

Juicio en línea en la justicia administrativa: Hacia la justicia electrónica en México

*Juan Manuel Terán y Contreras**

En este trabajo se da cuenta de los antecedentes de la implantación del juicio en línea en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se argumenta que el expediente electrónico que implica el juicio en línea es un hito en la impartición de justicia en el mundo aún no logrado por ningún otro país y se sugiere que ese proyecto apoya el rompimiento de resistencias a la urgente modernización de la administración de justicia.

This paper reports the history of the implementation of the online trial in the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice. It is argued that the electronic record that involves online trial is a milestone in the delivery of justice in the world, still not achieved by any other country and it is suggested that this project supports the breakdown of resistance to the urgent modernization of the administration of justice.

SUMARIO: Introducción / I. Antecedentes / II. Inicio de la operación / III. Rompimiento de la inercia / IV. Tendencias de las TIC / V. La Unión Europea, Francia, España / VI. El Juicio en línea como estrategia / VII. Asincronía de la justicia / VIII. Cuestionamientos / IX. Modernización de la justicia / X. Conclusiones / Bibliografía

* Maestro en Derecho, Profesor Investigador del Departamento de Derecho, UAM-A.

Introducción

La llamada “justicia electrónica” es el camino que ha de transitar la administración de justicia en el mundo en los próximos años; de eso no cabe la menor duda.¹

La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para apoyar las operaciones en la función jurisdiccional está en camino desde hace más de una década y se va dando de manera gradual. En el nivel más elemental los tradicionales libros de gobierno son sustituidos por registros electrónicos de simple control y seguimiento. Quizá aun antes de ello, la computadora ha sustituido a la máquina de escribir mecánica o eléctrica. En el curso de este aprovechamiento de la tecnología electrónica para apoyar las operaciones tradicionales en los aspectos escritos de los juicios, es el envío de versiones digitales de los acuerdos de trámite y resoluciones entre Tribunales para abreviar la producción de documentación en apelaciones o amparos. Conforme avanza este proceso surgen los sistemas de consulta de acuerdos de tramite a distancia y, eventualmente, de otros documentos digitalizados de los expedientes físicos de los juicios. Mas adelante se admiten promociones de urgencia presentadas por vía electrónica, con tal de que en breve lapso se validen físicamente. El siguiente paso es requerir de manera obligatoria la presentación digital de promociones. Puede haber combinaciones de esos procesos y múltiples variaciones de ellas.

La etapa final imaginable es el juicio totalmente electrónico, en el cual no hay sino documentación digital y toda la comunicación entre el tribunal y las partes sucede por vía electrónica: expediente electrónico y notificaciones digitales y/o virtuales vía Internet.

En México ya se logró la última etapa en el juicio contencioso administrativo federal. El 21 de octubre del 2011 se emitió la primera sentencia de un juicio en línea, además de tratarse de un juicio sumario. El juicio tardó 31 días hábiles.²

I. Antecedentes

El logro anterior sin duda coloca el juicio contencioso administrativo federal en la delantera de la justicia electrónica. El esfuerzo arrancó en el 2008 con el estreno de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que, a iniciativa de su Presidente, puso en marcha el proyecto. Los

¹ Vgr. El proyecto de Ley de Amparo en discusión en el Senado de la República, en su artículo 3º incluye las promociones por vía electrónica.

