



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
POSGRADO EN DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**“LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO
EFECTUADA A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS”**

Análisis sobre los elementos de carácter jurídico y técnico que debe contener la notificación del acto administrativo efectuada a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología al amparo de la legislación federal vigente en México, sus implicaciones y consecuencias

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SUSTENTA LA LICENCIADA
EIRA GUADALUPE ALAMILLA RAMOS
BAJO LA DIRECCIÓN DEL DOCTOR
LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA

México, D.F.

2010

A mis padres:

Felipe Alamilla Bautista

y

Julieta Ramos Ríos

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
RELACIÓN DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	3
Capítulo I. El acto administrativo	
I. El acto administrativo y sus elementos, como punto de partida de la notificación.....	9
1.1. Sujetos.....	10
1.2. Objeto.....	12
1.3. Voluntad.....	13
1.4. Motivo.....	14
1.5. Forma.....	15
1.6. Fin.....	16
II. La eficacia del acto administrativo, como aspecto determinante de la naturaleza jurídica de la notificación.....	17
Capítulo II. La notificación del acto administrativo	
I. La notificación, su definición e importancia.....	23
II. Los elementos constitutivos de la notificación, como acto administrativo independiente.....	26
2.1. Objeto.....	27
2.2. Sujetos.....	30
2.2.1. La autoridad administrativa.....	30
2.2.2. El interesado.....	34
2.3. Voluntad.....	35
2.4. Motivo.....	36
2.5. Forma.....	36
2.5.1. Por escrito.....	37

2.5.2. Firma.....	39
2.5.3. Contenido.....	42
2.6. Fin.....	43
III. Momento a partir del cual surte efectos la notificación, la recepción o el conocimiento del acto administrativo que la origina.....	44

Capítulo III. La notificación efectuada a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología

I. Tecnología y Administración.....	47
1.1. La <i>e-Administración</i>	48
1.2. Los procedimientos administrativos electrónicos, el papel de la autoridad y del particular.....	52
1.3. La notificación electrónica, una <i>posibilidad</i> al amparo de la legislación federal vigente en materia administrativa.....	58
II. Elementos de la notificación electrónica.....	60
2.1. Aceptación previa del interesado.....	60
2.2. La <i>identificación electrónica</i> de los sujetos.....	64
2.2.1. Los Registros de Personas Acreditadas y el Registro Único de Personas Acreditadas.....	65
2.2.2. Emisión de certificados digitales.....	68
2.2.3. La <i>@utoridad.gob.mx</i>	70
2.3. Los mensajes de datos.....	73
2.3.1. La firma electrónica.....	75
2.4. Comprobación del envío y recepción de la notificación electrónica.....	77

CONCLUSIONES	83
---------------------------	----

FUENTES CONSULTADAS	89
----------------------------------	----

INTRODUCCIÓN

Los avances de la tecnología en los últimos años han hecho posible realizar un gran número de actividades mediante la utilización de redes informáticas. La comunicación electrónica y la transferencia de mensajes de datos, principalmente, permiten que la gestión pública se realice en forma eficiente, con una oportunidad sin precedentes para simplificar trámites y generar un ahorro significativo de recursos humanos y materiales.

En ese sentido, la implementación de medios electrónicos significa una oportunidad de la Administración Pública Federal para agilizar y hacer más eficiente la gestión administrativa.

Por tales motivos la hipótesis que se pretende demostrar con la presente investigación consiste en *¿Es posible realizar la notificación del acto administrativo a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, al amparo de un marco jurídico que brinde suficiente seguridad y certeza jurídicas, tanto a los gobernados como a la propia autoridad?*

Al efecto, procuraremos atender tal suposición a partir del análisis y estudio de los elementos de carácter técnico y jurídico que debe cumplir la notificación cuando es efectuada a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, para ser considerada existente, válida y eficaz al amparo de la legislación federal en materia administrativa vigente en México.

Por lo anterior, en el primer capítulo efectuaremos un breve recordatorio del concepto y elementos esenciales que debe contener el acto administrativo, por ser éste el punto de partida de la notificación.

Adicionalmente, con base en nuestra legislación en materia administrativa a nivel federal vigente, en las opiniones de diversos doctrinarios, así como las vertidas por los órganos jurisdiccionales, estableceremos los puntos de vista bajo los cuales es posible

comprender la eficacia del acto administrativo y, en consecuencia, la naturaleza de la notificación.

El segundo capítulo, será dedicado al análisis de la notificación administrativa, su definición e importancia dentro del procedimiento administrativo. Al efecto, estableceremos los elementos esenciales que debe cumplir la notificación como acto administrativo independiente para ser considerada existente y válida, al amparo de los mandamientos consagrados en nuestra Norma Suprema, de las disposiciones previstas en la legislación y regulación secundaria aplicable en materia administrativa, y tomando en cuenta también las opiniones de los doctrinarios respecto a cada uno de tales elementos.

En el tercer y último capítulo, señalaremos los elementos que se estiman indispensables en la tramitación de la notificación electrónica, analizando su origen, características y consecuencias, a fin de identificar si los mismos se fundan en exigencias de carácter jurídico o en la necesidad de brindar seguridad de carácter tecnológico. Asimismo, identificaremos aquellos elementos que aún cuando son exigidos por la regulación, no se fundan en aspectos de carácter jurídico o tecnológico, sino de carácter social y cultural.

Cabe señalar que para lograr tales objetivos, efectuaremos un breve análisis sobre la utilización de las tecnologías de la información y comunicaciones en la Administración Pública, así como de las acciones que las dependencias y organismos deben realizar para la implementación de la tecnología en el desarrollo de sus funciones. Expondremos además, las características de los diferentes esquemas bajo los cuales pueden desarrollarse las relaciones entre la Administración Pública y los particulares, a fin de determinar el esquema en que actualmente puede presentarse la notificación electrónica del acto administrativo.

Finalmente, señalamos nuestras conclusiones respecto al tema que nos ocupa, así como algunas de las asignaturas que hoy consideramos pendientes para la adecuada celebración de actos jurídicos a través de medios electrónicos.

RELACIÓN DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AC	Agencia Certificadora.
Acuerdo DOF 17/01/2002	Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que deberán observar las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, 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.
Acuerdo DOF 09/12/2005	Acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico.
Acuerdo DOF 24/08/2006	Acuerdo Interinstitucional por el que se establecen los Lineamientos para la homologación, implantación y uso de la firma electrónica avanzada en la Administración Pública Federal.
Acuerdo DOF 25/03/2009	Acuerdo que determina como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos federales, por medios de comunicación electrónica, utilizando para tal efecto, firma electrónica avanzada.
Acuerdo DOF 13/07/2010	Acuerdo por el que se expide el Manual

Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Acuerdo 43/2004

Acuerdo 43/2004, dictado por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

AFORE

Administradora de Fondos para el Retiro.

APF

Administración Pública Federal.

AR

Agencia Registradora.

BANXICO

Banco de México.

CC

Código de Comercio.

CCF

Código Civil Federal.

CFF

Código Fiscal de la Federación.

CFMR

Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

CFPC

Código Federal de Procedimientos Civiles.

CIDGE

Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico.

Circular CONSAR 64-1

Circular CONSAR 64-1, Reglas generales que establecen el procedimiento para las notificaciones por correo electrónico, así como para el envío de documentos digitales de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Circular 6/2005	Circular 6/2005 relativa a la Infraestructura Extendida de Seguridad (IES).
CM	Correos de México.
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CURP	Clave Única de Registro de Población.
Decreto DOF 04/05/2004	Decreto por el que se establece el procedimiento y los requisitos para la inscripción en los Registros de Personas Acreditadas operados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y las bases para la interconexión informática de los mismos.
Directiva 1999/93/CE	Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica.
Disposiciones DOF 30/07/2010	Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FEA	Firma Electrónica Avanzada.

IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
LDOFGG	Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
Ley 11/2007	Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
Ley 59/2003	Ley 59/2003, de firma electrónica.
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
LFPCA	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Lineamientos DOF 01/07/2004	Lineamientos para la creación, operación e interconexión informática de los Registros de Personas Acreditadas de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.
LMSCE	Ley Modelo sobre Comercio Electrónico.
LMSFE	Ley Modelo sobre Firmas Electrónicas.
LSAR	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

LSPM	Ley del Servicio Postal Mexicano.
LSS	Ley del Seguro Social.
NOM-151-SCFI-2002	Norma Oficial Mexicana NOM-151-SCFI-2002, Prácticas comerciales-Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos.
PROCESAR	Procesar, S.A. de C.V., Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR.
PSC	Prestador de Servicios de Certificación.
RCCMPSC	Reglamento del Código de Comercio en materia de Prestadores de Servicios de Certificación.
RFC	Registro Federal de Contribuyentes.
RICONSAR	Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
RIIMSS	Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.
RISFP	Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
RPA	Registro de Personas Acreditadas.
RUPA	Registro Único de Personas Acreditadas.
SAT	Servicio de Administración Tributaria.

SE	Secretaría de Economía.
SFEA	Subcomisión de Firma Electrónica Avanzada.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SJF	Semanario Judicial de la Federación.
SJL	Sistema de Justicia en Línea.
SSACG	Subcomisión de Sistemas Automatizados de Control de Gestión.
TCC	Tribunales Colegiados de Circuito.
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

Capítulo I

El acto administrativo

I. El acto administrativo y sus elementos, como punto de partida de la notificación

Se ha definido al acto administrativo como “[...] *la manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad administrativa, dirigida a un particular (aunque excepcionalmente se dirige a otro ente público), y que en cumplimiento de sus funciones provoca consecuencias jurídicas para el sujeto y terceros, atendiendo a los fines públicos.*”¹

O también, como la manifestación unilateral y externa de voluntad de la autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, que expresa una resolución o decisión que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.²

Para la adecuada comprensión del concepto mencionado, la doctrina ha determinado la noción de los llamados elementos esenciales del acto administrativo. Al efecto, algunos autores afirman que tal acto, en forma semejante el acto jurídico regulado por el derecho común, debe estar constituido por el sujeto, el objeto, la voluntad, el motivo, la forma y el fin.³

Otros tratadistas sostienen que aún cuando el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, como género, en tanto que implica una expresión de voluntad y produce efectos jurídicos, tiene características propias en virtud de que lo emite una autoridad dotada de poder público cuya actuación está encaminada a

¹ BÉJAR RIVERA, Luis José. *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Oxford University Press. Col. Textos Jurídicos Universitarios. México. 2007. p. 200.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Ed. Porrúa. 14ª ed. México. 1999. p. 817. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. curso*. Ed. Oxford University Press. Col. Textos Jurídicos Universitarios. México. 2004. p. 239.

³ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. 3ª ed. México. 1965. pp. 263 y ss. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. 38ª ed. México. 1998. p. 270.

garantizar la consecución del bien común.⁴ Conforme a esta posición, los elementos del acto administrativo comúnmente señalados son el sujeto o competencia, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma.⁵

Cabe mencionar que nuestra legislación, en particular la LFPA, al establecer los elementos y requisitos del acto administrativo pareció basarse, aunque con cierta falta de precisión, en la primera postura influenciada por el derecho común. Por lo que a continuación efectuaremos un breve recordatorio de los elementos señalados por dicha postura.

1.1. Sujetos

El sujeto es siempre el órgano de la APF facultado para emitir el acto administrativo, el cual deberá estar dotado de competencia expresamente señalada en ley.

Al efecto, se entiende por competencia, el poder legal de ejecutar determinados actos, es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano, siendo siempre una determinación normativa. A través de la norma de competencia, se determina en qué medida la actividad de un órgano a de ser considerada como actividad del ente administrativo, motivo por el cual, la distribución de competencias entre los varios órganos de un ente constituye una operación básica de organización.⁶

Por ello, se dice que la competencia tiene las características siguientes:⁷

1. Debe constar en texto expreso de una ley,
2. Su ejercicio es obligatorio,
3. Generalmente se encuentra fragmentada en diferentes órganos,

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* pp. 822 y ss. DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Ed. Ciudad Argentina, Hispania Libros. 11ª ed. Buenos Aires, Argentina. 2006. pp. 360 a 379.

⁵ Conforme a esta posición el motivo y el fin son en realidad modalidades o circunstancias del acto administrativo, y no elementos indispensables para su integración. Por su parte, el mérito es el efecto normal que se debe buscar siempre en la Administración, cuya valoración implica necesariamente la realización de juicios subjetivos, por lo que se considera un aspecto teleológico. *Cfr.* ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* pp. 822 y ss.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Ed. Civitas, S.A. 6ª ed. Madrid, España. 1993. p. 549.

⁷ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* pp. 267 a 269. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* p. 824.

4. No es renunciable, ni declinable, ni puede ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, y
5. Es constitutiva del órgano.

Acorde con lo anterior, nuestro marco jurídico exige que el acto administrativo sea emitido por autoridad u órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que el órgano fuere colegiado, que reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.⁸

Ahora bien, no basta que el acto proceda de la Administración y se dicte a través del órgano competente, sino que es necesario también que la persona o personas físicas que actúen como servidores públicos de dicho órgano ostenten la investidura legítima de tales (nombramiento legal, toma de posesión, situación de actividad o ejercicio, suplencia legal en su caso), que no se encuentren impedidos para participar en el acto de que se trate por tener interés personal, familiar, comercial o laboral, y que procedan en las condiciones legales prescritas para poder actuar con tal carácter.⁹

En congruencia, los tribunales han señalado que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien esté facultado para ello, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación.¹⁰

Cabe señalar que algunos autores no consideran como sujeto del acto administrativo a la persona a quien va dirigido, quien resentirá en su esfera jurídica sus efectos o quien estará obligada a cumplirlo, pues al ser una manifestación unilateral de voluntad de la autoridad competente, resulta irrelevante la comparecencia o acuerdo del afectado.¹¹

⁸ Arts. 16 de la CPEUM y 3 fracción I de la LFPA.

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 550. Arts. 21 a 27 de la LFPA y 8 fracciones VIII, XI, XII, XIV y XX de la LFRASP.

¹⁰ Instancia: Pleno. *Competencia, su fundamentación es requisito esencial del acto de autoridad.* Jurisprudencia. Octava Época. Fuente: Gaceta del SJF. Número: 77, mayo de 1994. Tesis P./J. 10/94. Registro: 205463. Materia: Común. p. 12. Instancia: TCC. *Competencia, fundamentación de la.* Tesis Aislada. Octava Época. Fuente: SJF. Tomo: VII, enero de 1991. Registro: 223757. Materia: Administrativa. p. 177.

¹¹ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 270.

En forma opuesta, otros tratadistas sostienen que, aún y cuando para la integración del acto no se requiera del consentimiento del afectado, la simple relación jurídica administrativa implica necesariamente la existencia de dos o más sujetos, pues una decisión sin destinatario carecería de sentido. Por ello, distinguen entre el sujeto activo, como el órgano administrativo creador del acto, y el o los sujetos pasivos,¹² que son aquéllos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o un individuo en lo personal, considerando necesarios a ambos sujetos para la correcta integración del acto administrativo.¹³

1.2. Objeto

El objeto del acto administrativo es la materia o contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina. El objeto debe decidir, certificar o registrar todas las cuestiones propuestas en el curso del procedimiento.¹⁴

Comúnmente, la doctrina lo divide en objeto directo o inmediato y objeto indirecto o mediato. El primero es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones, dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. Por su parte, el objeto indirecto o mediato, será el realizar la actividad del órgano Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.¹⁵

Adicionalmente, el objeto deberá reunir los requisitos siguientes:¹⁶

¹² Hay autores que al efectuar el análisis del sujeto pasivo, distinguen entre el sujeto destinatario y el sujeto receptor, el primero es realmente el interesado en el acto administrativo, ya sea por haber sido parte en el expediente administrativo o porque tenga interés en las consecuencias del acto, por su parte, el sujeto receptor, puede ostentar diversa situación jurídica según la naturaleza de sus relaciones con el interesado. En nuestra opinión, tal distinción puede darse precisamente tratándose del acto de notificación en donde la persona que reciba el acto de notificación y estampa el acuse de recepción correspondiente puede ser el interesado, su representante legal o incluso cualquier persona que se encuentre en el domicilio. A mayor abundamiento *cfr.* SERRANO GUIRADO, Enrique. *El nombramiento y la toma de posesión de los funcionarios públicos*. Obra consultada en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1953_012_161.PDF el 17 de mayo de 2010.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* p. 824. BÉJAR RIVERA, Luis José. *Op. Cit.* p. 204.

¹⁴ DROMI, Roberto. *Op. Cit.* p. 367.

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* pp. 829 y 830. BÉJAR RIVERA, Luis José. *Op. Cit.* p. 205.

¹⁶ *Idem.* FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 270.

1. Material y jurídicamente posible,
2. Lícito, y
3. Realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano que lo emite.

Al efecto, nuestra legislación exige que el acto administrativo tenga un objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previsto por la ley, que no medie error sobre el mismo y estar constituido por todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.¹⁷

1.3. Voluntad

Como acto jurídico, el acto administrativo debe de estar formado por una voluntad libremente manifestada, unilateral y que no esté viciada por error, dolo o violencia.

Algunos autores no hacen referencia a la voluntad en sí misma, sino a su manifestación externa, esto es, que la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que actúa a través de su representante, el funcionario público, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible y que se manifieste objetivamente.¹⁸

Según lo expresado por dichos autores, la voluntad de la administración debe cumplir los requisitos siguientes:

1. Ser espontánea y libre,
2. Estar dentro de las facultades del órgano,
3. No estar viciada por error, dolo o violencia, y
4. Expresarse en los términos previstos en la ley.

¹⁷ Art. 3 fracciones II, VIII y XVI de la LFPA.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* pp. 829 y 830. BÉJAR RIVERA, Luis José. *Op. Cit.* p. 205. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*. Ed. Porrúa. 3ª ed. México. 2001. p. 66.

Por su parte, nuestra legislación sólo exige expresamente que el acto administrativo sea expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.¹⁹

1.4. Motivo

Se dice que el motivo es el precedente que provoca o causa la realización del acto administrativo, la situación legal o de hecho prevista como presupuesto necesario de la función administrativa, es decir, es su razón de ser.²⁰

Al hacer referencia a este elemento, algunos autores afirman que en nuestro sistema jurídico *“Por mandato constitucional todos los actos de las autoridades deben estar debidamente motivados”*,²¹ haciendo alusión a lo previsto en el artículo 16 de la CPEUM.

Sin embargo, otros tratadistas difieren de tal afirmación pues consideran que el motivo y la motivación del acto administrativo están íntimamente relacionados, pero no deben confundirse, el primero es entendido como sinónimo de causa, es la situación legal o de hecho prevista como presupuesto necesario de la actividad administrativa, mientras que la motivación constituye el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y relacionarlo con la ley aplicable.²²

Al efecto, los tribunales se han pronunciado en este último sentido de distinguir entre motivación y motivo, al señalar que la obligación de debida fundamentación y motivación *“[...] se satisface cuando se expresan las normas legales y las razones que hacen que el caso particular encuadre en la hipótesis de la norma legal aplicada [...] La indebida fundamentación implica que en el acto sí se citan los preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular; por su parte, la indebida motivación consiste en que en el acto de autoridad sí se dan los motivos, pero éstos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento del asunto.”*²³

¹⁹ Art. 3 fracción IX de la LFPA.

²⁰ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 270. SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.* p. 268.

²¹ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Op. Cit.* p. 66. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* pp. 829 y 830.

²² FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 270.

²³ Instancia: TCC. *Fundamentación y motivación, falta o indebida. En cuanto son distintas, unas generan nulidad lisa y llana y otras para efectos.* Tesis Aislada. Novena Época. Fuente: SJF y su Gaceta. Tomo: XV, marzo de 2002. Tesis: I.6º.A.33 A. Registro: 187531. Materia: Administrativa. p. 1350.

Por lo que la motivación es un medio técnico de control de la causa del acto, que requiere dar razón plena del proceso lógico jurídico que ha determinado la decisión de la autoridad, por lo que no es un simple requisito de forma, sino de fondo, pues hace referencia a la perfección del acto más que a la forma exterior del mismo.²⁴

Por su parte, nuestra regulación mantiene la distinción entre ambos conceptos al exigir, por un lado, que el acto esté debidamente fundado y motivado,²⁵ y por otro, que sea emitido sin que medie error sobre la causa o motivo del mismo.²⁶ Sin perjuicio de tal diferencia, la omisión o irregularidad en cualquiera de ellos provoca la nulidad del acto administrativo.²⁷

De lo anterior se desprende que la motivación es posterior al motivo o causa, existiendo éste, se requiere su adecuación al precepto de la ley señalada por la autoridad para fundar el acto, hecho con el cual se obtiene la motivación, por lo que es posible afirmar que de existir algún vicio en el motivo, necesariamente se generaría un vicio en la motivación.

1.5. Forma

Se dice que la forma²⁸ consiste en todos aquellos elementos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para expresar la voluntad de la Administración e integrar el acto administrativo.²⁹ Constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para que pueda ser apreciado por el o los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.³⁰

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* pp. 561 a 566.

²⁵ Arts. 16 de la CPEUM y 3 fracción V de la LFPA.

²⁶ Art. 3 fracción VIII de la LFPA.

²⁷ Arts. 5 y 6 de la LFPA.

²⁸ En relación con el elemento de forma, los autores destacan una excepción al mismo, esto es el llamado *silencio administrativo* o *silencio de la administración* que consiste en la abstención de la expresión material del acto que produce efectos jurídicos. No analizaremos tal figura debido a que no tiene una relación directa con el objeto de nuestra investigación, para mayor abundamiento sobre el tema *cf.* BÉJAR RIVERA, Luis José. *Op. Cit.* pp. 220 a 226. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* pp. 595 a 610.

²⁹ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 270. SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.* p. 271.

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* p. 830.

Al respecto, conforme a lo previsto en la CPEUM los elementos de forma que debe contener el acto administrativo son la forma escrita y la firma del funcionario competente.³¹

Por su parte, la legislación en materia administrativa prevé como elementos o requisitos de forma del acto, los siguientes:³²

1. Constar por escrito y contener la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición,
2. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la LFPA,
3. Mencionar el órgano del cual emana,
4. Que no exista error en la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas,
5. Señalar lugar y fecha de emisión,
6. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, hacer mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo, y
7. Tratándose de actos recurribles, hacer mención de los recursos que procedan.

Cabe señalar que, en congruencia con el referido mandato constitucional, la legislación en materia administrativa sanciona la omisión o irregularidad de los elementos de constar por escrito y con firma del funcionario competente, así como la sujeción a las disposiciones relativas al procedimiento, con la nulidad del acto administrativo, mientras que la afectación en los demás elementos listados da lugar a anulabilidad.³³

1.6. Fin

El fin del acto administrativo es siempre, o al menos debe ser, el interés general que se persigue con la emisión del mismo, es el resultado que la Administración obtiene, útil y conveniente para el interés general. El fin, entonces deberá ser lícito, de acuerdo con

³¹ Art. 16 de la CPEUM.

