implementación de políticas públicas en materia de informática. Y aunque el ámbito de unos sea el federal (CIDGE) y el de los otros sea el estatal y municipal. Una acción conjunta de ambos es posible, pues ambos están enfrascados en la tareas del desarrollo del e-gobierno.

Ahora, en la medida de lo posible debe continuarse atendiendo aquellos aspectos de los documentos electrónicos que ya están regulados (formación, accesibilidad, integridad, conservación, inalterabilidad), pero dado que el objetivo de su regulación es diverso, hacia donde deben enfocarse los esfuerzos productores de este avance normativo, es hacia los objetivos de llamado "*open-government*".

Esto es, estamos lanzando un "Sí" al mejoramiento de la eficiencia del quehacer del estado, al *service delivery* (servicio prestado), pero también implica que se está pidiendo mayor atención a requerimientos de vanguardia tales como:

- Los servicios electrónicos deben *centrarse en los ciudadanos*, esto es diseñar los servicios desde la *demanda* y no desde la oferta.
- Basarse en el diseño y desarrollo de *arquitecturas tecnológicas modernas*: los servicios públicos pasan a adquirir servicios (muchas veces en modalidades de contratación del tipo suscripción) en lugar de adquirir infraestructura etc.

- Complementarse con las herramientas existentes en la *web*, esto es, visitar sitios tales como: *youtube*, *facebook*, *twitter* como herramientas de apoyo al desarrollo digital del Estado.
- Que cumplan los principios de los *datos abiertos*. El ciudadano no sólo quiere *hacer un trámite* en “x” dependencia, además quiere acceder a la información y a los datos públicos, de manera que pueda procesarlos y emplearlos en ulteriores documentos.
- En lugar de trabajos públicos y privados, en esquemas basados en la desconfianza mutua, trabajar en esquemas de colaboración para no tener que moverse desde la desconfianza a la colaboración.
- Entre otros requerimientos que sin una fina estructura jurídico-técnica nunca será posible instaurarlos.

De hecho la conceptualización que se tiene del Documento Electrónico en la Organización de las Naciones Unidas es descrita por profesores universitarios argentinos de la siguiente manera:

“(...) es de destacar la actitud adoptada por las Naciones Unidas (a través de la UNCITRAL) quien, reconociendo las dificultades de que se llegue mediante la negociación a un acuerdo internacional sobre la materia, se ha decantado a favor de una rápida adecuación de las legislaciones de cada país como medida de carácter más pragmático. Es de señalar que este organismo ha emitido un valioso documento, titulado *Legal Value of Computer Records*, en el que se expresa que las normas o reglas concernientes a las pruebas relativas a documentos electrónicos (si bien dice registros de computadora) no deben suponer un obstáculo para el uso de las tecnologías emergentes tanto a nivel doméstico como internacional. Y señala que las normas redactadas por algunos países deben superar los problemas que genera el lenguaje empleado pues incorpora referencias culturales que todavía suponen un freno al desarrollo.”<sup>18</sup>

El tema del gobierno electrónico tiene mucho de lo que es posible hablar, no obstante, nos limitamos a lo dicho pues sólo pretendemos dejar en evidencia la trascendencia del tema abordado en esta ocasión.

---

<sup>18</sup> ABRAMOVICH, Manuel; LOWRASCH, Stella; LEVI, Silvia; y LEIVA, Juan (Cátedra de Práctica Forense I del Centro de Extensión Zárate de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina). Tomado el 11.08.2010 de <http://www.monografias.com/trabajos7/delec/delec.shtml#onu>

**FUENTES  
DE INFORMACIÓN  
(A manera  
de BIBLIOGRAFÍA):**

ABRAMOVICH, Manuel; LOWRASCH, Stella; LEVI, Silvia; y LEIVA, Juan "Documento Electrónico". Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina (Cátedra de Práctica Forense I de Centro de Extensión Zárate). <<http://www.monografias.com/trabajos7/delec/delec.shtml#onu>> (Consulta: 11.08.2010)

CIDGE Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno electrónico "Subcomisión de Control y Gestión - Documentos - CIDGE" en <<http://www.cidge.gob.mx/pag/docscg.html>> (Consulta: 21.09.2010)

CIDGE Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno electrónico "Control de Gestión Electrónica en la Administración Pública – Retos y oportunidades 2007". Agosto 2007 <<http://www.cidge.gob.mx/doc/SisAutCGe07.pdf>> (Consulta: 13.09.2010)

GAZIERO CELLA, José Renato. "Sociedade da Informação e Processo Judicial Eletrônico no Brasil", en: GALINDO, F., ROVER, A.J. (Orgs.). *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento*. Lefis Series 7, No.6 Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009 <<http://zaguan.unizar.es/record/4478/files/ART—2009-131.pdf>> (Consulta: 20.06.2010)

LISI, Andrea. "Conservazione Sostitutiva dei documenti fiscali: cosa dematerializzo? ...e chi è responsabile?" Presentazione <[http://www.giuristitelematici.it/digeat/LISI\\_SLIDES.pdf](http://www.giuristitelematici.it/digeat/LISI_SLIDES.pdf)> (Consulta: 19.08.2008)

LÓPEZ, Lorena (09/08/2010) "Oficina de la presidencia acapara poder en Los Pinos". Milenio <[www.milenio.com/node/503678](http://www.milenio.com/node/503678)> (Consulta: 12.08.2010)

MARTINO, Antonio Anselmo. "Reconocimiento del valor jurídico del documento digital en Italia: Breve historia de una ley". Revista de Derecho Informático ALFA-Redi No. 016 - Noviembre de 1999 <[www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=355](http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=355)> (Consulta: 13.03.2005)

RIANDE JUÁREZ, Noé Adolfo. "*¿Por qué debe legislarse en México en materia de Protección de Datos Personales Automatizados?*" VIII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática –FIADI-ITESM. México, D.F., 2000.