² Datos obtenidos en entrevista con el Magistrado ponente y nota informativa en *El Economista*, 24 de octubre del 2011, p. 20. Si se incluye la notificación del fallo son 32 días hábiles (entrevista con el Coordinador de la Comisión para la Implementación del Juicio en Línea del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

recursos iniciales los aportadó el Fondo Jurica que administra la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia.³

Al tiempo que se iniciaron los trabajos de diseño del sistema, se propiciaron las necesarias reformas legales para la operación del sistema. El Sistema de Justicia en Línea⁴ se concibió abarcando, además del juicio en línea propiamente dicho, un banco de sentencias consultable dentro del Tribunal, un banco de criterios relevantes también consultable dentro del Tribunal y estadísticas de indicadores de gestión.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hasta el año 2002 aproximadamente, se distinguía por ser un tribunal que impartía justicia con relativa celeridad. Los juicios de nulidad duraban menos de un año y en ocasiones no más de 6 meses. En el año 2002 se conjugaron dos fuerzas que conspiraron para aumentar repentinamente el número de juicios ante el Tribunal: se reformó la Ley del Seguro Social para que el recurso administrativo de inconformidad contra las resoluciones del Instituto fuese optativo y ya no de agotamiento obligatorio y, al propio tiempo, por efecto de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,⁵ se amplió de manera dramática la competencia material del Tribunal. De manera repentina, sobre todo por el impacto de la reforma legal mencionada en primer término, creció de tal manera el número de juicios sin que pudiese crecer a la par el número de Salas regionales, que se inició un proceso de rezago creciente y de prolongamiento en la duración de los juicios a un año, año y medio y aún dos años o más. Si en el 2001 el número de demandas ingresadas fue de 59 859,⁶ en el 2002 esa cifra se elevó a 66 778,⁷ en el 2003 subió a 89 386,⁸ en el 2004 a 128 874,⁹ y en el 2006 el número de demandas ingresadas llegó a 150 073.¹⁰ Un crecimiento de más de 150% en sólo cuatro años. Sin duda un crecimiento prácticamente imposible de igualar con un equivalente crecimiento en el número de Salas regionales no sólo por razones presupuestales sino también operativas. Era indispensable una estrategia nueva en que la capacidad de atención no dependiera exclusivamente del incremento en el número de Salas regionales del Tribunal.

La situación de rezago creciente duró hasta el año 2008, aunque la cifra de ingreso de demandas se había reducido dramáticamente para ese año a 109 034;¹¹ en ese mismo año se introdujo el Programa Emergente para abatir el rezago con un

³ Acta del Fondo Jurica, 26-II-2009.

⁴ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Art. 1-A, frac. XV.

⁵ Tesis: 2a./J. 139/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XI, junio del 2000, p. 61.

⁶ *Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, año 2001, p. XXIII.

⁷ *Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, año 2002, p. XXX.

⁸ *Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, año 2003, p. XXIII.

⁹ *Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, año 2004, p. XXIX.

¹⁰ *Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, año 2006, p. 138.

¹¹ *Memoria aAnual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, año 2008, p. 39.

Sección Doctrina

conjunto de medidas orientadas al efecto: en la zona metropolitana de la Ciudad de México, donde se concentra la mayor parte de los juicios, se amplió la plantilla de personal de apoyo y, además, se solicitó la colaboración en proyectos de resolución de las Salas regionales del interior del país con menores cargas de trabajo relativas. Esto trajo una reducción de casi 25% en el número de juicios en trámite en un periodo de dos años,¹² al tiempo que se trabajaba en el proyecto del Sistema de Justicia en Línea. Después de tres años se había reducido el inventario de juicios en las Salas Metropolitanas del Tribunal de 61 896 a 38 987; un abatimiento del 37%.¹³

En el periodo comentado que va del año 2000 al 2010 también se generalizó en el Tribunal la aplicación de un sistema de apoyo electrónico a la operación jurisdiccional denominado Sistema Integral de Control de Juicios. Este sistema aún opera, aunque está destinado a ser substituido por el Sistema de Justicia en Línea en el corto plazo. Es un sistema informático para registrar y controlar la gestión de los juicios, que también facilita la generación de documentos físicos, tales como acuerdos, resoluciones y minutas de notificación; asimismo, permite generar reportes y datos estadísticos relativos a la operación jurisdiccional. En cuanto se trata de un sistema limitado a las operaciones mencionadas, se puede ver como apoyo facilitador de funciones pero difícilmente podría abreviar de manera importante los tiempos del procedimiento tradicional del expediente físico (papel). En particular, fuera de la generación de las minutas de notificación, dicho sistema no fue diseñado para tener un impacto en los tiempos que toman las notificaciones personales de acuerdos y resoluciones. De hecho, fuera del efecto del juicio en línea en la abreviación radical de los lapsos que consume la notificación, ni el Sistema Integral de Control de Juicios ni ninguna otra medida fue orientada con éxito a reducir los tiempos de las notificaciones.