³² Art. 3 fracciones IV, VII, X, XII, XIII, XIV y XV de la LFPA.

³³ Arts. 5, 6 y 7 de la LFPA.

la ley, dentro de la competencia del órgano y perseguirse dentro de los actos que la ley señala para tal efecto.³⁴

También se afirma que todo acto administrativo tiene un fin, que puede ser general, en cuanto es interés de la colectividad, o que puede ser específico, señalando la dirección propia a que debe dirigirse el acto administrativo en concreto.³⁵ Como ya mencionamos algunos autores difieren de tal afirmación al señalar que el fin es siempre el interés general, mientras que el referido fin específico, es en realidad el objeto mediato o indirecto del acto.³⁶

Al efecto, conforme a nuestra legislación el acto administrativo deberá cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.³⁷

Una vez establecidos los elementos del acto administrativo, es conveniente mencionar que una vez que éste ha quedado perfeccionado en cuanto a su formación adquiere fuerza obligatoria y presunción de legitimidad por lo que deberá tenerse por válido, en una presunción *iuris tantum*, hasta que su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional competente y atendiendo a los efectos que correspondan al grado de tal invalidez.³⁸

II. La eficacia del acto administrativo, como aspecto determinante de la naturaleza jurídica de la notificación

Ahora bien, jurídicamente no basta con que el acto administrativo se tenga por existente y válido, pues aún es necesario que produzca los efectos para los que fue emitido, motivo por el cual resulta indispensable que el interesado tome conocimiento de su contenido.

³⁴ BÉJAR RIVERA, Luis José. *Op. Cit.* pp. 220 a 226. SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.* p. 263.

³⁵ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Op. Cit.* p. 66.

³⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* pp. 832 a 834.

³⁷ Art. 3 fracción III de la LFPA.

³⁸ Art. 8 de la LFPA. DROMI, Roberto. *Op. Cit.* pp. 379 y ss. FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 275.

Al respecto, del análisis de los criterios expuestos por distintos doctrinarios,³⁹ podemos destacar tres puntos de vista sobre la eficacia del acto y, en consecuencia, respecto de la naturaleza jurídica de la notificación, a saber:

1. La eficacia es intrínseca al acto (notificación como excepción),
2. La eficacia requiere del cumplimiento de un requisito del propio acto administrativo que se notifica (notificación como elemento necesario), y
3. La eficacia depende de un acto distinto (notificación como acto administrativo independiente).

En el primer supuesto, se sostiene que por regla general el acto administrativo tiene una eficacia inmediata a partir de su expedición. Salvo casos excepcionales en que el propio acto contenga alguna determinación que dilate, posponga o suspenda el comienzo de sus efectos, porque se afecte un interés particular anteriormente reconocido, o porque su eficacia esté sometida al cumplimiento de ciertos requisitos legales, tales como la notificación, la publicación o la aprobación de un superior.⁴⁰

En nuestra opinión esta postura es válida cuando se parte de los actos cuyos efectos sólo inciden al interior de misma la unidad administrativa o, en ciertos casos, del órgano que los emite, o bien aquéllos que, realizados dentro de un procedimiento, no afectan la esfera jurídica de los gobernados, o no requieren o permiten una actuación por parte de éstos.

La existencia de tales actos es reconocida en la LFPA, al establecer los requisitos de forma del acto administrativo que antes señalamos, pues distingue que “[...] *Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; [...]*”⁴¹

³⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* p. 817. DROMI, Roberto. *Op. Cit.* p. 378. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 555. FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* pp. 242 y ss. SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.* pp. 263 y ss.

⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 555. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.* Ed. Librería de Manuel Porrúa, S.A. 3ª ed. México. 1965. p. 298. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo.* Ed. Porrúa. 3ª ed. México. 2003. p. 291.

⁴¹ Art. 3 fracción XIV de la LFPA.

Entendiéndose entonces, que existen actos administrativos que no es necesario dar a conocer fuera del ámbito del órgano que los emite.

Las posturas restantes, coinciden en partir del acto cuyos efectos no se limitan al ámbito de la propia unidad administrativa u órgano que lo emite, por lo que su eficacia no puede entenderse, al menos como principio general, como intrínseca al acto administrativo, sino que éste necesita ser dado a conocer para producir efectos jurídicos, demorando hasta entonces su eficacia.⁴²

En nuestra opinión de esta forma ha sido expresado como regla general en la LFPA al señalar que el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada y tratándose de actos administrativos de carácter general, a su publicación en el DOF.⁴³ Así como, que si el acto requiere aprobación de autoridad u órgano distinto del que lo emita, de conformidad con las disposiciones aplicables, tendrá eficacia hasta en tanto se produzca tal aprobación.⁴⁴

Previéndose sólo como supuestos excepcionales a esa regla, que suponen la eficacia inmediata del acto administrativo, los siguientes:⁴⁵

1. El acto administrativo que otorgue un beneficio al particular, en cuyo caso su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia, y
2. Los casos por virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de la LFPA u otras leyes, los que serán exigibles a partir de la fecha en que la APF los efectúe.⁴⁶

⁴² BOCANEGRA SIERRA, Raúl. *Lecciones sobre el acto administrativo*. Ed. Thomson-Civitas. 2ª ed. Madrid, España. 2004. p. 137.

⁴³ Art. 9 de la LFPA.

⁴⁴ Art. 10 de la LFPA. Al respecto, en nuestra opinión la aprobación de órganos o autoridades distintos, no debe entenderse como condicionante para la eficacia del acto administrativo, pues si por disposición legal el acto requiere de tal aprobación, ésta forma parte de los elementos necesarios para la debida integración de aquél, por lo que su ausencia afecta la existencia y validez del acto. En sentido opuesto *cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 555.

⁴⁵ Arts. 9 y 10 de la LFPA.

⁴⁶ En el primer supuesto, se estima que el acto administrativo será eficaz y exigible desde su emisión, siempre y cuando la misma autoridad que lo emita sea la facultada para su ejecución, pues de lo contrario sería indispensable que el acto se haga del conocimiento de la autoridad ejecutora y, en consecuencia, quedaría exento de esa eficacia inmediata. En el segundo supuesto, referente a las actividades de inspección,

En lo referente a la segunda postura, se considera que la acción por la que el interesado toma conocimiento del acto administrativo que le afecta, es un elemento o requisito del mismo acto, es decir, forma parte de él.⁴⁷ Al respecto, se distingue entre el acto administrativo perfecto, que es aquél que está completamente formado, sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos han sido cumplidos y por tanto tiene existencia jurídica plena, mientras que el acto jurídico eficaz es el que además se realiza jurídica y materialmente.⁴⁸

En este sentido, podemos mencionar un criterio jurisdiccional que sostiene que el acto administrativo, como exteriorización de la voluntad del Estado con la que culmina el procedimiento administrativo, tiene como uno de sus elementos de eficacia la publicidad, que asume la forma de notificación cuando sus efectos son particulares. Pues no es suficiente que se declare la voluntad de la Administración, sino que es imperativo que el acto llegue a la órbita de los particulares o administrados para que produzca sus efectos, esto es, que conozcan el contenido del acto y éste entonces adquiera eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consume en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que en este caso sólo podría tener efectos en sede administrativa.⁴⁹

Al respecto, se estima conveniente señalar que de considerar que la notificación es un elemento del acto que se notifica, la omisión o irregularidad en aquélla necesariamente tendría una consecuencia directa de nulidad o anulabilidad del acto que comunica.

Como analizaremos más adelante, la notificación o publicación efectuadas indebidamente o no efectuadas, no afectan en forma directa la validez del acto

investigación o vigilancia, consideramos que la inmediatez en la eficacia y exigibilidad se justifica dada la característica del actuar público de estar orientado a un resultado para satisfacer el interés general.

⁴⁷ DROMI, Roberto. *Op. Cit.* p. 378.

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* p. 190.

⁴⁹ Instancia: TCC. *Procedimiento administrativo. El acto que lo inicia es eficaz a partir de su notificación.* Jurisprudencia. Novena Época. Fuente: SJF. Número 178,943. Tomo: XXI, marzo de 2005. Materia: Administrativa. p. 1007.

administrativo original, sino que sólo inciden en su eficacia, ya que retrasan el momento o impiden que el mismo surta sus efectos.⁵⁰

Lo anterior, con independencia de que de manera indirecta o mediata, la indebida notificación o publicación o su ausencia puedan ser la causa, en conjunción con el transcurso del tiempo, que provoque nulidad o anulabilidad del acto original, en virtud de la caducidad o la prescripción, que se generan como sanción de la inactividad del sujeto activo y para dotar certeza y seguridad jurídicas al sujeto pasivo.⁵¹

Tratándose de la tercera postura, se dice que la eficacia y exigibilidad del acto administrativo no depende de su mera declaración, sino que es necesario crear un acto jurídico distinto mediante el cual tal declaración llegue a ser percibida por una determinada persona, permitiéndole conocer su contenido.

En nuestra opinión de esta forma ha sido expresado en nuestro sistema jurídico⁵² al requerir no sólo la notificación o publicación del acto para que éste surta efectos, sino también al señalar ciertos elementos que deberá cumplir la notificación para considerarse como legalmente efectuada, distintos a aquéllos requeridos para el acto administrativo original, los cuales se analizarán más adelante.

Adicionalmente, si se considera que la publicación y, en muchas ocasiones, la notificación se realizan a través de unidades administrativas u órganos del Gobierno Federal distintos al emisor del acto y cuya operación se encuentra sujeta a una

⁵⁰ Cfr. Instancia: Primera Sala. *Ejecutividad del acto administrativo. Tratándose de la imposición de sanciones, el artículo 9o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que la prevé, no viola la garantía de audiencia.* Tesis Aislada. Novena Época. Fuente: SJF. Tomo: XXVI, septiembre de 2007. Tesis: 1a. CCVI/2007. Registro: 171472. Materias: Constitucional, Administrativa. p. 383.

⁵¹ La caducidad consiste en la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto para que se genere o preserve un derecho. Por su parte, la prescripción consiste en la extinción de la obligación por el simple transcurso del tiempo, si la autoridad no realiza el acto, se considera que el mismo ha prescrito. En materia administrativa, conforme a lo dispuesto en el art. 60 de la LFPA, la paralización durante tres meses cuando se trata de procedimientos iniciados a instancia del interesado y de 30 días, cuando son procedimientos iniciados de oficio, provoca la caducidad de las actuaciones. La prescripción y la caducidad son consideradas por los autores como medios anormales de extinción del acto administrativo. Al efecto *cfr.* BÉJAR RIVERA, Luis José. *Op. Cit.* pp. 217 a 220. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Op. Cit.* pp. 103 a 109.

⁵² Arts. 35 a 39 de la LFPA.

reglamentación diversa a la aplicable al acto administrativo cuyo contenido se comunica.⁵³

Al efecto, se ha dicho que “Las notificaciones participan, por tanto, de una doble naturaleza: son actos de trámite en contraposición a las resoluciones, incardinados en un procedimiento administrativo y constituyen un requisito para la eficacia jurídica de los actos administrativos que comunican, de tal suerte que su validez condiciona la ejecución de aquéllos, cobrando especial trascendencia cuando lo que se notifica son resoluciones o actos definitivos que afectan a derechos o intereses legítimos de particulares quedando supeditada su eficacia al menos en cuanto a sus efectos desfavorables se refiere, a la notificación practicada.”⁵⁴

Como se ha visto, las posturas antes descritas son complementarias y aceptadas en nuestro sistema jurídico, pues sólo difieren en el punto de vista desde el cual se analiza al acto administrativo, no obstante ello para efectos de la presente investigación se considerará al acto administrativo, presumiblemente existente y válido desde su emisión, que requiere necesariamente ser dado a conocer para ser eficaz y sólo en supuestos excepcionales, surtirá efectos desde su expedición.

Asimismo, se estimará que la eficacia del acto administrativo queda condicionada a la realización de otro acto, independiente del primero, el cual puede tener la modalidad de notificación o publicación, ya sea que el acto original sea de carácter particular o general, respectivamente.

⁵³ Arts. 1, 2 y 3 de la LDOFGG y 1, 2, 3 y 4 de la LSPM.

⁵⁴ GARCÍA MALSIPICA, Silvia. Las notificaciones telemáticas: Régimen Jurídico. En MINISTERIO DE ECONOMÍA. *Administración electrónica y procedimiento administrativo*. Ed. Ministerio de Economía, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones; Real Casa de Moneda, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. 1ª ed. Madrid, España. 2004. p. 513.

Capítulo II

La notificación del acto administrativo

I. La notificación, su definición e importancia

Ya mencionamos que el acto administrativo que está completamente formado, sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos han sido cumplidos tiene existencia jurídica plena, sin embargo aún requiere ser dado a conocer a sus destinatarios para que pueda realizarse jurídica y materialmente, y en consecuencia, pueda afirmarse que se trata de un acto jurídico eficaz.⁵⁵

Lo anterior se debe a que no es suficiente que se declare la voluntad de la Administración, sino que es imperativo que los particulares o administrados conozcan el contenido del acto y éste entonces adquiera eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consume en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que en este caso sólo podría tener efectos en sede administrativa.⁵⁶

En congruencia, al amparo de nuestra legislación la eficacia del acto administrativo está condicionada al momento en que surte efectos la notificación legalmente efectuada y tratándose de actos administrativos de carácter general, a su publicación en el DOF.⁵⁷

Al efecto, la palabra notificación tiene su acepción etimológica proveniente de la voz latina *Notificare*, la cual a su vez deriva de *Notus*, que significa *conocido* y de *Facere*, que se refiere a *hacer*. Por lo que la palabra implica el *hacer conocer* algún hecho o acto.

⁵⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Ed. Porrúa. 14ª ed. México. 1999. p. 190.

⁵⁶ Instancia: TCC. *Procedimiento administrativo. El acto que lo inicia es eficaz a partir de su notificación*. Jurisprudencia. Novena Época. Fuente: SJF. Número 178,943. Tomo: XXI, marzo de 2005. Materia: Administrativa. p. 1007.

⁵⁷ Arts. 9 y 10 de la LFPA.

Según la Real Academia Española, notificar es “*Comunicar formalmente a su destinatario una resolución administrativa o judicial*”, por su parte, la notificación es un “*Documento en que consta la resolución comunicada por una autoridad de cualquier índole.*”⁵⁸

En este sentido se dice que la notificación es una conducta administrativa de información a los particulares por medio de la cual éstos pueden conocer el contenido de los actos administrativos y ajustar su conducta a lo que en ellos se establece.⁵⁹

Tal afirmación, aunque cierta, no nos permite distinguir a la notificación de los demás medios de comunicación con que cuentan las autoridades para hacer saber sus decisiones, tanto a los particulares como a otras autoridades, motivo por el cual resulta indispensable establecer las características propias de la notificación.

Como mencionamos, a través de la notificación se da a conocer un acto administrativo original y su importancia radica en que constituye una formalidad que confiere eficacia a dicho acto. Motivo por el cual, se afirma que la notificación participa de una doble naturaleza, es un acto de trámite incardinado en un procedimiento administrativo y, al mismo tiempo, constituye un requisito para la eficacia jurídica del acto que comunica.⁶⁰

Adicionalmente, se dice que “*La notificación es un acto por el cual se da conocimiento a una persona de un hecho o de una decisión según las formas administrativas. Las notificaciones administrativas de asuntos administrativos, -que afectan intereses particulares- deben tener los mismos requisitos que las notificaciones judiciales.*”⁶¹

⁵⁸ Voces *Notificación y Notificar*. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed. Obra consultada en: <http://buscon.rae.es/draeI/>, el 10 de abril de 2010.

⁵⁹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Instrumentos para el acceso de los ciudadanos a la administración electrónica*. Obra consultada en: <http://zaguan.unizar.es/record/4481/files/ART--2009-134.pdf>, el 22 de junio de 2010. p. 212.

⁶⁰ GARCÍA MALSIPICA, Silvia. Las notificaciones telemáticas: Régimen Jurídico. En MINISTERIO DE ECONOMÍA. *Administración electrónica y procedimiento administrativo*. Ed. Ministerio de Economía, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Real Casa de Moneda, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. 1ª ed. Madrid, España. 2004. p. 513.

⁶¹ SERRANO GUIRADO, Enrique. *El nombramiento y la toma de posesión de los funcionarios públicos*. Obra consultada en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1953_012_161.PDF, el 17 de mayo de 2010.

De lo anterior, se desprende otro elemento distintivo de la notificación consistente en que con ella se hace saber una decisión de la autoridad a un sujeto en particular que, como veremos más adelante, es quien ostenta un interés legítimo en un procedimiento o quien resentirá en su esfera jurídica los efectos del acto original.

Esto es lo que distingue a la notificación de la publicación, ya que la primera implica la puesta en conocimiento de los actos administrativos singulares, mientras que la publicación es un acto a través del cual el acto administrativo original se hace del conocimiento de destinatario general ya que su contenido afecta la esfera jurídica de una pluralidad indeterminada de sujetos.⁶²

Adicionalmente, los conceptos señalados establecen un aspecto esencial del tema que nos ocupa, ya que prevén la necesidad de que la notificación cumpla con las formalidades legalmente establecidas. A lo largo del presente apartado analizaremos los elementos y requisitos que debe cumplir la notificación del acto administrativo.

También se ha señalado que la notificación “[...] se trata de una comunicación formal y personal que la Administración realiza al interesado informándole acerca del contenido del acto administrativo, de si ese acto es o no definitivo en vía administrativa y de las posibilidades de impugnación del mismo.”⁶³

De tal opinión se puede afirmar que a través de la notificación se dan a conocer al particular cierto tipo de actos de la Administración, a fin de que pueda reaccionar en contra de aquél que afectará su esfera jurídica, utilizando los medios que el ordenamiento jurídico le proporciona, medios que también le deben ser informados por la autoridad como medida de seguridad jurídica.

⁶² Acorde con tal criterio, conforme a nuestra legislación son los actos de carácter o interés general que emitan las dependencias y organismos de la APF los que deberán publicarse en el DOF para que puedan producir efectos jurídicos, admitiéndose como excepción a ese criterio general, aquellos casos en que se desconozca el domicilio del titular de los derechos afectados, en los que tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el DOF, siempre que las leyes respectivas así lo determinen. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. 3ª ed. México. 1965. p. 298. Arts. 4 y 36 de la LFPA y 3 fracción III de la LDOFGG.

⁶³ MARTÍNEZ GUTIERREZ, Rubén. *Op. Cit.* p. 212.

En congruencia, se afirma que la notificación además de dar a conocer un acto administrativo original y con ello, constituir una formalidad que confiere eficacia a dicho acto, su importancia mayor reside en que se traduce en una garantía jurídica frente a la actividad de la Administración, en tanto que es un mecanismo esencial para la seguridad jurídica del gobernado.⁶⁴

En tal sentido, la notificación constituye un verdadero derecho del administrado respecto de la actividad de la autoridad, ya que por ella se le informa de las especiales cargas, positivas o negativas, que ésta le impone y, más importante aún, puede reaccionar en contra mediante la interposición de los medios de defensa que el orden jurídico le otorga.

Por lo que es posible afirmar que la notificación es el acto administrativo por virtud del cual, previo cumplimiento de los elementos que las disposiciones establecen para su validez y eficacia, se da a conocer un acto de autoridad administrativa a la persona cuya esfera jurídica se verá afectada por éste, informándole también los medios de impugnación con los que cuenta, permitiendo que el acto que se comunica cobre eficacia jurídica y en consecuencia pueda ser exigible, y garantizando con ello el derecho de defensa del interesado frente a la autoridad.

II. Los elementos constitutivos de la notificación, como acto administrativo independiente

Como ya mencionamos, para efectos de la presente investigación se considerará a la notificación como un acto administrativo independiente, aunque accesorio del acto que comunica, cuyo objetivo es permitir que este último surta sus efectos.

Para respaldar tal consideración, a continuación analizaremos los elementos de carácter jurídico propios de la notificación y sus características, a fin de estar en

⁶⁴ Instancia: Segunda Sala. *Procedimiento administrativo en materia aduanera. La resolución definitiva que se dicte conforme al artículo 153, párrafo segundo, de la Ley Aduanera, vigente en 1999 y 2001, debe notificarse antes de que venza el plazo de cuatro meses con que cuenta la autoridad competente para emitirla.* Jurisprudencia. Novena Época. Fuente: SJF. Tomo: XVIII, septiembre de 2003. Tesis: 2a./J.82/2003. Registro: 183227. Materia: Administrativa. p. 441.

posibilidad de establecer su diferencia con los elementos del acto que con ella se comunica y, posteriormente, determinar la naturaleza u origen, ya sea técnico o jurídico, de los requisitos de la notificación efectuada a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

2.1. Objeto

En la doctrina se ha señalado que podrán ser objeto de la notificación las resoluciones, esto es, los actos que ponen fin a un expediente o procedimiento, que afectan directamente los derechos e intereses de su destinatario y los actos de trámite cualificados (que por su contenido se pueden recurrir en forma independiente), que incidan en los derechos de defensa o que requieran una actuación del particular.⁶⁵

Por su parte en nuestra legislación se prevé que podrán notificarse: los citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas, así como actos distintos a los antes señalados.⁶⁶

Derivado de lo anterior, vale la pena enunciar brevemente el significado de cada uno de los actos mencionados,⁶⁷ a fin de determinar el objeto propio de la notificación.

Citar, consiste en señalar un término, es decir, un punto fijo en el tiempo para la iniciación de un acto procesal, por ello se dice que el citatorio o citación es el llamamiento a un tercero para la práctica de una diligencia. Es el último medio de comunicación que pueden dirigir las autoridades judiciales a los particulares y consiste en un llamamiento hecho al destinatario de tal medio de comunicación para que

⁶⁵ BOCANEGRA SIERRA, Raúl. *Lecciones sobre el acto administrativo*. Ed. Thomson-Civitas. 2ª ed. Madrid, España. 2004. p. 138. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Ed. Civitas, S.A. 6ª ed. Madrid, España. 1993. pp. 554 a 559.

⁶⁶ Art. 35 de la LFPA.