\_\_\_\_\_ "*El derecho a la autodeterminación informativa*" Reporte técnico de la Subdirección de Informática Jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, D.F., 1998.

\_\_\_\_\_ Noé Adolfo. "*La necesidad de reglamentar el Documento Electrónico Gubernamental*" Ponencia presentada en el Seminario de "*Legislación, Administración Pública y Globalización*". México, D.F., 2010.

PRESIDENCIA de la República. "*Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada*", México, D.F. 9 de diciembre de 2010. "[www.cidge.gob.mx/doc/ProyLFD\\_140409\\_2.pdf](http://www.cidge.gob.mx/doc/ProyLFD_140409_2.pdf)" (Consulta: 16.12.2010)

PRESIDENCIA de la República. "*Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico*".- Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 9 de diciembre de 2005 "[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/CI/CIDGE/09122005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/CI/CIDGE/09122005(1).pdf)" (Consulta: 22.09.2010)

SALA, Maurizio. "*Aste on line: Legittimità e limiti di ammissibilità*", in *Immobili & Proprietà*, IPSOA n° 10 / 2007. ([http://www.sala.it/Portals/0/pubblicazioni/Aste%20online%20\(articolo%20Ipsoa\)%20per%20sito.pdf](http://www.sala.it/Portals/0/pubblicazioni/Aste%20online%20(articolo%20Ipsoa)%20per%20sito.pdf)) (Consulta: 03.05.2010)

\_\_\_\_\_ "*Il processo Telematico: Primi problemi, prime soluzioni. La Procura alle liti*", in *Immobili & Proprietà*, IPSOA n° 10 / 2007. "[http://www.sala.it/Portals/0/pubblicazioni/Procura\\_alle\\_liti.pdf](http://www.sala.it/Portals/0/pubblicazioni/Procura_alle_liti.pdf)" (Consulta: 18.05.2010)

SECRETARÍA de Gobernación. "*Orden Jurídico Nacional*" (Banco de datos de Leyes y. Reglamentos Federales de la Dirección General de Orden Jurídico Nacional) "[www.ordenjuridico.nacional.gob.mx](http://www.ordenjuridico.nacional.gob.mx)" (Consulta: 10-28.08.2010)

\_\_\_\_\_ "*Gran Diccionario de la Lengua Española*"  
Larousse Editorial, S.A./Edición electrónica de Planeta  
Actimedia, S.A.; Barcelona, 1998.

\_\_\_\_\_ "*Decreto 17 luglio 2008*" (Regole Tecnico-  
Operative per l'uso degli strumenti informatici e telematici nel  
processo civile) Gazzetta Ufficiale 2 agosto 2008, n. 180  
allegato Bv3 sostitutivo del decreto Ministero della Giustizia,  
14 ottobre 2004. "[http://www.altalex.com/  
index.php?idnot=42690](http://www.altalex.com/index.php?idnot=42690)" (Consulta: 18.05.2010)

\_\_\_\_\_ "*Decreto del Presidente della Repubblica, 10  
novembre 1997 n. 513*" (Regolamento contenente i criteri e  
modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di  
documenti con strumenti informatici e telematici, a norma  
dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n.59)  
Gazeta Ufficiale n. 60 del 13 marzo 1998. "[http://  
gazzette.comune.jesi.an.it/60/1.htm](http://gazzette.comune.jesi.an.it/60/1.htm)" (Consulta: 14.09.2010)

\_\_\_\_\_ "*Legge 15.3.1997, n° 59*" (Legge Bassanini)  
Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale, n. 63 del 17 Marzo  
1997 - Serie Generale. "[http://archivio.pubblica.istruzione.it/  
innovazione\\_scuola/amministrazione/normativa/  
legge59\\_97.htm](http://archivio.pubblica.istruzione.it/innovazione_scuola/amministrazione/normativa/legge59_97.htm)" (Consulta: 13.09.2010)

WIKIMEDIA Foundation, Inc. "*Dato*". Wikipedia. La enciclope-  
dia libre / Artículo (26 may 2006) "[http://es.wikipedia.org/  
wiki/Dato](http://es.wikipedia.org/wiki/Dato)" (Consulta: 16.08.2010)

WIKIMEDIA Foundation, Inc. "*Renato Borruso*". Wikipedia,  
l'enciclopedia libera / Portale Biografie / Voce (30 mag 2007)  
"[http://it.wikipedia.org/wiki/Renato\\_Borruso](http://it.wikipedia.org/wiki/Renato_Borruso)" (Consulta:  
02.02.2011)