El juicio en línea sustituye esa operación física en papel por una operación puramente electrónica, incluyendo expedientes electrónicos y notificaciones por correo electrónico.

En tales condiciones, si bien el Sistema Integral de Control de Juicios puede verse como un antecedente del juicio en línea en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la impartición de justicia administrativa por el Tribunal respectivo, poco tiene que ver con la abreviación radical de tiempos operativos que implica el juicio en línea, en particular en lo que respecta a los lapsos que consumen las notificaciones de acuerdos y resoluciones, en especial a los

particulares. También poco tiene que ver como antecedente del juicio en línea en cuanto es un sistema que apoya la operación de juicios físicos en expedientes en papel, mientras que el juicio en línea sustituye esa operación física en papel por una

¹² Memoria Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2009, p. 58.

¹³ Memoria Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2010, p. 54.

operación puramente electrónica, incluyendo expedientes electrónicos y notificaciones por correo electrónico. No se trata, pues, de una evolución del Sistema Integral de Control de Juicios sino de un sistema totalmente nuevo, es un salto cuántico, por decirlo metafóricamente, a diferencia de una evolución a partir del referido sistema antecedente.

II. Inicio de la operación

De hecho, en el arranque del funcionamiento del juicio en línea, sólo se ha habilitado en una Sala, designada precisamente como especializada en el juicio en línea, quedando pendiente que el conjunto de las Salas regionales del Tribunal esté en condiciones de operar el juicio en línea. Se puede criticar dicha situación pero sin duda de esa manera se cumple con el requerimiento del precepto transitorio que dispuso la obligación de que el juicio en línea debía operar a partir del 8 de agosto del 2011.¹⁴

Esa situación, aunque transitoria, es susceptible de alguna crítica, en el sentido de que la especialización de Salas contemplada por la legislación seguramente se refiere a materias y no a procedimientos, lo cual muy probablemente fue la intención legislativa al preverse la posibilidad de que el Tribunal creara Salas especializadas. También se puede objetar que una Sala atienda todas las demandas vía juicio en línea porque ello evade el turno aleatorio de juicios entre las Salas de una misma jurisdicción territorial; por ejemplo, que si se conoce y se quiere uno acoger a criterio de la Sala especializada en el juicio en línea se puede escoger ese foro optando por el tipo de juicio en línea y, también a la inversa, si ese criterio es adverso se puede evitar optando por el de juicio en la vía tradicional. Se puede formular otra objeción en el sentido de que la concentración de los juicios en línea en una sala situada en la Ciudad de México implica perder las ventajas de la regionalización geográfica del Tribunal.

Sin embargo, cualquier cuestionamiento sobre la manera en que ha arrancado la operación del juicio en línea se irá diluyendo en la medida en que otras Salas regionales del Tribunal vayan siendo habilitadas para operarlo, de acuerdo a lo contemplado en el proyecto del Sistema de Justicia en Línea.

Por otra parte, parecería que la limitación a una Sala la operación inicial del juicio en línea responde al imperativo de depurar el sistema en su conjunto. La estrategia resulta lógica cuando se trata de iniciar el funcionamiento de sistemas complejos de operación electrónica tales como el Sistema de Justicia en Línea. Es sin lugar a dudas un proyecto sumamente ambicioso, puesto que, como se comentó, es un salto directo desde el Sistema Integral de Control de Juicios (limitado al registro y control

¹⁴ Artículo tercero transitorio del Decreto de Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre del 2010.