⁶⁷ Como mencionamos anteriormente, tales conceptos son considerados por la Doctrina como medios de comunicación procesal de la autoridad judicial a los particulares, distintos a aquéllos utilizados entre autoridades judiciales como el rogatorio o suplicatorio, la carta orden o despacho y el exhorto. Al efecto, *cfr.* GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Ed. Oxford University Press. 10ª ed. Col. Textos Jurídicos Universitarios. México. 2004. pp. 255 a 272.

comparezca o acuda a la práctica de alguna diligencia judicial, fijándose para tal efecto el día y hora precisos.⁶⁸

Emplazar, por su parte, en términos generales significa conceder un plazo para la realización de un determinado acto o actividad procesal. El emplazamiento es el acto formal en virtud del cual se hace saber al demandado la existencia de la demanda entablada en su contra por el actor y la resolución del juez que, al admitirla establece un término (plazo) dentro del cual el demandado tiene la posibilidad legal de comparecer para contestarla, advirtiéndole las consecuencias en caso de omisión. Es uno de los actos procesales de mayor importancia ya que con él queda establecida la relación jurídica procesal y además constituye una de las llamadas formalidades esenciales del procedimiento a que alude el art. 16 de la CPEUM.⁶⁹

El requerimiento, es un medio de comunicación procesal que implica una orden del tribunal para que la persona o entidad requeridas hagan algo, dejen de hacerlo o entreguen alguna cosa, en este caso, quien requiere es la autoridad judicial y el destinatario puede ser una parte, o bien, un perito, testigo o tercero ajeno.⁷⁰

Por su parte, la solicitud de informes o documentos, puede entenderse como la comunicación que realiza la autoridad a alguna de las partes para que entregue información que se estima relevante para atender el fondo del asunto durante un proceso.⁷¹

La resolución definitiva es el acto que se dicta con motivo de la culminación de un proceso y que resuelve el fondo del negocio a debate, que posee fuerza ejecutiva por sí

⁶⁸ OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*. Ed. Oxford University Press. 9ª ed. Col. Textos Jurídicos Universitarios. México. 2003. pp. 62 y 325. GÓMEZ LARA, Cipriano. *Op. Cit.* p. 272. DORANTES TAMAYO, Luis. *Teoría del Proceso*. Ed. Porrúa. 10ª ed. México. 2005. pp. 331 y 332. KELLY HERNÁNDEZ, Santiago A. *Teoría del Derecho Procesal*. Ed. Porrúa. 4ª ed. México. 2003. pp. 126.

⁶⁹ OVALLE FAVELA, José. *Op. Cit.* pp. 62 y 325. GÓMEZ LARA, Cipriano. *Op. Cit.* p. 270. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* p. 201. DORANTES TAMAYO, Luis. *Op. Cit.* pp. 331 y 332. KELLY HERNÁNDEZ, Santiago A. *Op. Cit.* p. 126.

⁷⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Op. Cit.* p. 271. DORANTES TAMAYO, Luis. *Op. Cit.* pp. 331 y 332.

⁷¹ Cabe señalar que la solicitud de informes y documentos, es el único acto de los listados en el art. 35 de la LFPA (emplazamiento, citatorio o citación, requerimiento, resolución definitiva) que conforme a la doctrina no se considera propiamente como un medio de comunicación procesal entre la autoridad y los particulares. En nuestra opinión, por su contenido y dado que se trata de un acto de autoridad, en consecuencia obligatorio para el particular, debe entenderse como sinónimo de requerimiento.

mismo y, por tanto, puede ser ejecutado por la autoridad judicial que la haya dictado. Es el acto por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso.⁷²

Una vez analizado el concepto de cada uno de los actos que pueden ser objeto de la notificación es posible afirmar que, aunque con cierta falta de precisión, nuestra legislación adopta el principio general señalado por la doctrina, previendo la obligación de la autoridad de notificar al interesado los actos que afecten su esfera jurídica (resoluciones), o bien aquéllos respecto de los cuales él pueda o deba interponer algún recurso (actos recurribles).⁷³

Adicionalmente, podemos constatar que la notificación tiene un objeto distinto al del acto que comunica, pues con ella se brinda el reconocimiento de un derecho con que cuenta el particular frente a la autoridad de conocer las decisiones de ésta que afectarán su esfera jurídica, para estar en posibilidad de reaccionar en contra, es decir, mientras que el primero declara, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares, el segundo, reconoce un derecho del gobernado de conocer el acto que le molesta.

Y por otra parte, la notificación es un instrumento que permite cumplir tanto las funciones de la autoridad que la realiza, como los objetivos de la autoridad que emite el acto administrativo original y que tiene interés en que éste cobre efectos.

⁷² OVALLE FAVELA, José. *Op. Cit.* pp. 190, 346 y 325. GÓMEZ LARA, Cipriano. *Op. Cit.* p. 340. PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*. Ed. Porrúa. 5ª ed. México. 1974. p. 421.

⁷³ Conviene mencionar que el legislador, en ejercicio de una práctica habitual, prevé en el artículo 35 de la LFPA que los *actos distintos* a los antes señalados podrán notificarse a través de correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica y otro medio similar. Para evitar distraernos del tema central de nuestra investigación, no efectuaremos el análisis de la naturaleza de esos *actos distintos* que, puede anticiparse debe ser muy amplia y variada, consideramos suficiente establecer la existencia de tal previsión.

2.2. Sujetos

Ya señalamos que el sujeto del acto es siempre el órgano de la Administración Pública, el cual debe estar dotado de competencia expresamente señalada en ley, acuerdo o decreto.

También mencionamos que, en opinión de algunos autores, aún y cuando para la debida integración del acto de autoridad no se requiere la comparecencia o acuerdo del interesado, la simple relación jurídica exige la existencia de dos o más sujetos, motivo por el cual distinguen entre el sujeto activo y el o los sujetos pasivos que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o un individuo en lo personal, considerando necesarios a ambos para la correcta integración de acto administrativo.

Ahora bien, tratándose del acto administrativo de notificación la participación del sujeto pasivo resulta indispensable, pues su razón de ser consiste en que el acto original pueda surtir efectos, para lo cual es necesario que el interesado tome conocimiento de su contenido.

Motivo por el cual, en el caso de la notificación puede afirmarse que los sujetos son: la autoridad administrativa y el o los interesados.

2.2.1. La autoridad administrativa

Por lo que se refiere a la autoridad que realiza la notificación se considera que, en virtud del mandato constitucional de que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento,⁷⁴ la notificación del acto administrativo debe ser realizada por autoridad competente.

No obstante lo anterior, existen criterios jurisdiccionales que sostienen que no es necesario que la notificación se realice por autoridad competente, debido a que “[...] no

⁷⁴ Art. 16 de la CPEUM.

constituyen un acto de molestia porque no implican una perturbación en el domicilio, papeles o posesiones del gobernado, sino un requisito que se debe satisfacer para [que] los particulares se enteren de cuáles son los actos de molestia, y a partir de esa notificación, poder hacer valer los derechos que otorga la ley en contra de las posibles violaciones que pudiera tener el acto administrativo impugnado.”⁷⁵

Diferimos de tal criterio pues la notificación, aún entendida como independiente del acto que se notifica, implica por sí misma una perturbación para el particular que afecta directamente a su persona y domicilio, motivo por el cual debe efectuarse por autoridad competente y cumplir con los elementos que la propia ley impone para su validez.

Al efecto, conforme a los criterios jurisprudenciales, los actos de molestia constituyen una afectación a la esfera jurídica del gobernado y, a diferencia de los actos privativos,⁷⁶ sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, por lo que la norma suprema los autoriza siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.⁷⁷ Lo anterior, soporta nuestra afirmación de que el acto de notificación debe ser realizado por el órgano facultado para ello.

En lo referente a la competencia, conviene recordar que es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano, siendo siempre una determinación normativa. A través de la norma de competencia, se determina en qué medida la actividad de un órgano a de ser considerada como actividad del ente administrativo, por ello, la

⁷⁵ Instancia: TCC. *Seguro Social, notificadores del. Para el ejercicio de sus funciones, no es necesario que tengan el carácter de autoridad para efectos del artículo 16 constitucional.* Tesis Aislada, Octava Época, Fuente: SJF. Tomo: VIII, septiembre de 1991. Registro: 222031. Materia: Administrativa. p. 196.

⁷⁶ Los actos privativos son aquéllos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, por lo que la CPEUM los autoriza solamente a través del cumplimiento de los requisitos precisados en su art. 14, que son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. *Cfr.* Instancia: Pleno. *Actos privativos y actos de molestia. Origen y efectos de la distinción.* Jurisprudencia. Novena Época. Fuente: SJF y su Gaceta. Tomo: IV, julio de 1996. Tesis: P./J.40/96. Registro: 200080. Materia: Común. p. 5.

⁷⁷ *Ibidem.*

distribución de competencias entre los varios órganos de un ente constituye una operación básica de organización.⁷⁸

En este sentido, las dependencias y entidades de la APF se integran por unidades facultadas para efectuar la notificación de los actos administrativos que al interior de ellas se emiten, previstas en las leyes orgánicas o reglamentos internos que regulan su integración, organización y funcionamiento.

Por regla general la facultad para efectuar notificaciones compete a las unidades de carácter jurídico, quienes pueden estar dotadas de facultad general para representar al órgano al que pertenecen ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con las facultades generales y especiales que se requieran, o bien, con facultad especial para llevar a cabo la notificación de los actos, acuerdos y resoluciones que expida la autoridad en el ámbito de su competencia, o para llevar a cabo toda clase de diligencias, requerimientos, citaciones, notificaciones y prevenciones a que hubiere lugar.⁷⁹

No sobra mencionar entonces, que la unidad administrativa u órgano facultado para efectuar las notificaciones puede ser o no, el mismo facultado para emitir el acto administrativo original y ello se justifica en razón de la distribución de competencias que es la base de la organización administrativa.

Relacionado con lo anterior, los tribunales se han pronunciado en el sentido de que no se requiere que la persona que lleva a cabo la notificación cuente con el nombramiento correspondiente, al señalar “[...] *a pesar de que efectivamente no tuviere nombramiento para proceder como actuario la persona física que realizó la diligencia, esa sola circunstancia no invalidaría la multicitada diligencia, pues no existe precepto legal*

⁷⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 549.

⁷⁹ A modo de ejemplo *cfr.* los arts. 75 del RIIMSS, 16 del RICON SAR y 49 del RISFP.

alguno en materia de notificaciones que aluda a ese requisito para considerar legal una notificación.”⁸⁰

No compartimos tal criterio, ya que como señalamos la mera presentación en el domicilio del particular para hacerle saber de un acto administrativo, constituye un acto de molestia que debe realizarse por un servidor público facultado a fin de cumplir con lo dispuesto en el art. 16 de la CPEUM, lo que se confirma con las opiniones de los tribunales respecto de los actos de molestia.

Asimismo, tal criterio olvida un aspecto importante consistente en que no basta que el acto proceda de la Administración y se dicte a través del órgano competente, sino que es necesario también que la persona o personas físicas que actúen como servidores públicos de dicho órgano ostenten la investidura legítima de tales (nombramiento legal, toma de posesión, situación de actividad o ejercicio, suplencia legal en su caso), que no se encuentren impedidos para participar en el acto de que se trate por tener interés personal, familiar, comercial o laboral, y que procedan en las condiciones legales prescritas para poder actuar como servidores públicos.⁸¹

Adicionalmente, cuando se señala que no existe precepto legal alguno que exija ese requisito para considerar legal una notificación, se estima que se debe atender no sólo a la legislación que regula el procedimiento para la notificación, sino también a las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento de las autoridades, en las que se determina qué servidores públicos están facultados para efectuar la diligencia correspondiente.

El criterio antes señalado, también a dado lugar a discusión tratándose de notificaciones efectuadas a través de correo certificado, pues se ha afirmado que el notificador no debe tener el carácter de autoridad, sino que es un mero agente de ella, ya que su única misión es dar a conocer al particular las determinaciones de la propia

⁸⁰ Instancia: TCC. *Notificación en materia fiscal, en el juicio de nulidad no se requiere la exhibición del nombramiento del notificador para la validez de la.* Tesis Aislada. Octava Época. Fuente: SJF. Tomo: III, segunda parte-1, enero a junio de 1989. Registro: 228700. Materia: Administrativa. p. 484.

⁸¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 550. Arts. 21 a 27 de la LFPA y 8 fracciones VIII, XI, XII, XIV y XX de la LFRASP.

autoridad “[...] y de admitirse un criterio contrario, sería tanto como admitir que el empleado de correos que notificara a través de este medio, tuviera que acreditar su calidad de autoridad.”⁸²

En nuestra opinión, el razonamiento anterior carece de exactitud pues se estima que tratándose de notificaciones efectuadas a través de correo certificado, se debe atender también a la legislación que reglamenta el medio de comunicación utilizado para su entrega.

Motivo por el cual la notificación efectuada a través de correo certificado, además de cumplir con las disposiciones administrativas, debe ser realizada por personal que representa al organismo descentralizado del Gobierno Federal encargado de la recepción, transportación y entrega de la correspondencia, esto es CM, quien en este supuesto tiene carácter de autoridad competente para efectos del mandato constitucional antes referido.

Cabe señalar, que la opinión anterior ha sido sustentada por los tribunales al establecer que las notificaciones que realizan las autoridades fiscales mediante correo certificado con acuse de recibo, cumplen con un principio de certeza porque se practican a través de un organismo público descentralizado.⁸³

2.2.2. El interesado

Por otra parte, en lo referente al interesado, se dice que es la persona que ostenta un interés legítimo en un procedimiento administrativo y, por ello, está habilitada para intervenir en él, o bien, que es aquél que cuenta con la disposición de ánimo creada en quien la ejerce por el convencimiento de que, en un caso dado, la intervención del órgano jurisdiccional es inexcusable para prevenir un daño o perjuicio, o para corregir o

⁸² Instancia: TCC. *Notificación de actos administrativos. El personal que las realiza, no necesariamente debe tener el carácter de autoridad.* Tesis Aislada. Octava Época. Fuente: SJF. Tomo: III, segunda parte-1, enero a junio de 1989. Registro: 228697. Materia: Administrativa. p. 482.

⁸³ Instancia: TCC. *Notificación fiscal por correo certificado. La firma que consta en el acuse de recibo demuestra que se realizó la comunicación y corresponderá al impugnante desvirtuar la presunción legal de que goza ese acto.* Tesis Aislada. Novena Época. Fuente: SJF. Tomo: XXVIII, noviembre de 2008. Tesis: XVI.1o.A.T.18 A. Registro: 168454. Materia: Administrativa. p. 1363.

hacer cesar los efectos que se hayan producido o se estén produciendo y que por consiguiente, sólo por la vía del proceso se puede alcanzar la protección de los derechos afectados.⁸⁴

Al efecto, nuestra legislación señala que sólo aquellas personas que hayan estado presentes, o hayan promovido o comparecido en el procedimiento de que se trate, o bien otros particulares que puedan resultar afectados con la decisión contenida en el acto que se notifica, serán quienes tendrán carácter de interesados y, en consecuencia podrán actuar por sí o por medio de representante legal o apoderado dentro del procedimiento administrativo.⁸⁵

Cabe señalar que cuando existen varios interesados, las actuaciones se realizarán con el representante común o interesado que expresamente hayan señalado, o en su defecto, con el que figure en primer término.

Adicionalmente, tales interesados cuando sean personas físicas deberán acreditar su representación con carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante la autoridad de que se trate o fedatario público, o declaración con comparecencia personal del propio interesado. Por lo que se refiere a la representación para personas físicas y morales, ante la APF deberá acreditarse mediante instrumento público.

2.3. Voluntad

Se afirma que el acto de notificación, al igual que el acto administrativo que la origina, debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, unilateral y que no esté viciada por error, dolo o violencia.

Ya señalamos que ante la necesidad de que tales elementos sean expresados en un soporte que permita su análisis y comprobación algunos autores hacen referencia, en

⁸⁴ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Juan José, DEL CASTILLO VÁZQUEZ, Isabel-Cecilia. *Manual de notificaciones administrativas*. Ed. Civitas. 1ª ed. Madrid, España. 2002. pp. 92 a 96. MARTÍNEZ GUTIERREZ, Rubén. *Op. Cit.* p. 212. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. 38ª ed. México. 1998. p. 271.

⁸⁵ Arts. 2, 19 y 20 de la LFPA y 1 del CFPC.

lugar de a la voluntad por sí misma, a su manifestación externa, es decir, a la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que puede ser perceptible y se manifiesta objetivamente.⁸⁶

En tal sentido, consideramos que la expresión de la voluntad está íntimamente relacionada con la forma que debe revestir al acto administrativo, particularmente con el soporte escrito y la firma del servidor público competente, pues son tales elementos los que permiten comprobar que la voluntad sea espontánea y libre, emitida autoridad competente, no esté viciada y se exprese en los términos previstos por la ley.

2.4. Motivo

Se dice que el motivo, es el precedente que provoca y funda la realización del acto administrativo, la situación legal o de hecho prevista como presupuesto necesario de la función administrativa, es decir, es su razón de ser.⁸⁷

Puede afirmarse entonces que el motivo de la notificación consiste en la exigencia legal de dar a conocer el acto administrativo original para que éste sea eficaz y exigible.

Adicionalmente, motiva la realización de la notificación la necesidad de brindar al interesado la garantía de seguridad jurídica para que pueda hacer frente a la autoridad, mediante la interposición de los medios de defensa con que cuente para combatir el acto que afecta su esfera jurídica.

2.5. Forma

La forma consiste en todos aquellos elementos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para expresar la voluntad de la Administración e integrar el acto administrativo. Constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto

⁸⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* pp. 829 y 830. BÉJAR RIVERA, Luis José. *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Oxford University Press. Col. Textos Jurídicos Universitarios. México. 2007. p. 205.

⁸⁷ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 270. SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.* p. 268.

administrativo para que pueda ser apreciado por el o los sujetos pasivos o percibido a través de los sentidos.

De lo que se desprende que existe la posibilidad de que la voluntad de la autoridad administrativa se exprese en forma verbal, ya sea directamente o a través de medios técnico-mecánicos de comunicación, o incluso mediante la utilización de señales que regulan la actuación de los particulares, como un semáforo, un faro, los señalamientos, entre otros.⁸⁸

Todos estos medios cumplen el requerimiento de que la voluntad de la Administración sea percibida por los particulares a través de los sentidos y, en consecuencia, estén obligados a cumplir tal voluntad.

Sin perjuicio de lo anterior, en la doctrina se ha expresado que en derecho administrativo, a diferencia de lo que ocurre en derecho privado, la forma tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria tanto para la prueba, como para la existencia misma del acto, pues en esa rama del derecho la forma constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.⁸⁹

Tales motivos, aunados a la exigencia prevista en el art. 16 constitucional, han propiciado que la forma del acto administrativo normalmente sea escrita. A continuación analizaremos las principales características del soporte escrito, a fin de comprender la necesidad y obligatoriedad de su utilización.

2.5.1. Por escrito

Se ha sostenido que el escrito es el único medio que brinda una constancia indubitable y definitiva de la declaración unilateral de voluntad de la autoridad administrativa, esto

⁸⁸ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* p. 271.

⁸⁹ *Ibidem.*

es, del contenido y alcance concreto de la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas individuales.⁹⁰

En tal sentido el medio escrito tiene como principales características, las siguientes:⁹¹

1. Brinda certeza y seguridad jurídicas al particular, y permite la correcta ejecución del acto,
2. Permite dar a conocer el acto para que el mismo produzca sus efectos jurídicos, ya sea mediante su notificación o publicación,
3. Permite comprobar la debida observancia de los elementos y requisitos constitucionales, legales y reglamentarios que se imponen para la existencia y validez del acto,
4. Permite autenticar el documento mediante la firma del servidor público, lo que además permite comprobar la competencia y atribuir responsabilidades, y
5. Proporciona un soporte material que permite la conservación de los datos contenidos en el escrito, lo que facilita la tarea de control y verificación por parte de las autoridades administrativas y judiciales, así como la creación de expedientes y archivos.

En adición a tales características, se debe considerar que conforme a nuestra regulación la forma escrita es elemento indispensable para la existencia y validez de los actos administrativos, motivo por el cual con independencia de las ventajas que tal forma representa en la celebración de actos jurídicos, su utilización resulta obligatoria para la autoridad.⁹²

⁹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 562. REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro. *La Firma Electrónica y las Entidades de Certificación*. Ed. Porrúa. 2ª ed. México. 2008. pp. 165 y 166.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Arts. 16 de la CPEUM y 3 fracción IV, 35 a 39 de la LFPA. En este sentido, debido a que hemos considerado que la notificación es en sí misma un acto administrativo independiente a aquél que da a conocer, así como que representa un acto de molestia para el particular que afecta directamente su persona y domicilio, en nuestra opinión debe cumplir con los requisitos de constar por escrito y ser suscrita por autoridad competente previstos en el art. 3 fracción IV de la LFPA. Con independencia de lo anterior, del análisis de los medios a través de los cuales puede efectuarse la notificación, así como la exigencia de que pueda acreditarse fehacientemente el momento de recepción de la misma, es posible afirmar que la LFPA respeta el principio general de que la notificación debe constar por escrito.

2.5.2. Firma

En forma semejante al medio escrito, en la LFPA no se prevé expresamente que la notificación deba contar con la firma del funcionario competente, a diferencia de los requisitos del acto administrativo en general, respecto del cual se afirma que el mismo debe constar por escrito y contener la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.⁹³

En congruencia con tal circunstancia legal, los tribunales se han pronunciado en el sentido de que sólo el acto de molestia que se comunica, y no así su notificación, es el que debe contener la firma ológrafa del funcionario que genera el acto para satisfacer el requisito de debida fundamentación y motivación a que se hace referencia en el art. 16 de la CPEUM.⁹⁴

No obstante lo anterior, hemos sostenido que la autoridad facultada para realizar la notificación puede coincidir o no, con la autoridad facultada para emitir el acto original, así como, que la notificación se constituye como un acto administrativo independiente al acto que comunica, motivos por los cuales debe cumplir con los elementos y requisitos impuestos para el acto administrativo general que le resulten aplicables, entre los que destaca la forma escrita y la firma del funcionario competente.

Adicionalmente, ya señalamos nuestra posición de que la notificación implica por sí misma un acto de molestia que afecta directamente a la persona y domicilio del sujeto pasivo, motivo por el cual, el acto de notificación debe cumplir con los elementos exigidos en la CPEUM.

También mencionamos que los tribunales se han pronunciado en ese sentido al opinar que los actos de molestia constituyen una afectación a la esfera jurídica del gobernado y, a diferencia de los actos privativos, sólo restringen de manera provisional o

⁹³ Art. 3 fracción IV de la LFPA.

⁹⁴ Instancia: TCC. *Notificación de una resolución emitida por autoridad fiscal. Viola el principio de la debida fundamentación y motivación si se realiza por medio de copia certificada, al carecer de la firma ológrafa del funcionario emisor.* Tesis Aislada. Novena Época. Fuente: SJF. Tomo: XVIII, diciembre de 2003. Tesis: XVII.1o.P.A.25 A. Registro: 182597. Materia: Administrativa. p. 1419.

preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, por lo que la norma suprema los autoriza siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.⁹⁵

Por lo anterior, considerando que la notificación efectivamente restringe de manera provisional los derechos del sujeto pasivo a no ser molestado en su persona y familia, y que tal restricción se efectúa con el objeto de garantizar un verdadero derecho del administrado respecto de la actividad de la autoridad, se estima que la exigencia de la firma del funcionario competente no es exclusiva del acto administrativo que se comunica, sino que el acto de notificación también debe contenerla.

Una vez establecida la necesidad de que el acto de notificación contenga la firma de funcionario facultado para efectuarla, a fin de dar cumplimiento a la CPEUM, se estima conveniente analizar brevemente tal elemento.

Se dice que *“El concepto de firma, aparece como cualquier rasgo hecho con la intención de expresar el consentimiento, a la manifestación de voluntad vertida en el documento”*,⁹⁶ así como, que *“La firma autógrafa es la que suscribe la persona física con su propia mano y consiste en un conjunto de letras o bien de algún componente de su nombre y a veces del nombre y apellido, aunado a una serie de trazos que pueden abarcar toda una 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.”*⁹⁷

Adicionalmente, la firma permite llevar a cabo dos funciones, la primera consiste en identificar a la persona y, la segunda, aún más importante, es que es el instrumento de

⁹⁵ Cfr. Instancia: Pleno. *Actos privativos y actos de molestia. Origen y efectos de la distinción*. Jurisprudencia. Novena Época. Fuente: SJF y su Gaceta. Tomo: IV, julio de 1996. Tesis: P./J. 40/96. Registro: 200080. Materia: Común. p. 5.

⁹⁶ VARGAS GARCÍA, Salomón. *Algunos comentarios sobre el comercio electrónico y la Correduría Pública en México*. Teoría y práctica jurídica de los certificados digitales y la fe pública mercantil. Ed. Porrúa. 2ª ed. México. 2007. p. 79.

⁹⁷ REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro. *Op. Cit.* p. 87.

su declaración de voluntad, que exige esa actuación personal del firmante en la que declara que consciente y asume como propias las manifestaciones, declaraciones o acuerdos que contiene el documento que la ostenta.⁹⁸

En este sentido se han pronunciado los tribunales al establecer respecto de la resolución de un crédito fiscal que “[...] *debe estar suscrito por un servidor público competente, lo cual sólo se demuestra por la existencia, entre otros extremos, de la firma autógrafa del signante y la falta de ese signo gráfico impide otorgar alguna validez o eficacia al oficio relativo, ya que no es posible afirmarle o asegurarle al gobernado que una cierta resolución proviene de la pretendida autoridad, [...] cuando que la seguridad jurídica que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales, impone que se demuestre la identidad del emisor para los efectos de autoría y la responsabilidad que implica el ejercicio de las facultades que a cada autoridad le corresponden.*”⁹⁹

En igual forma han sostenido que “[...] *Es por ello que la firma de una resolución, para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República, debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona que la asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma debe calzarlo; es decir, es la única forma en que la autoridad emitente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de a misma [...]*”¹⁰⁰

Por lo antes mencionado, se estima que en virtud de las funciones señaladas la firma constituye una garantía de la regularidad de la actuación de la autoridad, que además

⁹⁸ El autor Gabriel Andrés Cámpoli sostiene que la firma tiene cuatro funciones principales, a saber: 1) Identificación, 2) Presunción de autoría o atribución, 3) Conformidad con el texto que la antecede y 4) Presunción de integridad del texto que avala. En nuestra opinión, la presunción de autoría o atribución puede válidamente agregarse en las funciones señaladas en los numerales 1 y 3, por su parte la presunción de integridad del texto, se estima íntimamente relacionada con la conformidad o consentimiento respecto del acto que se firma, motivos por los cuales no las consideramos como funciones principales para efectos de nuestra investigación. A mayor abundamiento, *cfr.* CÁMPOLI, Gabriel Andrés. *La firma electrónica en el régimen comercial mexicano*. Ed. Porrúa. 1ª ed. México. 2004. pp. 1 y ss. REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro. *Op. Cit.* pp. 85 y ss.

⁹⁹ Instancia: TCC. *Firma autógrafa de la autoridad responsable, su omisión impide otorgar validez al acto*. Jurisprudencia. Octava Época. Fuente: SJF. Tomo: VI, segunda parte-1, julio-diciembre de 1990. Tesis: I.6o.A. J/22. Registro: 224795. Materia: Administrativa. p. 356.

¹⁰⁰ Instancia: TCC. *Firma autógrafa, resolución carente de. Es inconstitucional*. Jurisprudencia. Séptima Época. Fuente: SJF. Volumen: 133-138 sexta parte. Registro: 251598. Materia: Común. p. 281.

implica la asunción de responsabilidad del servidor público del acto que consciente y firma.

2.5.3. Contenido

Por lo que se refiere al contenido de la notificación, la LFPA exige los elementos siguientes:¹⁰¹

1. El texto íntegro del acto,
2. El fundamento legal en que se apoye con la indicación de si es o no definitivo en la esfera administrativa y, en su caso, el recurso administrativo que proceda contra la misma,
3. Órgano ante el cual debiera presentarse, y
4. Plazo para su interposición.

Al efecto, la exigencia de que la notificación contenga el texto íntegro del acto que comunica, tiene por objeto que el particular esté en posibilidad de conocer en su totalidad la manifestación de la autoridad que afectará su esfera jurídica, brindándole seguridad y certeza jurídicas y, al mismo tiempo, protegiendo su garantía de audiencia, permitiéndole que pueda desplegar su defensa a través de alguna de las vías previstas en la ley.¹⁰²

Por lo que se refiere al fundamento legal en que se apoye, se estima necesario distinguir entre la fundamentación del acto administrativo original y la que apoya el acto de la notificación, pues como ya mencionamos ésta debe realizarse por autoridad competente, la cual que puede o no coincidir con la autoridad que emite el acto que se comunica, motivo por el cual, en nuestra opinión, la notificación debe contener el fundamento legal de la unidad administrativa u órgano facultado para realizarla.

¹⁰¹ Arts. 37 a 39 de la LFPA.

¹⁰² Instancia: TCC. *Expropiación. La garantía de audiencia rige después de dictado el decreto y permite cuestionar todo el procedimiento relativo.* Tesis Aislada. Novena Época. Fuente: SJF. Tomo: XX, diciembre de 2004. Tesis: I.15o.A.3 A. Registro: 179910. Materia: Administrativa. p. 1344.

Por su parte, sobre la indicación de si el acto que se comunica es o no definitivo en la esfera administrativa y en su caso, el recurso que debe interponerse, éstos son elementos que conforme a la LFPA debe contener el propio acto que se comunica para su validez, por lo que su inclusión en la notificación representa, en nuestra opinión, un elemento formal cuya omisión no vulneraría los derechos del particular.

Ahora bien, por lo que se refiere a la previsión de que la notificación debe señalar el órgano ante el cual debe presentarse el recurso respectivo y plazo para su interposición, se estima que la inclusión de tales elementos se justifica para facilitar el debido cumplimiento de la garantía de audiencia del gobernado quien no está obligado a conocer las vías legales con que cuenta para exigir la protección de sus derechos, motivo por el cual, es la propia autoridad administrativa quien tiene que facilitar su acceso y ejercicio.

2.6. Fin

Como mencionamos el fin del acto administrativo es el interés general que se persigue con la emisión del mismo, es el resultado que la Administración obtiene, útil y conveniente para el interés general. Motivo por el cual deberá ser lícito, de acuerdo con la ley, dentro de la competencia del órgano y perseguirse dentro de los actos que la ley señala para tal efecto.¹⁰³

Al respecto, se estima que tratándose de la notificación su realización es indispensable para la obtención del interés general ya que brinda una garantía jurídica a los gobernados frente a la actuación de la autoridad, tanto para tomar conocimiento de los actos que pueden afectar su esfera jurídica, como para interponer los medios de defensa con que cuenten.

La notificación entonces es un acto otorgado por nuestro sistema jurídico que brinda seguridad y certeza jurídica a los particulares y, como consecuencia de ello, permite garantizar el orden social.

¹⁰³ *Idem.* SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.* p. 263.

III. Momento a partir del cual surte efectos la notificación, la recepción o el conocimiento del acto administrativo que la origina

Para determinar el momento en que el acto que se notifica será eficaz y exigible es posible distinguir entre dos eventos, la recepción y el conocimiento.

Ambos supuestos son reconocidos en nuestro sistema jurídico, pues se ha dicho que las reglas de la notificación son tendientes “[...] *a obtener el máximo de seguridad de que un acto administrativo ha sido puesto efectivamente en el conocimiento de la parte interesada, o bien, que observadas las formalidades indispensables, se tenga por suficientemente notificada a la parte interesada, con independencia de que conozca o no tal acto administrativo, a fin de que el procedimiento oficioso se desarrolle con validez obligatoria para los particulares, ya que así lo exige el interés de la sociedad [...]*”¹⁰⁴

En el primer caso, se hace referencia al principio general establecido en la LFPA, de que el acto administrativo es eficaz y exigible a partir de que surte efectos la notificación legalmente efectuada, es decir, cuando ésta se ha realizado observando los requisitos que la legislación establece, con independencia de que la persona a quien se dirige se entere del contenido de la misma.

La notificación, bajo esta teoría, tiene un carácter estrictamente formal, por lo que cuando la misma no haya sido realizada en debida forma no produce efectos, de lo cual se sigue que el acto administrativo que se comunica tampoco podrá producirlos en contra del interesado, ya que la notificación demora el comienzo de la eficacia del acto.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Instancia: TCC. *Notificación en materia fiscal, en el juicio de nulidad no se requiere la exhibición del nombramiento del notificador para la validez de la.* Tesis Aislada. Octava Época. Fuente: SJF. Tomo: III, segunda parte-1, enero a junio de 1989. Registro: 228700. Materia: Administrativa. p. 484.

¹⁰⁵ Art. 136 del CFF. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 557.

En el segundo supuesto, se hace referencia a la necesidad de que el interesado conozca el acto administrativo original, con independencia de que la notificación haya cumplido con los requisitos exigidos por la ley.

En este sentido, dando prioridad al conocimiento del acto, los tribunales se han pronunciado señalando que *“Si bien es cierto que no existe en autos constancia de la notificación de determinado acto administrativo, este argumento resulta ineficaz si se toma en cuenta que existe constancia de la presencia del agraviado en la celebración de dicho acto, evidenciándose, con ello, que tuvo conocimiento del acto de cuya falta de notificación ahora se duele.”*¹⁰⁶

Al efecto, la doctrina destaca un aspecto importante olvidado por los tribunales al emitir este criterio, consistente en que debe considerarse que el interesado puede conocer el contenido de la resolución, pero no está obligado a saber qué recursos proceden contra ella y, en tanto no se le indiquen éstos, no puede correr en su perjuicio plazo alguno de impugnación.¹⁰⁷ Por lo que el criterio antes mencionado sólo sería válido si el interesado interpone el recurso respectivo, pues de lo contrario se afectarían sus derechos constitucionales.

En el mismo sentido, conforme a lo previsto en la LFPA, se admite un supuesto general de convalidación basado en que las notificaciones irregularmente practicadas, sin distinguir por irregularidad de algún requisito en particular, surtirán efectos a partir de la fecha en que el interesado o su representante legal hagan la manifestación expresa de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente.¹⁰⁸

Al efecto, la doctrina destaca la importancia de que, para efectos de la convalidación señalada, el interesado interponga *el recurso correspondiente* debido a que *“[...] la interposición de cualquier otro recurso, que no sea el que en cada caso proceda, no convalida los efectos de la notificación. La resolución mal notificada (y, por supuesto la*

¹⁰⁶ Instancia: TCC. *Notificación, de un acto administrativo. Su omisión, ineficaz el argumento en que se alega la, si el interesado estuvo presente en la celebración de dicho acto.* Tesis Aislada. Octava Época. Fuente: SJF. Tomo: XV-I, febrero de 1995. Tesis: I.4o.A.795 A. Registro: 209116. Materia: Administrativa. p. 234.

¹⁰⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 557.

¹⁰⁸ Arts. 40 y 41 de la LFPA.

*no notificada) no es eficaz y, por no serlo, no empieza a correr el plazo para impugnarla, plazo que permanecerá abierto aun en el supuesto de que el interesado interponga el recurso que impropriadamente se le ha indicado y otro cualquiera.*¹⁰⁹

Esto representa una clara protección del particular, quien al desconocer el acto y no estar obligado a conocer el recurso con que cuenta para proteger sus derechos, interpone otro cualquiera, por lo que no debe ser sancionado por una falta atribuible a la autoridad.

En nuestra opinión, en un sentido jurídico estricto la notificación, como elemento del acto que se comunica o como acto administrativo independiente, debiera cumplir con todos los elementos y requisitos que le son impuestos por la ley para considerarse válida y detonar los efectos que justifican su emisión.

También en este sentido se han pronunciado los tribunales, al establecer que en el supuesto que el interesado o su representante legal expresen haber conocido en fecha cierta el acto administrativo de que se trate, esa manifestación surtirá efectos desde ese momento, no obstante tal circunstancia, las autoridades no quedan exentas de dar cumplimiento a todas y cada una de las formalidades legales que deben observarse al momento de practicar las notificaciones de los actos que emiten.¹¹⁰

Asimismo, se estima que la adopción del criterio basado en el conocimiento del acto administrativo por parte del particular, ha permeado en nuestro sistema jurídico al amparo de la obligación legal de que la actuación administrativa en los procedimientos debe desarrollarse con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. Motivo por el cual, se ha privilegiado el efectivo cumplimiento del objeto principal de la notificación, de dar a conocer el acto original, en sustitución del respeto a los requisitos de la notificación como acto administrativo accesorio, que pudieran llegar a retrasar o entorpecer el procedimiento.

¹⁰⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Op. Cit.* p. 557.

¹¹⁰ Instancia: TCC. *Notificaciones en materia fiscal. La hipótesis prevista en el segundo párrafo del artículo 135 del Código Fiscal de la Federación no implica el incumplimiento de las formalidades legalmente previstas para su práctica.* Tesis Aislada. Novena Época. Fuente: SJF. Tomo: XXII, octubre de 2005. Tesis: I.7o.A.418 A. Registro: 176918. Materia: Administrativa. p. 2429.

Capítulo III

La notificación efectuada a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología

I. Tecnología y Administración

En los apartados anteriores establecimos que la notificación es el acto administrativo por virtud del cual, previo cumplimiento de los elementos que las disposiciones establecen para su validez y eficacia, se da a conocer un acto de autoridad administrativa a la persona cuya esfera jurídica se verá afectada por éste, informándole también de los medios de impugnación con que cuenta, permitiendo que el acto que se comunica cobre eficacia jurídica y en consecuencia pueda ser exigible y garantizando con ello el derecho de defensa del interesado frente a la actuación de la autoridad.

Adicionalmente, señalamos los elementos de carácter jurídico que deberá contener la notificación para ser considerada válida y eficaz al amparo de nuestra regulación, esto es, ser efectuada por autoridad competente y dirigida al interesado, tener por objeto resoluciones o actos recurribles, constar por escrito y con firma de la autoridad, estar debidamente fundada y motivada, así como, que incorpore el contenido del acto que comunica y las referencias específicas de los medios de impugnación que procedan contra el mismo.

Al efecto, es posible afirmar desde ahora que tanto la esencia, como los elementos de la notificación a que hemos hecho referencia, no cambiarán si la misma se realiza a través de los llamados medios tradicionales, (personalmente, correo certificado o mensajería, edicto o estrados), o a través de medios electrónicos.

En tal sentido se ha pronunciado la doctrina al señalar que “[...] *la notificación electrónica posee la misma esencia que la notificación convencional, la única variación se produce en el canal de comunicación que emplea la Administración para dar a*

*conocer sus actos o resoluciones administrativas a los interesados, utilizando en este caso medios de comunicación electrónica”.*¹¹¹

Partiendo de ese principio general, corresponde entonces efectuar el análisis de los requisitos de la notificación cuando es efectuada a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

Cabe señalar, que derivado de nuestro estudio comprobamos que la existencia de algunos de esos requisitos se funda en exigencias de carácter jurídico derivadas de la naturaleza propia de la notificación, otros, atienden a cuestiones de tecnología que pretenden asegurar la correcta realización de la notificación y, algunos más, fundan su existencia en la práctica derivada de la implantación del uso de la tecnología en procesos desarrollados por la autoridad administrativa.

Por ello, consideramos necesario iniciar el presente capítulo con un breve análisis de la administración electrónica, comúnmente llamada *e-Administración*, así como de los diferentes esquemas en que puede presentarse la relación entre los gobernados y la autoridad administrativa a fin de contar con una noción conceptual que nos permita comprender la razón de existencia de los requisitos que la legislación y demás disposiciones imponen a la notificación electrónica.

1.1. La e-Administración

En la actualidad es ya un hecho incuestionable que el uso de medios electrónicos de comunicación han afectado la forma y el contenido de las relaciones humanas en todos los ámbitos. El incremento en el acceso a equipos y programas de cómputo, y sobre todo el desarrollo de la red mundial “Internet” han provocado una verdadera revolución en el actuar tanto de los individuos como de las comunidades a las que pertenecen.

¹¹¹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Instrumentos para el acceso de los ciudadanos a la administración electrónica*. Obra consultada en: <http://zaguan.unizar.es/record/4481/files/ART--2009-134.pdf>, el 22 de junio de 2010. p. 213.

En tal sentido, los órganos de gobierno de los Estados han aprovechado esta tecnología, al principio como un medio de difusión de su propia integración y funciones y, posteriormente, como una forma de hacer más ágil y eficiente su gestión al eliminar barreras de tiempo y lugar que separan al gobernado de la autoridad, con la consecuente oportunidad de que los ciudadanos vean a la Administración como una entidad de servicio y no como una burocracia pesada que empieza por exigir siempre el sacrificio del tiempo y el desplazamiento que impone el espacio que separa el domicilio de los ciudadanos de las oficinas públicas.¹¹²

En nuestro país, desde principios de este siglo el Ejecutivo Federal reconoció la importancia del gobierno en la adopción de tecnología digital como estrategia de desarrollo de un sistema que ofreciera al ciudadano la posibilidad de acceder a diferentes trámites y servicios, y que además, permitiera a las autoridades administrativas dar cumplimiento a su obligación legal referente a que su gestión se desarrollara con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.¹¹³

En tal sentido, el estudio sobre el uso de las TIC, principalmente Internet, por las Administraciones Públicas cuando desarrollan sus actividades burocráticas, es lo que hoy se conoce como administración tecnológica o *e-Administración*.¹¹⁴

Al efecto, se define a la administración electrónica como “[...] *el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.*”¹¹⁵

¹¹² Exposición de motivos de la Ley 11/2007.

¹¹³ Considerandos del Acuerdo DOF 17/01/2002. Art. 13 de la LFPA.

¹¹⁴ Para profundizar en el estudio de los conceptos de *e-Administración (e-Government)* y *e-Gobierno (e-Governance)* cfr. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Op. Cit.* p. 214.

¹¹⁵ COMISIÓN DE LAS NACIONES EUROPEAS. *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas 26.9.2003. Obra consultada en: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24226j_es.htm, el 1 de julio de 2010.

Esta definición aporta dos elementos de gran importancia para nuestro tema de estudio, primero el referente a que la implementación de las TIC en cualquier actividad que llevan a cabo los órganos de gobierno, requiere siempre de cambios en las estructuras tradicionales de la Administración. Lo anterior, implica hacer reingeniería técnica, normativa y administrativa a fin de hacer posible que las actividades que se desarrollarán electrónicamente sean ágiles y sencillas.¹¹⁶

Por su parte, el segundo elemento consiste en el necesario desarrollo de nuevas aptitudes, que implica una disposición a replantear los modos de trabajo ya establecidos, lo que suele provocar resistencia.¹¹⁷

Para que la implementación de TIC resulte exitosa, es indispensable la adecuación previa de los elementos mencionados, pues de lo contrario, la utilización de los procesos tecnológicos puede convertirse en trabajo que lejos de incrementar la eficiencia en los procesos, se torne en una mayor burocracia al automatizar la ineficiencia, informatizar la corrupción o rediseñar la administración pública para que funcione de acuerdo a un *software*.¹¹⁸

Sin perjuicio de lo anterior, en la definición citada se hace mención de las características del uso de las TIC, con el afán de mejorar los procesos democráticos y las políticas públicas. Al respecto, no debe confundirse la llamada *e-Administración (e-Government)* con el *e-Gobierno (e-Governance)*, la primera se limita al uso de las TIC por las dependencias y entidades de la Administración Pública, en sus tres niveles federal, local, municipal. Por su parte, el *e-Gobierno* es un concepto más amplio que implica el uso de las referidas tecnologías en las tareas de gobierno en toda su

¹¹⁶ ZATARAÍN DEL VALLE, Reyes. *La Administración Electrónica: un futuro de cooperación interadministrativa*. Novática, Revista de la Asociación de Técnicos de Informática. marzo-abril 2003. No 162. Obra consultada en: <http://www.ati.es/novatica/2003/162/162-10.pdf>, el 15 de julio de 2010. p. 11.

¹¹⁷ LIIKANEN, Erkki. *La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro*. Obra consultada en: http://www.laciudadhumanizada.es/attachments/067_admon%20electronica.pdf, el 1 de julio de 2010. p. 2.

¹¹⁸ Si bien la tecnología contribuye de manera eficiente en el proceso de modernización de la Administración Pública, para que ello pueda lograrse es indispensable que los responsables de los proyectos no sitúen la tecnología en el centro del proyecto sino como herramienta de apoyo fundamental, evitando los tres errores mencionados que se producen con cierta frecuencia. En ese sentido *cfr.* PORRÚA VIGÓN, Miguel A. *Elementos para la creación de una estrategia de gobierno electrónico*. Obra consultada en: <http://www.e-panama.gob.pa/descargas/Estrategia%20Gob%20Electronico.pdf>, el 20 de julio de 2010.

extensión, incluyéndose los procesos democráticos, como la *e-Participación*, la *e-Democracia*, el voto electrónico, entre otros.¹¹⁹

Derivado de lo anterior, algunos autores sostienen que la *e-Administración* consiste en “[...] un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: de un lado, la dimensión interna que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y de otro lado, la dimensión externa referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados.”¹²⁰

Ese nuevo modelo de administrar, además se realiza en dos vertientes, la interna o *back office* y la externa o *front office*. En materia jurídica tal distinción adquiere relevancia debido a que, por los actos jurídicos que se desarrollan en cada una, su regulación debe, o al menos debiera, ser distinta.

En la vertiente interna o *back office* no existe contacto con los gobernados y comprende el trabajo administrativo realizado al interior de los órganos, así como las relaciones de intercambio de información, datos y documentos entre las distintas dependencias y entidades que integran la Administración Pública.

Por su parte, en la vertiente externa o *front office* existe un permanente contacto con el particular, comprende la utilización de las TIC en la prestación de servicios públicos y la tramitación de procedimientos administrativos a través de las plataformas gubernamentales o portales web en Internet cuya titularidad, gestión y administración corresponde a las autoridades.