Sección Doctrina

de expedientes físicos y a la generación electrónica de documentos para impresión en papel) hasta la modalidad del expediente totalmente digital a distancia, con los componentes —automáticamente generables— de indicadores de gestión y banco universal de sentencias. Semejante sistema, que se sepa, aún no existe en ninguna otra parte del mundo. No debe extrañar, entonces, la estrategia conservadora del Tribunal al arrancar el nuevo sistema en una sola Sala.

Hasta mediados de noviembre del 2011, a escasos tres meses del inicio del juicio en línea se habían presentado ya 216 juicios por esa vía, con un valor de más de 500 millones de pesos.¹⁵ También se habían resuelto ya tres de esos juicios.¹⁶

III. Rompimiento de la inercia

La implantación del juicio en línea también tuvo un impacto dramático en las tradicionales resistencias a la adopción de una nueva fórmula procedimental más ágil que ya llevaba tiempo de haber sido propuesta; a saber, el juicio sumario. La nueva fórmula abrevia plazos al reducir a 10 días el término para la contestación (45 días en el juicio ordinario), a 5 días el plazo para ampliar la demanda y contestar la ampliación (20 días en el juicio ordinario) y a 10 días el plazo para emitir sentencia después del cierre de instrucción (60 días en el juicio ordinario).¹⁷ El juicio sumario se limita a asuntos en que el interés monetario es limitado o cuando hay jurisprudencia establecida sobre constitucionalidad de leyes o jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del mismo se excluyen, principalmente, la materia de responsabilidades administrativas, las multas en materia de propiedad intelectual y las cargas no pecuniarias.¹⁸ Las principales resistencias a la fórmula del juicio sumario se referían a que también implica que la resolución final no sea emitida colegiadamente sino por el mismo Magistrado instructor.¹⁹ De ahí que se limite la cuantía involucrada. De hecho, tanto el juicio en línea como el juicio sumario iniciaron su aplicación simultáneamente, aunque la reforma legislativa introductoria del juicio en línea fue anterior a la del juicio sumario; de ahí el aserto de que la primera contribuyó a vencer las resistencias y objeciones a la segunda. Una derrama del espíritu modernizador que trae consigo el juicio en línea.

La importancia del rompimiento de inercia que significa una medida de impacto como el juicio en línea no puede menospreciarse en la administración de justicia. Siempre es muy difícil que los Tribunales cambien sus rutinas no obstante la disponibilidad tecnológica y las ventajas aparentes de la substitución de metodologías

¹⁵ El valor exacto al 16 de noviembre del 2011 fue de \$ 543 111 394.44 (entrevista con el Magistrado Coordinador de la Comisión para la Implementación del Juicio en Línea, 19 de noviembre del 2011).

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Arts. 58-1 a 58-15.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

obsoletas por prácticas y herramientas más eficientes. De ahí que ese efecto alterador de la rutina que ha tenido el juicio en línea mostrado en la adopción de la vía sumaria para asuntos de menor cuantía denota un impacto positivo que trasciende la medida en sí misma. Prepara para nuevos avances en la impartición de justicia administrativa y debe aprovecharse para ello.

En cuanto a la mejor distribución de cargas de trabajo en el seno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a mediano plazo, al extenderse a todas las Salas regionales la aplicación del juicio en línea, será viable distribuir los juicios de una manera más uniforme entre dichas Salas, independientemente de su localización geográfica. La legislación actual aún no lo contempla así pero esa es la derivación lógica una vez que el expediente es electrónico y su ubicación no

Aunque hoy parezca ciencia ficción o fantasía, el juicio en línea tiene el potencial de arribar a una distribución uniforme de los juicios entre todas las Salas regionales del tribunal.