¹¹⁹ Para profundizar en el tema de la utilización de las TIC en el Gobierno y la Administración, *cfr.* POPIK, Sebastián. *Una agenda de investigación sobre la reforma de la Administración Pública en Argentina*. Obra consultada en: <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt13.pdf>, el 21 de julio de 2010.

¹²⁰ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Op. Cit.* p. 198.

Por lo que se refiere al tema central de nuestra investigación, sobra mencionar que la notificación forma parte de la llamada vertiente externa y, dentro de ella, de la tramitación de los procedimientos administrativos.¹²¹

1.2. Los procedimientos administrativos electrónicos, el papel de la autoridad y del particular

Ya hemos establecido que la notificación del acto administrativo, forma parte de la llamada vertiente externa o *front office* de la administración tecnológica, y dentro de ella de la tramitación de procedimientos administrativos. Sin embargo, esa no es la única distinción que consideramos importante efectuar para comprender los principios que rigen la notificación efectuada a través de medios electrónicos.

Del análisis sobre el desarrollo del uso de las TIC en materia administrativa, se desprende que la tramitación de procedimientos a través de medios electrónicos, a su vez, puede realizarse en diferentes esquemas que se distinguen en razón de su obligatoriedad tanto para la autoridad, como para el particular. En tal sentido podemos mencionar los esquemas siguientes:

1. Potestativo para la autoridad,
2. Obligatorio para la autoridad y voluntario para el particular, y
3. Obligatorio para el particular.

En el primero de ellos, el trámite de los asuntos administrativos continúa desarrollándose mayoritariamente en papel, con la simple posibilidad de utilizar medios de comunicación electrónica, siempre que la autoridad lo autorice y sujeto a los procedimientos y requisitos que ella misma determine.

Lo anterior se justifica si consideramos que para la implantación de procedimientos electrónicos, las dependencias y entidades deben llevar a cabo la actualización de los

¹²¹ KAUFMAN, Ester. *E-Ciudadanía, Prácticas de Buen Gobierno y TIC*. Obra consultada en: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/117776493611_Paper_E-governemnt_E_Kaufman.pdf, el 20 de julio de 2010.

procedimientos, motivo por el cual es necesario realizar reingeniería técnica, normativa y administrativa.

Adicionalmente, se requiere el establecimiento plataformas tecnológicas que permitan que los particulares puedan relacionarse con la autoridad, así como el uso de mecanismos tecnológicos con las medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad y confidencialidad de la información, de los registros electrónicos que se generen en los procesos de envío y recepción de las promociones y solicitudes así como de las actuaciones electrónicas, y que adicionalmente representen mejoras en los tiempos de atención a los particulares, disminución de costos, oportunidad para elevar la eficiencia y la transparencia, incrementar la productividad o mejorar la calidad de los servicios que prestan.¹²²

Todo lo cual queda sujeto mayormente a las disponibilidades presupuestarias de cada dependencia, al número y tipo de trámites y procedimientos que celebra con los administrados, así como al sector al que comúnmente dirige sus actos. Pues tales elementos son los que podrán justificar la utilización de recursos públicos, tanto humanos como materiales, para el establecimiento y operación de los procedimientos administrativos tecnológicos.

Considerando tales aspectos, la legislación y disposiciones reglamentarias se limitan a permitir que cada dependencia o entidad, atendiendo a sus propias funciones y disponibilidades, establezca aquellos trámites, procedimientos, o incluso sólo etapas de éstos, que puedan llevarse a cabo a través de medios electrónicos a fin de hacer más eficiente su gestión.

Por lo anterior, el particular queda sujeto a que la autoridad decida efectuar el trámite de asuntos administrativos a través de medios electrónicos, previa emisión de las disposiciones de carácter general respectivas en las que señalará los elementos y características que se deberán cumplir para el uso de tales medios.

¹²² Disposiciones TERCERA y SÉPTIMA del Acuerdo DOF 17/01/2002.

Ahora bien, en el esquema obligatorio para la autoridad y voluntario para el particular, se llega a considerar el reconocimiento de un verdadero derecho de los ciudadanos a relacionarse con los órganos de la Administración Pública por medios electrónicos, con la consecuente obligación de las autoridades de dotarse de estructuras, programas y sistemas electrónicos necesarios para que tal derecho pueda ejercerse.¹²³

Por su parte, será potestativo para el particular comunicarse con la Administración a través del medio electrónico, pero una vez que el particular haya señalado esa vía, la autoridad estará obligada a tramitar a través de ella.

En el tercer esquema, como indicamos, el procedimiento administrativo electrónico es obligatorio tanto para la autoridad como para el particular, en nuestra opinión su establecimiento debe partir del hecho de que los particulares cuentan con todos los elementos necesarios para comunicarse electrónicamente con la autoridad y, por su parte, ésta es capaz de proporcionar los mecanismos tecnológicos con las medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad y conservación de la información, de los registros electrónicos que se generen en los procesos de envío y recepción de las promociones y solicitudes, así como de las actuaciones electrónicas.

Debido a que se cuenta con tales elementos, se establece el uso de medios electrónicos en forma obligatoria para el particular y, en consecuencia, para la autoridad, en reconocimiento del derecho del particular a comunicarse electrónicamente con la autoridad y con el objeto de incrementar la eficiencia, aumentar la productividad, reducir los costos, así como mejorar la transparencia y la responsabilidad lo que finalmente redundará en un beneficio para los gobernados.¹²⁴

En nuestra opinión, el establecimiento uno y otro de los esquemas analizados, debe quedar sujeto a dos aspectos, a saber:

1. El sector al que se dirige la autoridad, y

¹²³ Para profundizar sobre el tema del derecho de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, *cfr.* Ley 11/2007. Ley 59/2003.

¹²⁴ LIIKANEN, Erkki. *Op. Cit.* p. 2.

2. La continuidad en el uso de medios electrónicos.

Afirmamos que debe atenderse al sector, ya que existen dependencias y entidades, o bien, unidades dentro de ellas, que dirigen sus actuaciones a grupos de gobernados previamente delimitados y que presentan cierta homogeneidad en cuanto a la utilización de medios tecnológicos.

A modo de ejemplo, entidades como la CONSAR, que en muchas ocasiones dirige sus actos administrativos a intermediarios financieros. En este supuesto, dado que dichos intermediarios requieren del uso de infraestructuras, equipos y programas tecnológicos por demás actualizados en su operación cotidiana, en nuestra opinión es factible que la autoridad establezca la utilización obligatoria de medios electrónicos para la realización de procedimientos administrativos o para la prestación de servicios públicos, en esquemas que además de hacer más eficiente la gestión administrativa, garantizan la protección de los derechos de los gobernados.

De hecho, en ese sentido se ha pronunciado la CONSAR al establecer en sus disposiciones de carácter general sobre las notificaciones por correo electrónico y el envío de documentos digitales que *“Los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, contralores normativos y Funcionarios Autorizados están obligados a recibir las notificaciones por correo electrónico que realice la Comisión.”*¹²⁵

Asimismo, puede ejemplificar el supuesto de actos dirigidos a un sector previamente determinado, la obligación impuesta a los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial a través del uso de medios electrónicos, prevista en la LFRASP y en disposiciones de carácter general emitidas por la SFP.¹²⁶

Por otra parte, afirmamos que también se debe atender a la continuidad en el uso de medios electrónicos, en aquellos casos en que se trata de particulares que no pueden ser previamente determinados, o bien que, estándolo, presentan diferencias en cuanto

¹²⁵ Arts. 111 de la LSAR y 337 de las Disposiciones DOF 30/07/2010.

¹²⁶ Arts. 8 fracción XV y 35 a 47 de la LFRASP. Acuerdo DOF 25/03/2009.

a su posibilidad de contar con o utilizar tales medios. En dichos supuestos, la autoridad debe tomar en cuenta la experiencia y constancia en que los particulares a quienes dirige sus actos utilizan medios electrónicos para estar en posibilidad de establecer la utilización de tecnología, así como, el esquema que resulte más eficiente para la tramitación de procedimientos y la prestación de servicios, garantizando en todo momento los derechos de los gobernados.

Como ejemplos de estos supuestos podemos mencionar, en el primer caso, el llamado juicio en línea previsto en la LFPCA, en el que el demandante puede presentar su demanda, mediante juicio tramitado en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del SJL, para este último caso el demandante deberá manifestar su elección al momento de presentar la demanda y no podrá variarla. Por su parte las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía. Adicionalmente, cuando la autoridad tenga carácter de demandante, las autoridades demandadas deberán tramitar el procedimiento a través del SJL, sin embargo, cuando exista un particular demandado, éste podrá elegir la vía de tramitación de juicio y la autoridad se someterá a tal decisión.¹²⁷

Por otra parte, para ejemplificar el supuesto en que la autoridad dirige sus actos a grupos que tiene previamente identificados, pero que no presentan homogeneidad en cuanto a su conocimiento y uso de medios electrónicos,¹²⁸ es posible señalar los trámites que deben efectuar los patrones y sujetos obligados a la retención y/o pago de

¹²⁷ Arts. 13, 58-B y 58-C de la LFPCA.

¹²⁸ En este tema podríamos mencionar como ejemplo los actos que se realizan entre la autoridad fiscal y los contribuyentes, pues éstos, si bien están previamente identificados por el SAT a través del RFC no presentan una homogeneidad en cuanto al conocimiento y uso de medios electrónicos. Sin embargo no lo incluimos en el cuerpo del presente trabajo debido a que en el artículo 17-D del CFF se establece expresamente que *“Cuando las disposiciones fiscales obliguen a presentar documentos, estos deberán ser digitales y contener una firma electrónica avanzada del autor, salvo los casos que establezcan una regla diferente. Las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general, podrán autorizar el uso de otras firmas electrónicas.”*, previsión que en realidad corresponde al esquema que denominamos obligatorio para el particular y en consecuencia para la autoridad. En nuestra opinión, precisamente debido a la referida falta de homogeneidad y a que aún no existe continuidad en el uso de medios electrónicos en materia fiscal, es que el SAT se ha visto obligado a permitir que los contribuyentes continúen realizando la presentación de documentos mediante el uso del papel, por ejemplo la declaración anual. Pensamos que la inclusión de tal previsión en el CFF tuvo por objeto incentivar el uso de medios electrónicos en los procedimientos de carácter fiscal atendiendo a la reducción de gastos, incremento en eficiencia, calidad y productividad que, como ya hemos señalado, se pueden obtener con el adecuado uso de la tecnología, cuestión que aunque nos parece acertada en cuanto a sus motivos, no deja de ser criticable en cuanto a su técnica jurídica y pone de manifiesto la ausencia de un programa adecuado y a largo plazo en materia de implementación de las TIC en la APF.

aportaciones del seguro social, que en virtud de las disposiciones emitidas por el IMSS, pueden efectuarse a través de los canales con el uso de papel o mediante el uso de medios magnéticos, digitales, electrónicos, ópticos, magneto ópticos, o de cualquier otra naturaleza.¹²⁹

Finalmente, es importante mencionar que en forma paralela al establecimiento de los esquemas antes descritos, en particular los que son obligatorios para la autoridad, se desarrolla una función adicional consistente en la interoperabilidad de las TIC utilizadas en la Administración Pública.

La interoperabilidad consiste en el acuerdo sobre normas y especificaciones comunes, es una habilidad de transferir y utilizar informaciones de manera uniforme y eficiente entre varias organizaciones.¹³⁰ Por ello, en el marco de la Administración Pública, la interoperabilidad abarca cuestiones de carácter técnico, de organización e información.¹³¹

La cuestión técnica, se refiere a la compatibilidad y homologación de sistemas, interfaces, formatos y protocolos, que permitan al usuario final acceder a una Administración electrónica eficiente que preste servicios homogéneos y no segmentados por razones de tipo procedimiento o servicio, o bien, por la entidad ante la que se realizan.

Por otra parte, también implica un enlace en la organización, esto es que los modelos y procesos no se generen y desarrollen dentro de los límites de una dependencia, sino que exista un intercambio de información y experiencias entre las diferentes dependencias y entidades a fin de hacer más uniforme y eficiente la gestión

¹²⁹ Arts. 15, 39-A y ss. de la LSS. Para profundizar en el estudio del tema *cfr.* Acuerdo 43/2004.

¹³⁰ A mayor abundamiento *cfr.* ACHIARY, Carlos. *Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. Octubre de 2005. Obra consultada en: <http://ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/achiary.pdf>, el 1 de julio de 2010. COMISIÓN DE LAS NACIONES EUROPEAS. *Op Cit.*

¹³¹ *Cfr.* MARTÍNEZ USERO, José Ángel. *La necesidad de interoperabilidad de la información en los servicios de administración electrónica: XML, una posible solución*. Obra consultada en: <http://eprints.ucm.es/5653/1/2004-interoperabilidad.pdf>, el 1 de julio de 2010. p. 27.

administrativa. Adicionalmente, la interoperabilidad requiere el eficiente intercambio y recuperación de información entre los órganos que integran la Administración Pública.

Cabe señalar que en nuestra regulación federal, la interoperabilidad se ha visto limitada a la homologación de estándares y procedimientos para la generación y uso de la FEA en los trámites y procedimientos efectuados al interior de la APF, incluyendo la creación de la CIDGE y de las subcomisiones denominadas SFEA y SSACG, así como a los elementos mínimos para la elaboración, integración e interoperabilidad de los RPA administrados por dependencias y entidades.¹³²

1.3. La notificación electrónica, una *posibilidad* al amparo de la legislación federal vigente en materia administrativa

Una vez que hemos señalado los diferentes esquemas en que puede presentarse la relación entre los gobernados y la APF en el trámite de procedimientos electrónicos, es posible identificar a la notificación electrónica en el ámbito de nuestra regulación administrativa.

La LFPA prevé que en los procedimientos administrativos las dependencias y los organismos descentralizados de la APF recibirán las promociones o solicitudes que 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 determinen mediante reglas de carácter general publicadas en el DOF.¹³³

Adicionalmente, dicha ley establece que tales dependencias y organismos podrán hacer uso de los medios de comunicación electrónica para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información a los particulares, así como que será

¹³² Cfr. Acuerdo DOF 09/12/2005. Acuerdo DOF 24/08/2006. Decreto DOF 04/05/2004. Lineamientos DOF 01/07/2004.

¹³³ Art. 69-C de la LFPA.

optativo para cualquier interesado el acceso a tales medios y, en la materia que nos ocupa, se requerirá la aceptación previa para la práctica de la notificación.¹³⁴

Por lo que la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos se presenta en el esquema que denominamos voluntario para la autoridad, en el que el particular queda sujeto a que la dependencia decida efectuarlos a través de medios electrónicos, previo establecimiento de los mecanismos tecnológicos necesarios y emisión de las disposiciones de carácter general respectivas. Motivos por los cuales afirmamos que la notificación del acto administrativo a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología es sólo una posibilidad al amparo de nuestra legislación federal vigente en materia administrativa.

En nuestra opinión esta mera posibilidad de implementar procedimientos electrónicos, aunada al hecho de que en la LFPA se dedican sólo cuatro artículos al uso de tecnología inmersos en el apartado de la mejora regulatoria,¹³⁵ previéndose en ellos que las dependencias y entidades asumen la responsabilidad respecto de la certificación de medios de identificación electrónica del promovente, de la integración del acuse de recibo, así como de la autenticidad de las manifestaciones vertidas en las promociones y solicitudes debiendo sujetarse a las disposiciones que al efecto emita la SFP,¹³⁶ son factores que en la práctica desalientan y limitan la implantación de procedimientos administrativos electrónicos.

Adicionalmente, la previsión de que cada dependencia y entidad emitirá las disposiciones de carácter general que correspondan a los procesos que decida tramitar por medios electrónicos, contraviene el objetivo de interoperabilidad que debe buscarse dentro de la Administración a fin de obtener los beneficios de eficiencia, productividad,

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ Al efecto, en los arts. 69-A a 69-D de la LFPA sólo se prevé la utilización del RPA, la equivalencia entre firma autógrafa y medios de identificación electrónica, la equivalencia funcional entre los documentos presentados en papel y los documentos presentados por medios de comunicación electrónica, y la responsabilidad que asumen las dependencias y entidades respecto al uso de la tecnología.

¹³⁶ Cabe señalar que hasta el primer semestre de 2010 la hoy SFP sólo había emitido en la materia el Acuerdo DOF 17/01/2002, documento que no brinda la claridad suficiente para que las dependencias y entidades tengan plena certeza y seguridad para la implementación de procedimientos electrónicos. Es hasta el segundo semestre de 2010 que la SFP publica el Acuerdo DOF 13/07/2010, documento que pese a su extensión, en nuestra opinión no resuelve del todo muchos de los aspectos más relevantes y cuestionados en materia de uso de las TIC en la APF.

economía, transparencia y calidad que brinda el uso de la tecnología, además de que provoca falta de certidumbre y seguridad jurídica para el particular.

II. Elementos de la notificación electrónica

Una vez analizados los aspectos principales de *e-Administración*, de los procedimientos electrónicos, así como de la naturaleza del procedimiento administrativo electrónico, estamos en posibilidad de efectuar el análisis los requisitos impuestos a la notificación cuando es efectuada a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

2.1. Aceptación previa del interesado

La LFPA establece que la notificación de los actos administrativos podrá efectuarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos.¹³⁷

Al efecto, algunos autores justifican la necesidad de contar con el previo consentimiento del interesado, debido a que la notificación es una garantía jurídica que la legislación reconoce a favor de los administrados por lo que corresponde a éstos decidir si quieren interactuar electrónicamente con la Administración.¹³⁸

Diferimos de tal criterio pues como analizamos anteriormente la notificación es en sí misma, con independencia del medio a través del cual se practique, un derecho o garantía del gobernado frente a la actuación de la autoridad, pues le permite conocer el acto que ésta emite que afecta su esfera jurídica y, en su caso, reaccionar en contra mediante la interposición de los recursos que el orden jurídico le confiere.

¹³⁷ Art. 35 fracción II de la LFPA.

¹³⁸ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Op. Cit.* p. 218.

Adicionalmente, si la exigencia de aceptación previa del interesado derivara de la naturaleza propia de la notificación, sería necesario contar con tal aceptación cuando la notificación se realiza a través de los llamados medios tradicionales, lo que no sucede en casos distintos al electrónico.

En nuestra opinión, la aceptación previa encuentra su justificación en el esquema en el que se desarrolla el procedimiento de notificación electrónica conforme a la LFPA, que como mencionamos es voluntario para la autoridad y, en consecuencia, también para el particular.

Las razones que motivan la existencia de tal esquema ya fueron expuestas con anterioridad, por lo que sólo resta mencionar que tratándose del procedimiento administrativo, la exigencia de aceptación previa del particular se justifica en aspectos de carácter social y cultural, pues para la utilización de medios electrónicos se requiere que el administrado cuente, o al menos tenga acceso, a equipos y programas tecnológicos con características específicas que le permitan una adecuada conexión con la plataforma tecnológica utilizada por la autoridad.

En adición a ello, no debemos olvidar el hecho de que en nuestro país aún no es generalizado el uso de los medios electrónicos en la realización de actos jurídicos, en parte, por la situación económica, social y cultural existentes, y también por falta de conocimiento respecto a las características y aplicaciones de tales medios, así como de confianza en la seguridad que proporcionan.¹³⁹

Motivos por los cuales, sólo en aquellos casos en que las dependencias y entidades decidan efectuar la notificación a través de medios electrónicos y que además el gobernado cuente con los elementos de carácter técnico necesarios y tenga interés en utilizarlos como medio de comunicación con la autoridad administrativa, se podrá efectuar la notificación del acto administrativo a través de medios electrónicos.

¹³⁹ En ese sentido, el Dr. Salomón Vargas García acertadamente afirma, respecto de la materia comercial, lo siguiente *"El desarrollo del comercio electrónico depende, en gran medida, de la confianza y de la seguridad que los usuarios sienten en las comunicaciones electrónicas."* En VARGAS GARCÍA, Salomón. *Algunos comentarios sobre el comercio electrónico y la Correduría Pública en México*. Teoría y práctica jurídica de los certificados digitales y la fe pública mercantil. Ed. Porrúa. 2ª ed. México. 2007. p. 83.

Cabe señalar que, si bien la aceptación previa del interesado no tiene un origen de carácter jurídico, algunos doctrinarios afirman que sí tiene implicaciones de tal carácter, pues crea obligaciones tanto para la autoridad como para el particular.¹⁴⁰

Por lo que se refiere a la autoridad se hace referencia a la obligación de que una vez que el gobernado ha elegido tramitar los asuntos vía electrónica, la autoridad debe utilizar esa vía.

Como mencionamos tal obligación es manifiesta en la regulación de los esquemas obligatorios para la autoridad, que no es el caso del procedimiento administrativo que nos ocupa, en el que la LFPA no prevé expresamente tal obligación.¹⁴¹ Sin embargo, considerando todas las actividades e inversión de recursos públicos que debe llevar a cabo la autoridad para implementar el uso de medios electrónicos en los procedimientos administrativos, debiera entenderse que asume tal obligación a fin de justificar la inversión realizada y de brindar mejores servicios a los gobernados.

Tratándose de las obligaciones para el particular, se dice que el derecho que se otorga al interesado para elegir el canal de notificación conlleva el deber legal de ser diligente. Diferimos de tal opinión, pues el particular debe actuar con diligencia en su propio beneficio, con independencia del medio a través del cual se realice el procedimiento.

Adicionalmente, se dice que tal deber de diligencia está relacionado con la obligación del particular de revisar el correo electrónico que haya señalado a la autoridad para efecto de recibir notificaciones.¹⁴² Esto último ha sido reflejado en las disposiciones que se deben observar al interior de la APF en la tramitación de procedimientos electrónicos, las cuales prevén que para que surtan efectos las actuaciones electrónicas realizadas

¹⁴⁰ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Op. Cit.* p. 215.

¹⁴¹ En relación con los esquemas obligatorios para la autoridad, el primer párrafo del art. 58-B de la LFPCA señala que “*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*”, por su parte el deber de la autoridad fiscal de utilizar medios electrónicos se desprende de la obligación de los particulares a presentar documentos fiscales a través de tales medios y utilizando la FEA, prevista en el primer párrafo del art. 17-D del CFF.

¹⁴² MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Op. Cit.* p. 215

por dependencias y organismos, éstas deberán requerir a los particulares que en la manifestación expresa en la que admitan recibir ese tipo de actuaciones declaren lo siguiente:¹⁴³

1. Que se darán por notificados de las actuaciones a partir del día en que se pongan a su disposición en el tablero electrónico,
2. Que consultarán el tablero electrónico durante el plazo que el trámite electrónico tenga señalado para su desahogo, y
3. Que en el supuesto que, por causas imputables a las propias dependencias u organismos, se encuentren imposibilitados para abrir los archivos que contengan la información depositada en el tablero electrónico dentro del plazo a que se hace referencia en el numeral inmediato anterior, lo harán del conocimiento de aquéllos por medios de comunicación electrónica, a más tardar al día hábil siguiente a aquél en que ocurra dicho impedimento, para que sean notificados por cualquier otra forma de las establecidas en el artículo 35 de la LFPA.

Al efecto, consideramos que tal obligación excede la razón de ser de la aceptación previa del interesado, al estar relacionada con el envío y recepción de mensajes de datos y el acuse de recibo correspondiente, más adelante analizamos tales temas, sin perjuicio de ello podemos mencionar desde ahora que la recepción de las actuaciones electrónicas, y dentro de ellas la eficacia de la notificación, no debe quedar sujeta a la voluntad del particular de consultar o no el sistema electrónico proporcionado por la autoridad.

Finalmente, conviene mencionar que las disposiciones antes señaladas no prevén requisito alguno en cuanto a la forma y medios a través de los cuales se deberá obtener la aceptación previa del interesado, por lo que corresponderá a las dependencias y entidades establecer el medio que consideren conveniente para acreditar tal aceptación y conservarla a fin de comprobar el cumplimiento de lo previsto en la LFPA.

¹⁴³ Disposición DECIMA NOVENA del Acuerdo DOF 17/01/2002.

2.2. La *identificación electrónica* de los sujetos

Ya establecimos que para efectos de nuestro tema de estudio, la autoridad es la unidad administrativa facultada, a través del servidor público legalmente investido, para efectuar la notificación de los actos administrativos, quienes en virtud de la organización administrativa en muchas ocasiones no son los mismos que aquéllos facultados para emitir el acto original.

También señalamos que el sujeto pasivo del acto de notificación, el interesado, es la persona que ostenta un interés legítimo en un procedimiento administrativo y por ello, está habilitada para intervenir en él. Al efecto, conforme a nuestra legislación serán aquellas personas que hayan estado presentes, o hayan promovido o comparecido en el procedimiento de que se trate, o bien otros particulares que puedan resultar afectados con la decisión contenida en el acto que se notifica, quienes tendrán el carácter de interesados y, en consecuencia, podrán actuar por sí o por medio de su representante legal o apoderado dentro del procedimiento administrativo.¹⁴⁴

Cabe señalar, que tales características y requisitos legales son exigibles en la notificación con independencia del medio a través del cual se practique, incluyendo por tanto, la efectuada a través de medios electrónicos.

Ahora bien, en este último supuesto uno de los temas que mayor preocupación ha generado en el ámbito jurídico es el referente a la identificación de las partes, es decir, qué medios tecnológicos es posible utilizar a fin de garantizar que los sujetos en el procedimiento, tanto activo como pasivo, son en realidad quienes dicen ser. O, en forma más precisa, qué medios aseguran que la creación, reconocimiento, modificación, transmisión, declaración o extinción de los derechos y obligaciones del acto administrativo original que cobra eficacia con la notificación recaerán efectivamente en los sujetos respectivos y permitirán que los actos jurídicos efectuados dentro del procedimiento administrativo les sean atribuibles y en consecuencia, deban estar obligados a asumir las consecuencias jurídicas que se provoquen.

¹⁴⁴ Arts. 2, 19 y 20 de la LFPA y 1 del CFPC.

Al efecto, a continuación se analizarán diferentes mecanismos que es posible utilizar a fin de garantizar tales circunstancias.

2.2.1. Los Registros de Personas Acreditadas y el Registro Único de Personas Acreditadas

La LFPA prevé la obligación de cada dependencia y organismo de crear un RPA para realizar trámites ante éstos, en el que se asignará un número de identificación al interesado, el cual se conformará en los términos que establezca la CFMR, con base en la clave del RFC del interesado, en caso de estar inscrito en el mismo. Adicionalmente, la referida Ley prevé la obligación de que los RPA de las dependencias y organismos estén interconectados y que el número de identificación asignado por una dependencia u organismo sea obligatorio para las demás.¹⁴⁵

Lo anterior, “[...] tiene como propósito simplificar a los usuarios el acreditamiento de la personalidad ante una dependencia u organismo descentralizado que surtirá efectos en los trámites subsecuentes que realice ante éstas y otras dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.”¹⁴⁶

Al efecto, cualquier particular, sea persona física o moral, puede solicitar su inscripción en el RPA que administren las dependencias y entidades de la APF, para lo cual, éstas deberán designar las unidades administrativas que, dentro de su estructura orgánica, tendrán a su cargo el acreditamiento de personalidad de los particulares acreditados y de sus representantes legales o apoderados.¹⁴⁷

Los particulares deberán proporcionar a las unidades administrativas correspondientes la información que permita acreditar su personalidad, datos de contacto para la recepción de notificaciones, datos de sus representantes legales o apoderados y

¹⁴⁵ Art. 69-B de la LFPA.

¹⁴⁶ Considerandos del Decreto DOF 04/05/2004.

¹⁴⁷ Arts. 15 y 69-B de la LFPA, 2 fracción XVII, 4, 5 y 8 del Decreto DOF 04/05/2004 y Disposición NOVENA del Acuerdo DOF 17/01/2002.

solicitud que formulan, adicionalmente, deberán acompañar el original y copia simple de la documentación que acredite la veracidad de tal información, en medio físico o magnético.¹⁴⁸

Cabe señalar que, en términos de las disposiciones y lineamientos expedidos por la SFP, el titular de cada dependencia y organismo designará al servidor público de la unidad administrativa acreditante que autorizará con su firma electrónica las inscripciones en el RPA, quien tendrá facultades para cotejar y certificar documentos¹⁴⁹ y será responsable de llevar el apéndice documental respectivo.¹⁵⁰

Lo anterior, es importante en el tema que nos ocupa pues, tanto la comparecencia del particular, como la acreditación por persona facultada de la veracidad de la información y documentos que aquél presenta, son indispensables para identificar adecuadamente al interesado dentro del procedimiento administrativo que se lleva a cabo por medios electrónicos y, en consecuencia, poder atribuir a él los efectos de los actos jurídicos que celebre ante la APF.

Adicionalmente, si se considera que los datos inscritos en el RPA serán de exclusiva responsabilidad de la unidad administrativa de que se trate y que los mismos deberán ser utilizados por las demás dependencias y entidades de la APF, es de gran relevancia que sólo el servidor público autorizado para tal efecto pueda incorporar y modificar los datos en el registro de su competencia, así como, que tales acciones le sean atribuibles para efectos de responsabilidad administrativa, a fin de brindar certeza y seguridad jurídicas tanto al interior de la APF, como a los particulares.

Por otra parte, conviene mencionar que es responsabilidad de las personas acreditadas mantener actualizados los datos inscritos en el RPA, debiendo informar de cualquier

¹⁴⁸ El detalle de la información y documentación que deben proporcionar los particulares para la inscripción en el RPA, puede consultarse en los arts. 9, 10 y 11 del Decreto DOF 04/05/2004.

¹⁴⁹ Esta *certificación de documentos* no debe confundirse con la fe pública otorgada por notario o corredor público, que permite que un documento tenga carácter de instrumento público y sea oponible frente a terceros en un juicio. A mayor abundamiento *cf.* VARGAS GARCÍA, Salomón. *Op. Cit.* pp. 88 a 95.

¹⁵⁰ Por cada inscripción en el RPA se abrirá un expediente normativo en el que se agregarán los documentos y demás certificaciones exhibidas por los interesados y que sustenta la inscripción en el RPA correspondiente. Arts. 2 fracción II y 15 del Decreto DOF 04/05/2004.

modificación en los mismos, ya que hasta en tanto no se soliciten las modificaciones correspondientes se tendrán por autorizadas a las personas que consten en los registros. Asimismo, el uso de las constancias de los RPA, del número de identificación y cualquier otra clave o información relacionada es responsabilidad exclusiva de las personas acreditadas o de sus representantes legales o apoderados.¹⁵¹

Es de destacar que algunas dependencias y entidades también incluyen en los RPA que administran, los datos de los servidores públicos que se encuentran legalmente investidos para efectuar el envío y, en su caso, recepción de actos administrativos electrónicos, por lo que tales registros también constituyen un elemento para la identificación de los servidores públicos, lo que brinda seguridad a los gobernados.

Por lo que se refiere al RUPA, es el sistema informático que interconecta y sistematiza informáticamente a los RPA, cuya operación, mantenimiento, control y monitoreo está a cargo de la SFP.¹⁵²

Cualquier persona física o moral puede solicitar la inscripción en el RUPA a través del portal que la SFP tiene en la red mundial Internet, proporcionado la información correspondiente a través de dicho medio y posteriormente entregando en forma personal la solicitud y documentación respectiva ante una unidad administrativa acreditada de cualquier dependencia y entidad de la APF.

Para efecto de lo anterior la SFP dará de alta y habilitará a los servidores públicos designados por cada dependencia y entidad que estarán facultados para efectuar el registro y modificación de datos en el RUPA.¹⁵³

¹⁵¹ Arts. 22, 25 y 26 del Decreto DOF 04/05/2004.

¹⁵² Arts. SEGUNDO fracciones III y XXI, DECIMO SEGUNDO y ss. de los Lineamientos DOF 02/07/2004. Acuerdo DOF 09/12/2005.

¹⁵³ Los servidores públicos facultados para incorporar información en el RUPA son distintos a aquéllos facultados para cotejar y certificar documentos a que nos referimos con anterioridad, al efecto *cfr.* Lineamientos DOF 02/07/2004. Acuerdo DOF 09/12/2005. Decreto DOF 04/05/2004.

2.2.2. Emisión de certificados digitales

Otro elemento con que cuentan las autoridades para acreditar la identidad de los particulares, potenciales interesados dentro de procedimientos administrativos electrónicos, dentro de ellos la notificación, es el uso de certificados digitales.

Al efecto, la LFPA establece que la certificación de los medios de identificación electrónica de los promoventes deberá hacerse por las dependencias y entidades bajo su responsabilidad y de conformidad con las disposiciones que al efecto emita la hoy SFP, la cual ha señalado que en adición al uso e integración de los registros, promoverá la aplicación de la FEA en aquellas dependencias y organismos descentralizados de acuerdo a su estructura tecnológica y al grado de automatización de trámites y servicios con que cuenten. En tal caso, proporcionará al interesado un certificado digital de FEA para la realización de sus trámites y servicios, de acuerdo a las disposiciones aplicables.¹⁵⁴

Por lo anterior, actualmente algunas dependencias y entidades requieren la comparecencia personal de los interesados ante autoridad o persona autorizada para llevar a cabo la emisión de certificados digitales de FEA y, generalmente con posterioridad a ello, solicitan la comparecencia ante la propia dependencia o entidad para su inscripción en los RPA.¹⁵⁵

Al efecto, conforme a nuestra regulación las autoridades legalmente facultadas para la emisión de certificados digitales de FEA son el SAT en materia fiscal, la SFP para los servidores públicos y BANXICO en materia financiera, también gozan de facultades para tales efectos los notarios y corredores públicos. Por su parte, las personas autorizadas son aquéllas que obtienen autorización para actuar como PSC en el ámbito mercantil o

¹⁵⁴ Art. 69-C de la LFPA, VIGESIMO OCTAVO de los Lineamientos DOF 02/07/2004 y Disposiciones NOVENA, DECIMA SEGUNDA a DECIMA OCTAVA del Acuerdo DOF 17/01/2002.

¹⁵⁵ Arts. 344 a 346 de las Disposiciones DOF 30/07/2010 y Acuerdo 43/2004.

para desarrollar funciones de AC y AR, en el sector financiero, las cuales se emiten por SE y BANXICO, respectivamente.¹⁵⁶

Las ventajas en el uso de certificados digitales de FEA consisten en que éste es un mecanismo, o especie de documento electrónico, que contiene los datos de identificación de su titular y su llave o clave pública, y está firmado electrónicamente con la llave o clave privada de una AC¹⁵⁷ cuyo titular es una autoridad o persona legalmente facultada, o bien un PSC, que al firmar asumen la responsabilidad de identificación del individuo titular del certificado.¹⁵⁸

Sobre este último punto, señalan algunos autores que *“En el contexto electrónico, la función básica de una Autoridad de Certificación (AC) o prestador de servicios de certificación (PSC) 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.”*¹⁵⁹

Los certificados digitales de FEA contienen, de forma estructurada, la información siguiente:¹⁶⁰

1. Código de identificación único del certificado digital,

¹⁵⁶ Arts. 17-D del CFF, 100 y 108 del CC, y Cuarto Transitorio del Decreto DOF 29/08/2003. Acuerdo DOF 25/03/2009. Circular 6/2005.

¹⁵⁷ El o los representantes de una autoridad o persona legalmente facultada para emitir certificados digitales de FEA o un PSC, son titulares de certificados digitales que les permiten desarrollar las funciones de AC para la emisión de certificados digitales de personas físicas (o de morales sólo tratándose de materia fiscal), y de AR, para llevar el registro de los certificados digitales que emite la AC. A mayor abundamiento *cfr.* BANCO DE MÉXICO. *Infraestructura Extendida de Seguridad (IES)*. Obra consultada en: <http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/servicios/firma-electronica/documentacion/%7B3946A28C-DEF6-1CD8-2353-DD5E63EA1323%7D.pdf>, el 1 de julio de 2010. pp. 8 a 10.

¹⁵⁸ REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro. *La firma electrónica y las entidades de certificación*. Ed. Porrúa. 2ª ed. México. 2008. pp. 190 y ss.

¹⁵⁹ *Idem* p. 193.

¹⁶⁰ Algunos autores afirman que dentro de la estructura del certificado digital se contiene información respecto de los límites de uso del certificado (como por ejemplo: compras a través de Internet, acceso a bancos, exclusión de ciertos contratos como préstamos y fianzas, identificación ante servidores en una red local, etc.) así como, información sobre los límites de valor de las transacciones para las que puede utilizarse el certificado, de forma que se controla que con un certificado no puedan efectuarse compras por un importe superior a un valor especificado en el mismo. Diferimos de tal opinión pues tal información no está contenida en los certificados digitales sino que se presenta al titular del certificado en la carta de aceptación respectiva, la cual debe suscribir de conformidad con su firma autógrafa, son mecanismos habilitados en las plataformas tecnológicas que impiden el uso de ciertos certificados emitidos por AC no reconocidas, o bien, mecanismos que impiden la realización de operaciones específicas. Al efecto *cfr.* REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro. *Op. Cit.* p. 191.

2. Datos de identificación del titular,
3. Datos de verificación de FEA o clave pública,
4. Periodo de validez del certificado,
5. Identificación de la AC que emite el certificado, que corresponde al representante de la autoridad o persona legalmente facultada para realizar tales funciones, o bien, de un PSC, y
6. FEA de la AC que lo emitió.

Por las características descritas este mecanismo también es útil para identificar a los servidores públicos que llevan a cabo el envío y recepción de actos administrativos a través de medios electrónicos y permiten, tanto al interesado como a la propia autoridad, verificar si se trata de autoridad competente.

Por otra parte, el certificado digital tiene la ventaja de que su uso queda bajo la responsabilidad del titular, quien deberá además custodiar adecuadamente sus datos de creación de FEA o clave privada, así como la frase de seguridad vinculada con ella, a fin de mantenerlas en secreto, quedando obligado a solicitar la revocación de su certificado digital en caso de que la integridad o confidencialidad de tales datos hayan sido comprometidas.¹⁶¹

Adicionalmente, el titular del certificado asume responsabilidad en cuanto a que cualquier mensaje de datos que contenga una clave pública asociada a su certificado digital y clave privada le será atribuible no pudiendo alegar el uso por persona no autorizada, más adelante analizamos este aspecto con mayor detenimiento al tratar el tema de la FEA en actos administrativos.¹⁶²

2.2.3. La @utoridad.gob.mx

En los apartados anteriores, hemos analizado mecanismos idóneos para la identificación de los sujetos en la tramitación de procedimientos administrativos los cuales, aún y cuando conforme a las disposiciones parecen más directamente

¹⁶¹ Apartado V de la Circular-Telefax 6/2005.

¹⁶² *Ibidem*.

relacionados con los particulares, también pueden ser utilizados eficazmente para la identificación de los servidores públicos.

Pues, para dar cumplimiento a la exigencia constitucional y legal de que todo acto de autoridad debe ser emitido por autoridad competente, es indispensable también contar con elementos que permitan acreditar la identidad de los servidores públicos facultados para la emisión de actos administrativos, y, en el caso que nos ocupa, para llevar a cabo la notificación de tales actos.

Al efecto, la regulación en materia de uso de medios electrónicos en el ámbito de la APF obliga a las dependencias y entidades que implementen procedimientos electrónicos a incluir en las reglas de carácter general que emitan “[...] *La indicación de los cargos de los servidores públicos que, conforme a las atribuciones que les confieran los ordenamientos jurídicos, podrán realizar actuaciones electrónicas, previa certificación de su medio de identificación electrónica [...]*”¹⁶³

En un primer momento, podría parecer que nuestra regulación es menos exigente tratándose de la identificación de los servidores públicos que efectúan actos administrativos electrónicos, respecto de las exigencias que prevé para la identificación de los interesados. Sin embargo, un análisis de la normatividad aplicable a los servidores públicos de la APF, no directamente relacionada con el uso de medios electrónicos, justifica esa aparente laxidad.

En este punto, es posible mencionar la obligación de todas las dependencias y entidades de la APF de publicar en sus páginas electrónicas, entre otros, su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos desde nivel de jefe de departamento o sus equivalentes, así como los trámites, requisitos y formatos que utilicen. Así como, el registro de servidores públicos que administra la SFP para, entre otros efectos, la presentación de declaraciones de situación patrimonial.¹⁶⁴

¹⁶³ Disposición CUARTA fracción VI del Acuerdo DOF 17/01/2002.

¹⁶⁴ Arts. 7 de la LFTAIPG y 35 y ss. de la LFRASP.

Estos elementos, aunados a la publicidad de las leyes, reglamentos y demás disposiciones en las que están contenidas las facultades de las dependencias y entidades, así como de las unidades administrativas que las integran, brindan seguridad al particular y le permiten corroborar que el servidor público de quien recibe un acto administrativo electrónico, está o no, debidamente facultado para tal efecto.

Por otra parte, en lo referente a medios electrónicos, además de los mecanismos de registros y emisión de certificados que mencionamos, las dependencias y entidades establecen como medio para identificar a los servidores públicos, la posibilidad de que una relación de los mismos pueda ser consultada en el sistema informático que utilizan para el trámite electrónico de asuntos administrativos.

También el uso de buzones permiten realizar la tarea de identificación que nos ocupa, los que además dan cierto nivel de certeza en el envío y recepción de la información por estar contenidos en las plataformas tecnológicas cuyo control, administración y seguridad dependen de las entidades de la APF, lo que impide que los mensajes viajen sin seguridad a través de la red mundial Internet.

Finalmente, otro de los mecanismos que permite identificar a los servidores públicos que celebran actuaciones a través de medios electrónicos consiste en que todas las actuaciones administrativas, entre ellas las notificaciones, que se envíen a través de medios electrónicos deben provenir de una dirección de correo electrónico institucional, es decir aquella que se encuentra dentro del dominio definido y proporcionado por órganos de la APF a sus servidores públicos, y que en nuestro país se identifica por su registro bajo el dominio *.gob.mx*.¹⁶⁵

¹⁶⁵ De acuerdo con las clasificaciones *.mx*, sólo es posible registrar bajo el dominio *.gob.mx* a las organizaciones siguientes: 1. Gobierno Federal, Estatal y Municipal, secretarías y dependencias, programas gubernamentales, organismos centralizados, descentralizados, desconcentrados, autónomos y organismos paraestatales de la Administración Pública del Gobierno Mexicano; 2. Empresas estatales y paraestatales del Gobierno Mexicano; 3. Embajadas de México; y 4. Fideicomisos de carácter público. Para información relacionada con nombres de dominio se sugiere consultar la página electrónica de Network Information Center México S.C. (NIC México) que se identifica con el nombre de dominio: <http://www.nic.mx/>.

2.3. Los mensajes de datos

Como establecimos en los apartados anteriores de nuestra investigación, el acto administrativo, y dentro de él la notificación, debe constar por escrito en virtud del mandato previsto en el art. 16 de la CPEUM.

En congruencia, nuestra legislación en materia administrativa señala que *“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 otorgan a éstos.”*¹⁶⁶

En relación con lo anterior en la doctrina se ha señalado que *“Los actos administrativos de soporte digital no se diferencian en cuanto a su régimen jurídico de los documentos en soporte papel. El hecho de tener soporte no papel no les quita el carácter de actos administrativos, ni obsta a la presunción de legitimidad que les es propia. Así como una luz roja es suficiente para transmitir al conductor de un vehículo la prohibición de avanzar, así también un haz de luz o un holograma puede transmitir otro tipo de mensaje, como también lo puede hacer cualquier soporte físico capaz de contener la información digitalizada de que se trate, en tanto sea comprensible por las personas a las cuales va dirigida.”*¹⁶⁷

De lo que se desprende que lo importante es el contenido del acto administrativo, y no el soporte en el que se encuentre, ya que puede revestir forma electrónica sin que altere su sustantividad, resultando viable siempre que cumpla con los requisitos que la ley y demás regulación imponen al mismo.

Cabe señalar que nuestra legislación en materia administrativa, se limita a establecer la equivalencia probatoria entre los documentos elaborados en papel y los mensajes de datos conforme a la disposición a que hicimos referencia antes. En tal sentido, la

¹⁶⁶ Art. 69-C de la LFPA.

¹⁶⁷ GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Obra consultada en: <http://gordillo.com/Tomo3.htm>, el 1 de julio de 2010.

legislación aplicable establece como elementos que se deberán considerar por el juzgador para valorar la fuerza probatoria del mensaje de datos, lo siguientes:

1. La fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso,
2. Si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información, y
3. Que la información contenida en el mensaje de datos sea accesible para su ulterior consulta.¹⁶⁸

Al respecto, para dar cumplimiento a tales requisitos, actualmente las dependencias y entidades de la APF utilizan mecanismos como la FEA generada con base en un certificado digital de criptografía asimétrica o de clave pública, que permite atribuir el documento a una persona, así como, cifrar o transformar la información contenida en el mensaje, a través del uso de técnicas criptográficas o algoritmos matemáticos, lo que garantiza la integridad y confidencialidad del texto.¹⁶⁹ Adicionalmente, tales certificados, en conjunción con otros elementos, pueden utilizarse para la conservación de documentos.¹⁷⁰

Para explicar lo anterior, es necesario analizar brevemente la tecnología de criptografía en que se basa la generación de los certificados digitales de FEA. Existen dos tipos de algoritmos criptográficos: criptografía simétrica (utiliza una clave privada) y criptografía asimétrica (utiliza dos claves: una pública y una privada).¹⁷¹

En la criptografía simétrica, el cifrado y descifrado de mensajes se basan en el uso de una clave privada, la cual es conocida tanto por el emisor del mensaje como por el destinatario del mismo. En esta criptografía se requiere generar una clave privada para cada pareja de usuarios que deseen comunicarse confidencialmente entre sí.

¹⁶⁸ Art. 210-A del CFPC, de aplicación supletoria en materia administrativa conforme al art. 2 de la LFPA.

¹⁶⁹ A mayor abundamiento *cfr.* arts. 17-D y ss. del CFF, Capítulo VIII de las Disposiciones DOF 30/07/2010, Circular CONSAR 64-1 que aún cuando fue derogada por las Disposiciones DOF 30/07/2010 es más detallada en cuanto al uso de medios electrónicos de comunicación, Acuerdo 43/2004 y Acuerdo DOF 17/01/2002.

¹⁷⁰ *Cfr.* NOM-151-SCFI-2002.

¹⁷¹ A mayor abundamiento *cfr.* REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro. *Op. Cit.* p. 191. BANCO DE MÉXICO. *Op. Cit.* pp. 3 a 6.

La criptografía asimétrica se basa en la posibilidad de usar una clave para cifrar un mensaje y otra clave distinta, relacionada matemáticamente con la primera, para descifrar el mensaje. En esta criptografía sólo es necesario generar un par de claves únicas para cada usuario, que se denominan clave pública y clave privada. La seguridad de este método radica en que está matemáticamente demostrada la dificultad, casi práctica imposibilidad, de conocer la clave privada a partir de la clave pública.¹⁷²

Los usuarios tienen la responsabilidad de proteger y mantener en secreto su clave privada y frase de seguridad, mientras que las claves públicas se almacenan en una base de datos a la que tienen acceso todos los usuarios de certificados emitidos al amparo de la misma tecnología.

Cabe señalar que, entre todos los instrumentos técnicos utilizados en las comunicaciones informáticas, la FEA basada en el uso de criptografía asimétrica o criptografía de clave pública es la que mejor satisface las exigencias de seguridad y confianza que requieren las comunicaciones electrónicas, pues permiten satisfacer los requerimientos de autoría e integridad necesarias para que el mensaje firmado sea vinculante al firmante.

2.3.1. La firma electrónica

Como mencionamos en los apartados anteriores, la incorporación del nombre y firma del funcionario facultado, es necesaria para dar validez, tanto al acto administrativo que se notifica, como al acto de notificación.

También señalamos que la firma desarrolla diversas funciones, ya que permite identificar a la persona, vincular su consentimiento con el documento y sirve como medio de prueba de que el autor de la firma es efectivamente aquél que ha sido identificado como tal, esto es que se trata del servidor público legalmente investido para realizar el acto.

¹⁷² A mayor abundamiento *cfr.* REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro. *Op. Cit.* p. 191.

Al efecto, en nuestra regulación se obliga a las dependencias y entidades que hagan uso de medios de comunicación electrónica para la celebración de actos jurídicos, a incorporar la FEA, en sustitución de la firma autógrafa, de los servidores públicos en las actuaciones electrónicas, así como a exigir la de los interesados en las promociones y solicitudes que éstos presenten.¹⁷³

Adicionalmente, nuestra legislación define a la firma electrónica como *“Los datos en forma electrónica consignados en un Mensaje de Datos, o adjuntados o lógicamente asociados al mismo por cualquier tecnología, que son utilizados para identificar al Firmante en relación con el Mensaje de Datos e indicar que el Firmante aprueba la información contenida en el Mensaje de Datos y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, siendo admisible como prueba en juicio.”*¹⁷⁴

Por su parte, se entiende por FEA o firma electrónica fiable *“Aquella Firma Electrónica que cumpla con los requisitos siguientes:*

- i) Los Datos de Creación de la Firma, en el contexto en que son utilizados, corresponden exclusivamente al Firmante;*
- ii) Los Datos de Creación de la Firma estaban, en el momento de la firma, bajo el control exclusivo del Firmante;*
- iii) Es posible detectar cualquier alteración de la Firma Electrónica hecha después del momento de la firma, y*
- iv) Respecto a la integridad de la información de un Mensaje de Datos, es posible detectar cualquier alteración de ésta hecha después del momento de la firma.”*¹⁷⁵

Al efecto, en la doctrina se ha señalado que las características de seguridad que otorga el uso de las firmas electrónicas y que debe reunir todo sistema informático que se considere seguro para el envío y recepción de información son:¹⁷⁶

1. Autenticación,

¹⁷³ Art. 69-C de la LFPA. Disposiciones TERCERA y OCTAVA del Acuerdo DOF 17/01/2002.

¹⁷⁴ Arts. 89 y 97 del CC.

¹⁷⁵ *Ibidem.*

¹⁷⁶ Cfr. BANCO DE MÉXICO. *Op. Cit.* pp. 5 a 7. VARGAS GARCÍA, Salomón. *Op. Cit.* pp. 90 a 91.

2. Integridad,
3. No repudio (atribuible al signatario), y
4. Confidencialidad.

La autenticación garantiza la identidad del emisor y receptor, por lo que no existe duda sobre la autoría del mensaje y/o el reconocimiento de su contenido.

La integridad asegura que el documento llega íntegro a su destino, sin manipulaciones intermedias y sin pérdida de partes de su contenido, pues es posible verificar que alguna de las cuestiones anteriores se ha suscitado mediante la revisión del *resumen* del documento.

El no repudio, impide legalmente que el remitente pueda negar válidamente el envío de un documento electrónico después de haberlo remitido, asimismo, impide que el receptor pueda negar la recepción.

La confidencialidad preserva la seguridad de la comunicación, pues el mensaje de datos sólo podrá ser leído por el destinatario mediante el uso de su clave privada, siendo inaccesible para terceros ajenos.

De lo antes señalado, es posible afirmar que la notificación efectuada a través de medios electrónicos, deberá contener la FEA del servidor público debidamente facultado para realizarla, tanto para cumplir con la obligación prevista en el art. 16 de la CPEUM, como para brindar la suficiente seguridad a la comunicación establecida entre las partes.¹⁷⁷

2.4. Comprobación del envío y recepción de la notificación electrónica

Una preocupación constante al efectuar la notificación de actos administrativos a través de medios electrónicos es la posibilidad de demostrar fehacientemente que dicho acto administrativo ha sido practicado con estricto cumplimiento de los elementos que las

¹⁷⁷ A mayor abundamiento, *cf.* Acuerdo DOF 24/08/2006. LMSFE. LMSCE. Directiva 1999/93/CE.

disposiciones establecen para su validez y eficacia, para así permitir que el acto que se comunica cobre eficacia jurídica y, por ende sea exigible, garantizando con ello el derecho de defensa del interesado frente a la autoridad.

Al efecto, la LFPA establece la posibilidad de que las dependencias y organismos de la APF utilicen el telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio en la práctica de notificaciones, “[...] *siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos* [...]”¹⁷⁸

En congruencia, las disposiciones en la materia emitidas por la SFP señalan la obligación de las dependencias y entidades de crear mecanismos capaces de generar un acuse de recibo electrónico para hacer constar la recepción de promociones o solicitudes, mismo que deberá incorporar al menos los elementos siguientes:¹⁷⁹

1. Nombre, denominación o razón social del particular y, en su caso, el de su representante,
2. RFC de la persona moral y tratándose de persona física, cuando cuente con el mismo. El cual puede ser sustituido si la dependencia o entidad cuenta con registros de identificación propios,
3. CURP, cuando la persona física cuente con la misma. La cual puede ser sustituida si la dependencia o entidad cuenta con registros de identificación propios,
4. Nombre de la dependencia u organismo y, en su caso, el de la unidad administrativa ante la cual se presenta la promoción o solicitud,
5. Denominación del trámite,
6. En su caso, nombre y tamaño de los archivos que se acompañen al formato electrónico del trámite y caracteres de autenticidad que garanticen la fiabilidad de los mismos,
7. Fecha y hora de recepción, y
8. Caracteres de autenticidad del acuse.

¹⁷⁸ Arts. 35 fracción II y 69-C de la LFPA.

¹⁷⁹ Disposición SEXTA del Acuerdo DOF 17/01/2002.

De los elementos mencionados, el nombre del interesado y de la dependencia que emite el trámite, así como la denominación de éste, son claramente justificables atendiendo a los requisitos que debe contener el acto administrativo, los cuales analizamos anteriormente. Los números de identificación como el RFC o la CURP, acertadamente son considerados como opcionales, pues en nuestra opinión, no se trata de elementos jurídicos exigidos para el acto administrativo, ni tampoco constituyen dispositivos de seguridad tecnológica para el correcto trámite de la notificación, sino que son sólo elementos de identificación para efecto de organización de la propia autoridad.

Por lo que se refiere a los requisitos mencionados en los numerales 6, 7 y 8, se estima que atienden a verdaderos elementos de seguridad técnica que deben utilizarse a fin de asegurar la correcta realización del envío y recepción del acto administrativo y, en consecuencia de la notificación, y con ello garantizar la protección de los derechos del interesado. Estos aspectos de seguridad tecnológica son los que trataremos a continuación.

Actualmente para la generación de acuses de recibo algunas entidades utilizan los llamados buzones, cuentas de correo electrónico habilitadas a los usuarios autorizados, tanto servidores públicos, como interesados y sus representantes, por una entidad independiente¹⁸⁰ y que únicamente pueden ser utilizados para efectos del envío y recepción de actos jurídicos a través del sistema electrónico administrado y controlado por la autoridad.

Lo anterior, permite que el servidor público facultado envíe el mensaje de datos al buzón del o los interesados y sus representantes, a través del sistema electrónico, y que una vez recibido en el buzón, éste emita y transmita automáticamente el acuse de recibo correspondiente.

¹⁸⁰ A modo de ejemplo, en materia de sistemas de ahorro para el retiro, la administración de los buzones queda a cargo de PROCESAR, sociedad que goza de concesión del Gobierno Federal para operar la Base de Datos Nacional SAR y a la que están agremiadas la mayoría de las AFORES. En nuestra opinión, lo anterior es un acierto ya que permite que la comprobación de envío y recepción de mensajes de datos se realice por un tercero con la suficiente independencia tanto de la autoridad como de los interesados. A mayor abundamiento *cfr.* Disposiciones 30/07/2010. Circular CONSAR 64-1, hoy derogada.

Al efecto, al utilizar este sistema de comprobación, las autoridades prevén que la notificación del acto se tendrá por realizada una vez que se reciba, al menos, un acuse de recibo emitido por los buzones de los usuarios autorizados a los que se haya enviado el acto de notificación. Adicionalmente, en este caso las notificaciones surtirán efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron practicadas, y empezará a correr el cómputo de los plazos a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

Un aspecto importante del sistema descrito es que la entidad independiente encargada de habilitar y administrar los buzones, también tiene a su cargo la determinación sobre la existencia de posibles fallas o irregularidades operativas en el sistema electrónico que pudieran afectar la práctica de la notificación. Cabe señalar que la determinación de fallas operativas provoca el otorgamiento de una prórroga en los términos y plazos establecidos para la realización de actos administrativos, tanto para el interesado como para la autoridad.¹⁸¹

Por lo que es un tercero, ajeno a los intereses de la autoridad y de los particulares, quien está facultado y además cuenta con los elementos de carácter técnico suficientes para comprobar la existencia de irregularidades o fallas en el sistema, lo que brinda suficiente seguridad y certeza jurídica a las partes y elimina, o al menos reduce, la posibilidad de que alguna de las partes impugne injustificadamente la notificación.

En nuestra opinión el esquema de habilitación de buzones es recomendable tratándose de dependencias y entidades, o bien, unidades dentro de ellas, que dirigen sus actuaciones a grupos de gobernados previamente delimitados y que presentan cierta homogeneidad en cuanto a la utilización de medios tecnológicos, supuestos que analizamos anteriormente.

Otro sistema para hacer constar la recepción y envío de mensajes de datos consiste en el uso de sellos digitales. Conforme a nuestra legislación, el sello digital es un mensaje electrónico que acredita que un documento digital fue recibido por la autoridad

¹⁸¹ Arts. 358 y ss. de las Disposiciones DOF 30/07/2010.

correspondiente y está sujeto a la misma regulación aplicable al uso de la FEA, el sello digital identifica a la dependencia 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 el acuse de recibo.¹⁸²

Con el sello digital se obtiene la impresión de una serie de caracteres en el documento, que se generan al momento en que el destinatario se autentica en el sistema electrónico administrado por la autoridad mediante el uso de la FEA, impresión que acredita el momento de recepción. Como ya mencionamos una de las características de esa firma es el no repudio del documento, pues una vez que el receptor descifra el documento mediante el uso de su clave privada, es posible técnicamente probar que lo ha abierto. El sello digital se crea con un certificado digital de tiempo, el cual está basado en una tecnología similar a la utilizada para la generación de la FEA, y en general sirve para dar fe de que un documento digital existe en un momento determinado.

En este sentido, el sello digital tiene el mismo efecto que el sello físico que es puesto sobre un documento en papel en una oficina administrativa, o de la firma de recepción por parte del interesado o su representante y, en consecuencia el acto administrativo de notificación se tiene por recibido en la fecha y hora que se señalan en él y la notificación empieza a surtir efectos un día hábil después, fecha a partir de la cual comienzan a correr los plazos para la interposición de recursos y demás que procedan.

Sin embargo, existe la posibilidad de que el documento se entregue en el correo electrónico o buzón del destinatario y éste decida no abrirlo, de forma que impide la generación de constancia de que la notificación ha sido efectuada en forma debida. En tales casos, lo apropiado es aplicar las mismas reglas generales utilizadas cuando la persona no se encuentra en su domicilio y no espera al notificador o no acude a las oficinas de la autoridad, o bien, cuando se ignora su domicilio y es necesario notificar utilizando los demás medios que la ley establece para tal efecto.¹⁸³

¹⁸² Art. 17-E del CFF.

¹⁸³ Arts. 137 del CFF y 36 LFPA.

Cabe señalar que este sistema de comprobación por sus características, es de útil implementación, en aquellos casos en que se trata de particulares que no pueden ser previamente determinados, o bien que estándolo, presentan diferencias en cuanto a su posibilidad de contar con o utilizar medios electrónicos, en donde las características de los particulares a quienes se dirigen los actos administrativos de la autoridad hacen difícil y costoso para ésta el establecimiento de una infraestructura basada en el esquema de buzones.

Un inconveniente que presenta es que la práctica de la notificación queda sujeta a la intención del particular de abrir o no el documento, pues una vez que lo ha abierto es posible comprobar técnicamente ese hecho y, en consecuencia, probar la correcta realización de la notificación.

Destaca el hecho de que, ante la omisión en la LFPA respecto al momento a partir del cual surtirán efectos las notificaciones realizadas a través de medios electrónicos,¹⁸⁴ existe cierta libertad para que las dependencias y entidades de la APF atiendan a cualquiera de las dos posturas reconocidas respecto del momento en que el acto administrativo cobra eficacia, esto es, la recepción y el conocimiento.

¹⁸⁴ Al efecto, en el art. 35 de la LFPA el legislador se limitó a exigir que en la realización de notificación a través de telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, sea posible *comprobar fehacientemente la recepción de los mismos*. Asimismo, en el art. 38 prevé el momento a partir del cual surtirán efectos las notificaciones personales (el día en que hubieren sido practicadas), por correo certificado (el día que conste en el acuse de recibo) y por edictos (la fecha de la última publicación en el DOF). Respecto al acuse de recibo electrónico *cfr.* CÁMPOLI, Gabriel Andrés. *La firma electrónica en el régimen comercial mexicano*. Ed. Porrúa. 1ª ed. México. 2004. pp. 17 y 18.

CONCLUSIONES

1. El acto administrativo como manifestación unilateral de voluntad de la autoridad competente que expresa una resolución o decisión que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, requiere de ciertos elementos para su debida integración, a saber: sujetos, objeto, voluntad, motivo, fin y forma.

Cumplidos tales requisitos, el acto administrativo queda perfeccionado en cuanto a su formación por lo que adquiere fuerza obligatoria y presunción de legitimidad, y deberá tenerse por válido, en una presunción *iuris tantum*, hasta en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional competente y atendiendo a los efectos que correspondan al grado de tal invalidez.

Sin perjuicio de lo anterior, jurídicamente no basta que el acto administrativo se tenga por existente y válido, pues aún es necesario que produzca los efectos para los que fue emitido, motivo por el cual resulta indispensable que el interesado tome conocimiento de su contenido.

2. Al efecto, es posible destacar tres puntos de vista sobre la eficacia del acto y, en consecuencia, respecto de la naturaleza jurídica de la notificación, a saber: la eficacia es intrínseca al acto (notificación como excepción), la eficacia requiere del cumplimiento de un requisito del propio acto administrativo que se notifica (notificación como elemento necesario), y la eficacia del acto administrativo depende de un acto distinto (notificación como acto administrativo independiente).
3. Como acto administrativo independiente la notificación requiere del cumplimiento de ciertos elementos de carácter jurídico para su debida integración, a saber, sujetos, objeto, motivo, forma y fin, todos los cuales, son distintos a aquéllos que integran el acto administrativo original que con ella se comunica.

De manera que para ser considerada existente y válida, así como para estar en posibilidad de cobrar eficacia, la notificación deberá ser emitida por autoridad competente y dirigida al interesado, tener por objeto resoluciones o actos recurribles, constar por escrito y con firma de la autoridad legalmente investida, estar debidamente fundada y motivada, así como incorporar el contenido del acto que comunica, las referencias específicas que permitan la identificación plena de éste, establecer los medios de impugnación que procedan contra el mismo y cumplir los demás requisitos que la ley impone para su debida integración.

Adicionalmente, motiva la realización de la notificación la exigencia legal de dar a conocer el acto administrativo original para que éste sea eficaz y exigible, con la finalidad de brindar seguridad y certeza jurídicas al interesado al garantizar su derecho de defensa frente a la actividad de la autoridad, lo que redundará en la protección del orden social.

4. La notificación es, entonces, un acto administrativo por virtud del cual, previo cumplimiento de los requisitos que las disposiciones establecen para su validez y eficacia, se da a conocer un acto de autoridad administrativa a la persona cuya esfera jurídica se verá afectada por él, permitiendo que el acto que se comunica cobre eficacia jurídica y, en consecuencia, pueda ser exigible.

Constituye además una garantía para el interesado de su derecho de defensa frente a la actividad de la autoridad al hacerle saber los medios de impugnación que el orden jurídico le otorga.

Al efecto, la esencia y elementos de la notificación del acto administrativo permanecerán, con independencia del medio a través del cual se realice, ya sea a través de los llamados medios tradicionales (personalmente, correo certificado o mensajería, edicto o estrados) o a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

5. La notificación del acto administrativo efectuada a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología se realiza en el marco de la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones por parte de la Administración Pública, lo que comúnmente se conoce como *e-Administración*, y dentro de ella, como parte de la denominada vertiente externa o *front office*.

Dentro de la vertiente externa o *front office*, la tramitación de procedimientos administrativos, incluida la notificación, puede desarrollarse en diversos esquemas que se distinguen en razón de su obligatoriedad, y que debieran implementarse considerando el sector al que se dirige la autoridad o en la continuidad en el uso de medios electrónicos, a saber: potestativo para la autoridad, obligatorio para la autoridad y potestativo para el particular, y obligatorio para el particular.

En este contexto, al amparo de nuestra legislación federal en materia administrativa vigente, la notificación del acto administrativo se presenta en el denominado *voluntario para la autoridad*, pues queda sujeta a que cada dependencia u órgano de la Administración Pública Federal decida efectuar su trámite a través de medios electrónicos, previo establecimiento de los mecanismos y requisitos que estime necesarios y de la emisión de disposiciones de carácter general.

6. Una vez que la dependencia u órgano de la Administración Pública Federal permite la tramitación de la notificación a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se requiere del cumplimiento de ciertos elementos para que la misma sea considerada existente y válida al amparo de nuestro sistema jurídico y, en consecuencia, pueda surtir sus efectos.

Tales elementos son, la aceptación previa del interesado, único que atiende a cuestiones de carácter social y cultural, así como al esquema en que se realiza la notificación electrónica.

También es necesaria la identificación plena de los sujetos, tanto de la autoridad como del interesado, lo que puede realizarse, entre otros, mediante el establecimiento de procedimientos y mecanismos apropiados como los registros de personas autorizadas y el Registro Único de Personas Acreditadas, la emisión de certificados digitales de firma electrónica avanzada, o bien, la utilización de relaciones de funcionarios facultados para intervenir en los actos administrativos de que se trate.

Adicionalmente, el acto administrativo de la notificación deberá constar por escrito en soporte electrónico, esto es en mensajes de datos, cuya generación comunicación y conservación se realice mediante mecanismos como los certificados digitales de firma electrónica avanzada que permitan garantizar la integridad y accesibilidad de la información contenida en ellos, así como atribuir su contenido a las personas obligadas.

Finalmente, la comprobación del envío y recepción de mensajes de datos, es un elemento que deriva de la necesidad de demostrar fehacientemente que la notificación electrónica ha sido practicada con estricto cumplimiento de los elementos que las disposiciones establecen para su validez y eficacia, para que con ello el acto que se comunica cobre efectos y pueda ser exigible. Para garantizar el cumplimiento de tal elemento es posible utilizar los llamados buzones electrónicos, cuya administración y habilitación generalmente está a cargo de un tercero independiente de la autoridad y de los interesados, o bien mediante el uso de sellos digitales generados con certificados de tiempo basados en una tecnología similar a la utilizada para creación de la firma electrónica avanzada.

7. La utilización de tecnologías de la información y comunicaciones, lejos de desaparecer como algunos llegaron a pensar a finales del siglo pasado, hoy en día se fortalece y penetra cada día más en la vida cotidiana de los ciudadanos, motivo por el cual es imprescindible que el derecho se adapte a esta nueva realidad y regule apropiadamente las distintas formas en que pueden presentarse las

relaciones, tanto entre autoridades, entre particulares, como entre éstos y las autoridades.

En materia administrativa, la creciente exigencia de los gobernados de contar con medios que faciliten su acceso a la Administración, sin que ello implique un innecesario gasto de recursos o el enfrentamiento a una burocracia pesada que dilate la resolución de los asuntos en los que tienen interés, representan un imperativo, que no ya una potestad, para las autoridades de modernizar su organización y los procesos con base en los cuales desempeñan sus funciones.

8. En la actualidad son escasas las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal que han implementado la utilización de tecnologías de la información y comunicaciones en el trámite de procedimientos administrativos, o incluso sólo de etapas dentro de éstos, incluida la notificación de actos administrativos.

Al respecto, la generalidad de las disposiciones en materia de medios electrónicos previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aunado a la posibilidad de que cada órgano de la administración, bajo su responsabilidad, pueda desarrollar los requisitos de carácter técnico que deban utilizarse en las relaciones electrónicas que celebren con los gobernados, no debe verse como una limitante, sino como una oportunidad de las autoridades para que la prestación de servicios públicos y la tramitación de procedimientos administrativos se desarrolle con arreglo a los principios de economía, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, en beneficio directo de la autoridad y los potenciales interesados, lo que redundará indirectamente en un beneficio para la sociedad en general.

9. El efecto, se estima posible que la prestación de servicios públicos y la tramitación de procedimientos a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología sean interpretados al amparo de las estructuras jurídicas y principios de derecho existentes. Adicionalmente, se considera que la tecnología actual permite

que tales servicios y procedimientos se desarrollen con la suficiente seguridad y certeza jurídicas, tanto para la autoridad como para los gobernados.

10. Ahora bien, la prestación de servicios públicos y la tramitación de procedimientos administrativos mediante el uso de medios electrónicos requiere para realizarse con éxito, de una actuación coordinada de los diferentes sectores de la sociedad y poderes de gobierno, además de una adecuada comunicación entre profesionales en distintas materias, que permitan el desarrollo e implementación de procesos y tecnología, así como la emisión de normas jurídicas que atiendan debidamente las problemáticas que puedan presentarse con el uso de la tecnología.

En tal sentido, tal actuación coordinada puede llevarse a cabo a través de las comisiones y subcomisiones administrativas existentes, como la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico o las Subcomisiones de Firma Electrónica Avanzada y de Sistemas Automatizados de Control de Gestión. Organismos en los que además de la participación de servidores públicos de diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y órganos de Gobierno, es posible contar con la opinión de académicos y expertos en diversas materias.

11. Finalmente, la utilización de medios electrónicos en las relaciones jurídicas, actualmente exige de los profesionales de derecho la generación de instrumentos jurídicos y disposiciones que abarquen aspectos tanto de carácter jurídico como tecnológico, lo que implica la necesaria colaboración con expertos en otras materias.

FUENTES CONSULTADAS

a) Bibliográficas

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Parte General. Ed. Porrúa. 11ª ed. México. 1993. pp. 982.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Ed. Porrúa. 14ª ed. México. 1999. pp. 1134.

ALABAÚ, Antonio. *La Unión Europea y su Política para el Desarrollo de la Administración Electrónica*. Tras los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Ed. Fundación Airtel Vodafone. España. 2006. pp. 268.

ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, Sabino. *Tratado General de Derecho Administrativo*. Tomo III. Ed. Bosch, Casa Editorial-Barcelona. España. 1973. pp. 480.

ARELLANO TOLEDO, Wilma. *Política y Derecho de las Telecomunicaciones en Europa, Norteamérica y México*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1ª ed. México. 2009. pp. 457.

BÉJAR RIVERA, Luis José. *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Oxford University Press. Col. Textos Jurídicos Universitarios. México. 2007. pp. 318.

BOBBIO, Norberto. *El Positivismo Jurídico*. Ed. Debate. 1ª ed. España. 1998. pp. 243.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl. *Lecciones sobre el Acto Administrativo*. Ed. Thomson-Civitas. 2ª ed. Madrid, España. 2004. pp. 227.

BRIZZIO, Claudia R. *La informática en el nuevo derecho*. Ed. Abeledo-Perrot. 1ª ed. Buenos Aires, Argentina. 2000. pp. 150.

CÁMPOLI, Gabriel Andrés. *La firma electrónica en el régimen comercial mexicano*. Ed. Porrúa. 1ª ed. México. 2004. pp. 46.

CASSAGNE, Juan Carlos. *El contrato administrativo*. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1999. pp. 324.

CAUSA, Adriana, FINQUELIEVICH, Susana, FINQUELIEVICH, Daniel, y otros. *E-Política y E-Gobierno en América Latina*. Asociación Civil para el Estudio y la Promoción de la Sociedad de la Información (LINKS). Buenos Aires, Argentina. 2005. pp. 233.

DE MIGUEL ASENSIO, Pedro Alberto. *Derecho del Comercio Electrónico*. Ed. Porrúa. 1ª ed. México. 2005. pp. 336.

DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa. 7ª ed. México. 1978. pp. 400.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso*. Ed. Limusa Noriega Editores. México. 1996. pp. 205.

DORANTES TAMAYO, Luis. *Teoría del Proceso*. Ed. Porrúa. 10 ed. México. 2005. pp. 427.

DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Ed. Ciudad Argentina, Hispania Libros. 11ª ed. Buenos Aires, Argentina. 2006. pp. 1630.

ELÍAS AZAR, Edgar. *La contratación por medios electrónicos*. Ed. Porrúa. 1ª ed. México. 2005. pp. 429.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. 38ª ed. México. 1998. pp. 506.

GAMERO CASADO, Eduardo. *Notificaciones telemáticas, y otros medios de notificación administrativa en el procedimiento común*. Ed. Editorial Bosh S.A. 1ª ed. Barcelona, España. 2005. pp. 273.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Ed. Civitas, S.A. 6ª ed. Madrid, España. 1993. pp. 798.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Ed. Civitas, S.A. 11ª ed. Madrid, España. 2002. pp. 837.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Ed. Oxford University Press. Col. Textos Jurídicos Universitarios. 10ª ed. México. 2004. pp. 363.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, VÁZQUEZ ALFARO, José Luís. *Derecho Procesal Administrativo Federal*. Ed. Porrúa. México. 2007. pp. 499.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General*. Tomo I. Ed. Porrúa. 9ª ed. México. 2004. pp. 509.

ITURBE RIVAS, Arturo. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Ed. Porrúa. 1ª ed. México. 2004. pp. 330.

KELLY HERNÁNDEZ, Santiago A. *Teoría del Derecho Procesal*. Ed. Porrúa. 4ª ed. México. 2003. pp. 179.

LEÓN TOVAR, Soyla H. GONZÁLEZ GARCÍA, Hugo, VÁZQUEZ DEL MERCADO BLANCO, Oscar. *La firma electrónica avanzada: estudio teórico, práctico y técnico*. Ed. Oxford University Press. 1ª ed. México. 2005. pp. 314.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo 1er. curso*, Ed. Oxford University Press. Col. Textos Jurídicos Universitarios. México. 2004. pp. 352.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de legitimidad*. Ed. Porrúa. 12ª ed. México. 2004. pp. 528.

MINISTERIO DE ECONOMÍA. *Administración electrónica y procedimiento administrativo*. Ed. Ministerio de Economía, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Real Casa de Moneda, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. 1ª ed. Madrid, España. 2004. pp. 540.

OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*. Ed. Oxford University Press. Col. Textos Jurídicos Universitarios. 9ª ed. México. 2003. pp. 469.

PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*. Ed. Porrúa. 5ª ed. México. 1974. pp. 670.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Manual de informática y derecho*. Ed. Editorial Ariel S.A. 1ª ed. Barcelona, España. 1996. pp. 222.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed. Obra consultada en: <http://buscon.rae.es/draell/>, el 10 de abril de 2010.

REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro. *La firma electrónica y las entidades de certificación*. Ed. Porrúa. 2ª ed. México. 2008. pp. 260.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. 3ª ed. México. 2003. pp. 505.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*. Ed. Porrúa. 3ª ed. México. 2001. pp. 829.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. 3ª ed. México. 1965. pp. 1174.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. 6ª ed. México. 1974. pp. 722.

TÉLLEZ VALDÉS, Julio. *Derecho Informático*. Ed. Mc Graw Hill. 2ª ed. México. 1997. pp. 237.

VARGAS GARCÍA, Salomón. *Algunos comentarios sobre el comercio electrónico y la Correduría Pública en México*. Teoría y práctica jurídica de los certificados digitales y la fe pública mercantil. Ed. Porrúa. 2ª ed. México. 2007. pp. 239.

b) Leyes y disposiciones nacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Ley del Seguro Social.

Ley del Servicio Postal Mexicano.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Reglamento del Código de Comercio en Materia de Prestadores de Servicios de Certificación.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.

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 de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el DOF el 12 de junio de 2009.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el DOF el 29 de mayo de 2000.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio en Materia de Firma Electrónica, publicado en el DOF el 29 de agosto de 2003.

Decreto por el que se establece el procedimiento y los requisitos para la inscripción en los Registros de Personas Acreditadas operados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y las bases para la interconexión informática de los mismos, publicado en el DOF el 4 de mayo de 2004.

Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria, publicado en el DOF el 30 de junio de 2010.

Circular-Telefax 6/2005, Relativa a la Infraestructura Extendida de Seguridad (IES), Banco de México. 15 de marzo de 2005.

Circular CONSAR 64-1, Reglas generales que establecen el procedimiento para las notificaciones por correo electrónico, así como para el envío de documentos digitales de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, publicada en el DOF el 10 de mayo de 2006.

Acuerdo Interinstitucional por el que se establecen los Lineamientos para la homologación, implantación y uso de la firma electrónica avanzada en la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 24 de agosto de 2006.

Acuerdo mediante el cual se crea y establecen las Reglas de Operación del Registro de Personas Acreditadas para realizar trámites ante la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado en el DOF el 3 de julio de 2003.

Acuerdo por el que se crea el registro de personas acreditadas para realizar trámites ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sus Órganos Desconcentrados y Centros SCT, y se establecen las reglas para su operación, publicado en el DOF el 19 de mayo de 2003.

Acuerdo por el que se crea el registro de personas acreditadas para realizar trámites ante la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el DOF el 23 de septiembre de 2003.

Acuerdo por el que se crea el Registro Unico de Personas Acreditadas para realizar trámites ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y se delegan las facultades que se indican, publicado en el DOF el 11 de enero de 2001.

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que deberán observar las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, 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, publicado en el DOF el 17 de enero de 2002.

Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, publicado en el DOF el 13 de julio de 2010.

Acuerdo que determina como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos federales, por medios de comunicación electrónica, utilizando para tal efecto, firma electrónica avanzada, publicado en el DOF el 25 de marzo de 2009.

Acuerdo que modifica las Reglas Generales a las que deberán sujetarse los prestadores de servicios de certificación, publicado en el DOF el 5 de marzo de 2007.

Acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2005.

Acuerdo 43/2004, dictado por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el DOF el 3 de marzo de 2004.

Lineamientos para la creación, operación e interconexión informática de los Registros de Personas Acreditadas de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 2 de julio de 2004.

Norma Oficial Mexicana NOM-151-SCFI-2002, Prácticas Comerciales-Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos, publicada en el DOF el 4 de junio de 2002.

Resolución por la que se da a conocer la fecha de entrada en vigor de la Norma Oficial Mexicana NOM-151-SCFI-2002, Prácticas Comerciales-Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2002, publicada en el DOF el 19 de diciembre de 2005.

c) Leyes y disposiciones internacionales

Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica. Diario Oficial de la Unión Europea número L 013 de fecha 19.1.2000, P. 0012-0020.

Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE. Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea número L 105/54 de fecha 13.4.2006.

CNUDMI. *Fomento de la confianza en el comercio electrónico: cuestiones jurídicas de la utilización internacional de métodos de autenticación y firma electrónicas.*

CNUDMI. *Ley Modelo sobre comercio electrónico, con la guía para su incorporación a su derecho interno.* Resolución 51/162 de la Asamblea General del 16 de diciembre de 1996.

CNUDMI. *Ley Modelo sobre Firmas Electrónicas, con la guía para su incorporación a su derecho interno.* 85ª sesión plenaria el 12 de diciembre de 2001.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Publicada en el Boletín Oficial del Estado Español del 23 de junio de 2007.

Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. Publicada en el Boletín Oficial del Estado Español del 20 de diciembre de 2003.

d) Internet

ACHIARY, Carlos. *Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico.* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. Octubre de 2005. Obra consultada en: <http://ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/achiary.pdf>, el 1 de julio de 2010.

BANCO DE MÉXICO. Dirección General de Operaciones de Banca Central. Dirección de Sistemas Operativos y de Pagos. *Infraestructura Extendida de Seguridad IES*. Obra consultada en: <http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/servicios/firma-electronica/documentacion/%7B3946A28C-DEF6-1CD8-2353-DD5E63EA1323%7D.pdf>, el 1 de julio de 2010. pp. 50.

BANCO DE MÉXICO. *La Firma Electrónica: Ventajas y Desventajas*. Guadalajara, abril de 2009. Obra consultada en: http://www.agn.gob.mx/archivistica/reuniones/2009/rna/pdf/05_c.pdf, el 10 de noviembre de 2009.

BUCARELLI, Filippo; GRASSI Paolo. *El e-government para el desarrollo del territorio*. Obra consultada en: http://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&q=back+office+administraci%C3%B3n+p%C3%ABblica&lr=lang_es&as_ylo=&as_vis=0, el 20 de julio de 2010.

COMISIÓN DE LAS NACIONES EUROPEAS. *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas 26.9.2003. Obra consultada en: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24226j_es.htm, el 1 de julio de 2010.

CORNEJO LÓPEZ, Valentino Francisco. *La Firma Electrónica y su Futuro en México*. Responsabilidad de las empresas en el uso de la firma electrónica. Obra consultada en: <http://idup.gdl.up.mx/ficheros/firma.pdf>, el 13 de febrero de 2010.

CRiado GRANDE, J. Ignacio, RAMILO ARAUJO, María Carmen y SALVADOR SERNA, Miquel. *La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora*. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002. Obra consultada en: http://www.laciudadhumanizada.es/attachments/081_J%20I%20Criado%20Teoria%20sobre%20gob%20electron.pdf, el 1 de julio de 2010.

CRIADO, José Ignacio. *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España*. Gestión y Política Pública. II semestre. año/vol. VIII. número 002. 2004. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Obra consultada en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/133/13313204.pdf>, el 1 de julio de 2010.

DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, Jaime. *La firma electrónica en la administración pública*. Especial referencia a la contratación administrativa. Obra consultada en: http://www.isel.org/cuadernos_2004/articulos/dominguez_j.htm, el 7 de julio de 2010.

ESTEVEZ, José. *Análisis del desarrollo del gobierno electrónico municipal en España*. Obra consultada en: http://latienda.ie.edu/working_papers_economia/WPE05-32.pdf, el 1 de julio de 2010.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. *La Firma Electrónica*. Notas sobre firma electrónica en materia tributaria. Artículo publicado en la Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año V, Número 14, año 2002, pp. 12 a 29. Obra consultada en: <http://www.tff.gob.mx/ieja/Sitio%20Praxis/pdf/firmaelectronica.pdf>, el 13 de febrero de 2010.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *El acto administrativo, la delegación de facultades y la anulabilidad del acto administrativo*. Obra consultada en http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_caderno&revista_caderno=4, el 18 de marzo de 2010.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Los vicios de orden público y la Teoría de las Nulidades en el Derecho Administrativo*. Revista de administración pública. No. 1969. Obra consultada en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1969_058_049.PDF, el 17 de mayo de 2010.

FUEYO ÁLVAREZ, J.F. *La Doctrina de la Administración "De facto"*. Obra consultada en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1950_002_035.PDF, el 17 de mayo de 2010.

GAMERO TINOCO, Ruth, PÉREZ CRESPO, Salvador. *El impacto de la e-administración en el desarrollo sostenible*. Obra consultada en: http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/SHI/seccion=1188&idioma=es_ES&id=2009100116300066&activo=4.do?elem=2367, el 1 de julio de 2010.

GIMENO FELIÚ, José María. *La Utilización de las Nuevas Tecnologías en la Contratación Pública*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Derecho Público, Universidad de Zaragoza. Obra consultada en: <http://www.dteconz.unizar.es/DT2004-03.pdf>, el 22 de junio de 2010.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Obra consultada en: <http://www.gordillo.com/Tomo3.htm>, el 15 de febrero de 2010.

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE. *El Protocolo de Investigación*. Obra consultada en: <http://www.desi.iteso.mx/elec/instru/protocol.pdf>, el 21 de diciembre de 2009.

JASO GARCÍA, Carlos. *Un marco normativo-administrativo que favorezca la prestación de servicios gubernamentales por medio de redes informáticas*. Ponencia del Foro de Consulta sobre Derecho e Informática. México. 1999. Obra consultada en: <http://www.google.com.mx/search?hl=es&q=JASO+GARC%C3%8DA%2C+Carlos.+Un+marco+normativo-administrativo+&btnG=Buscar&meta=cr%3DcountryMX>, el 22 de abril de 2007.

JUÁREZ GONZÁLEZ, Yvonne. *Aplicación de e-gobierno en el entorno mexicano*. 2003. Obra consultada en: <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/59/egov.htm>, el 1 de julio de 2010.

KAUFMAN, Ester. *E-Ciudadanía, Prácticas de Buen Gobierno y TIC*. Consulta Regional del Programa Pan Américas IDRC Montevideo, noviembre de 2005. Obra consultada en: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/117776493611_Paper_E-governemnt_E_Kaufman.pdf, el 20 de julio de 2010.

LAGUADO, Giraldo. *Actos administrativos por medios electrónicos*. Obra consultada en: <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1320>, 17 de mayo de 2010.

LANDÁEZ OTAZO, Leoncio; LANDÁEZ ARCAYA, Nelly. *La equivalencia funcional, la neutralidad tecnológica y la libertad informática*. En Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo. N° 3. 2007. ISSN 1856-7878. págs. 11-49. Venezuela. Obra consultada en: <http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/3-2007/art%201.pdf>, el 17 de mayo de 2010.

LIIKANEN, Erkki. *La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro*. Obra consultada en: http://www.laciudadhumanizada.es/attachments/067_admon%20electronica.pdf, el 1 de julio de 2010.

LOZANO DÍEZ, José Antonio. *La Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Obra consultada en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=jose_antonio_lozано_diez, el 17 de mayo de 2010.

MARTÍN DELGADO, D. Isaac. *Del riesgo de paralización en la implantación de la Administración electrónica*. Obra consultada en: <http://www.aranzadi.es>, el 1 de julio de 2010.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Instrumentos para el acceso de los ciudadanos a la administración electrónica*. Obra consultada en: <http://zagan.unizar.es/record/4481/files/ART--2009-134.pdf>, el 22 de junio de 2010.

MARTÍNEZ USERO, José Ángel. *La necesidad de interoperabilidad de la información en los servicios de administración electrónica: XML, una posible solución*. Obra consultada en: <http://eprints.ucm.es/5653/1/2004-interoperabilidad.pdf>, el 1 de julio de 2010.

NISTAL, Gloria, CASTRO, Jose María. *Racionalización de las políticas de administración electrónica en la Unión Europea*. Un repaso a los grupos de trabajo de administración electrónica. Ministerio de Administraciones Públicas. Fundación RETEVISION, Madrid,

España. 25 y 26 de abril de 2002. Obra consultada en: <http://www.csi.map.es/csi/pdf/racionalesp.pdf>, el 1 de julio de 2010.

OSIMO, David, PUNIE; Yves. *Las redes sociales y la administración pública: oportunidades y retos*. Obra consultada en: <http://www.coit.es/publicaciones/bit/bit171/73-77.pdf>, el 1 de julio de 2010.

POPIK, Sebastián. *Una agenda de investigación sobre la reforma de la Administración Pública en Argentina*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. julio de 1998. Obra consultada en: <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt13.pdf>, el 21 de julio de 2010.

PORRÚA VIGÓN, Miguel A. *Elementos para la creación de una estrategia de gobierno electrónico*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. octubre 2003. Obra consultada en: <http://www.e-panama.gob.pa/descargas/Estrategia%20Gob%20Electronico.pdf>, el 20 de julio de 2010.

REYES KRAFFT, Alfredo Alejandro. *La Firma Electrónica*. Obra consultada en: <http://www.google.com.mx/search?hl=es&q=alfredo+reyes+krafft+firma+electr%C3%B3nica&btnG=Buscar+con+Google&meta=cr%3DcountryMX>, el 22 de abril de 2007.

ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. *Derecho Administrativo General*. Obra consultada en: <http://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=ARkaAS-SzFQC&oi=fnd&pg=PA121&dq=investidura+del+funcionario&ots=DkMp-WHE2E&sig=6CcjS9xGJXIABM36IYoCObmkJVs#v=onepage&q=investidura%20del%20funcionario&f=false>, el 17 de mayo de 2010.

SEGURIDATA. *Aplicaciones de la Firma Electrónica*. Presentación consultada en: http://www.siger.gob.mx/docs/presentacion_Firma_electronica.pdf, el 17 de mayo de 2010.

SERRANO GUIRADO, Enrique. *El Nombramiento y la Toma de Posesión de los Funcionarios Públicos*. Obra consultada en:

http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1953_012_161.PDF, el 17 de mayo de 2010.

SERRANO GUIRADO, Enrique. *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*. Obra consultada en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1950_001_131.PDF, el 17 de mayo de 2010.

ZATARAÍN DEL VALLE, Reyes. *La Administración Electrónica: un futuro de cooperación interadministrativa*. Novática, Revista de la Asociación de Técnicos de Informática. marzo-abril 2003. No 162. Obra consultada en: <http://www.ati.es/novatica/2003/162/162-10.pdf>, el 15 de julio de 2010.

e) Otras

ALARCÓN, Javier. *Seguridad de la Información*. Presentación del módulo Firma Electrónica. Diplomado en Derecho de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Campus Santa Teresa, Ciudad de México. 2010.

Apuntes del curso *Acto Administrativo*. Impartido por el Dr. José Antonio Lozano Diez. Especialidad en Derecho Administrativo. Posgrado en Derecho. Universidad Panamericana. Campus Ciudad de México. 2007.

Apuntes del curso *Procedimiento Administrativo*. Impartido por el Dr. Manuel Hallivís Pelayo. Especialidad en Derecho Administrativo. Posgrado en Derecho. Universidad Panamericana. Campus Ciudad de México. 2007.

Apuntes del curso *Seminario de Metodología Jurídica*. Impartido por el Dr. Hugo Saúl Ramírez García. Maestría en Derecho Administrativo. Posgrado en Derecho. Universidad Panamericana. Campus Ciudad de México. 2008.

DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, Isabel. *Marco Regulatorio en Internet*. Presentación del módulo Firma Electrónica. Diplomado en Derecho de las Tecnologías de la

Información y las Comunicaciones. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Campus Santa Teresa, Ciudad de México. 2010.

GÓMEZ COTERO, José de Jesús. *Implicaciones jurídicas de la Firma Electrónica Avanzada y los comprobantes digitales*. Ponencia del Seminario Los Impuestos y la Economía en México, visión del presente y futuro. Organizado por el Centro de Estudios Fiscales, S.C. México. 2004.

SALA, Francois, LOMASCOLO, Rodolfo. *Preservación de la prueba electrónica*. Revista Red Seguridad. No. 38. Enero 2009. Web: <http://www.borrmart.es/redseguridad.php>. Diplomado en Derecho de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Campus Santa Teresa, Ciudad de México. 2009.

TENORIO, Guillermo. *Modelo de protocolo de investigación recomendado para alumnos que realicen la tesis doctoral en derecho*. Doctorado en Derecho Fiscal. Universidad Panamericana. Campus Ciudad de México. 2006.