está circunscrita físicamente por la geografía. Actualmente, la distribución de los juicios corresponde a la localización geográfica del domicilio del actor, por lo cual varían notoriamente las cargas de trabajo entre las 42 Salas regionales y 3 Salas especializadas²⁰ con una concentración de entre 25% y 30% en la zona metropolitana del Distrito Federal, lo cual merma la óptima utilización de los recursos de que dispone el Tribunal para desempeñar su función. Aunque hoy parezca ciencia ficción o fantasía, el juicio en línea tiene el potencial de arribar a una distribución uniforme de los juicios entre todas las Salas regionales del tribunal. Incluso el discutible alegato de oreja podría ser por videoconferencia sin importar la distancia geográfica, aunque la videoconferencia nunca comunicará lo mismo que la plática presencial.

IV. Tendencias de las TIC

En esencia, hay una tendencia generalizada a ir incorporando el apoyo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la operación jurisdiccional con distintas modalidades. La introducción de las TIC en la administración de justicia en general tiende a ser parcial, experimental y gradual. Principalmente, los expedientes casi invariablemente siguen siendo físicos, con promociones y acuerdos autenticados en papel, complementados con apoyos electrónicos para consultar a distancia reproducciones digitalizadas parciales o totales de los mismos. En ocasiones, tales

²⁰ Estos datos son a partir del 1 de diciembre del 2011. Por acuerdo publicado el 28 de octubre en el *Diario Oficial de la Federación* se creó una tercera sala especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad Administrativa del Estado y, por acuerdo publicado el 16 de noviembre en el *DOF*, se redujeron a 11 las Salas regionales metropolitanas del Distrito Federal.

Sección Doctrina

como situaciones de emergencia, se admiten promociones digitales condicionadas a su validación física en papel suscrito con la firma autógrafa tradicional. Una notoria excepción a la legitimación estrictamente física de las actuaciones sería la prueba digital; lo cual es evidente puesto que, por sí misma, una prueba consistente en un documento digital, aún cuando se imprima, no puede perder su naturaleza original como evidencia de carácter digital.

De manera contrastante con lo anterior, el proyecto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un salto radical, cuántico en sentido metafórico, hacia la llamada “justicia electrónica”. Introduce directamente el expediente digital en lugar del expediente integrado por promociones, acuerdos y resoluciones autenticadas con la tradicional firma o firmas autógrafas; un expediente digital autenticado con la firma electrónica avanzada que provee el sistema certificador del Servicio de Administración Tributaria. Ya no se trata de que las TIC apoyen un procedimiento jurisdiccional basado en un expediente físico tradicional, sino de que la operación jurisdiccional misma sea totalmente electrónica. Hasta el momento no se sabe de ningún país que haya introducido en términos prácticos algo semejante; aún como meta u objetivo a futuro, el expediente electrónico sigue siendo algo no planteado en el mundo en general.

V. La Unión Europea

La Unión Europea, por ejemplo, ha emitido comunicados para estimular pasos de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros hacia el aprovechamiento de las TIC en la administración de justicia. Sin embargo, ninguno de los países involucrados ha llegado a introducir en la práctica el expediente totalmente electrónico.

En efecto, desde fines de mayo del 2008, la Comisión de las Comunidades Europeas emitió un COMUNICADO AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO con el que aprueba un documento intitulado *Hacia una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea)*. Ahí, la Comisión, el principal órgano ejecutivo de las Comunidades, sostiene que

[...] el primer objetivo de la e-Justicia es reforzar la eficacia de la justicia en toda Europa, en beneficio de los ciudadanos. Por tanto, los proyectos prioritarios deberán en primer lugar tener una incidencia positiva en la eficacia de la actividad judicial y facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia. Deberán, además, contribuir a la aplicación de los textos europeos existentes en el ámbito de la justicia, e implicar potencialmente a todos los Estados miembros, o a una inmensa mayoría de ellos.²¹

²¹ Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 30.5.2008COM(2008) 329 final. Disponible en: <www.documentostics.com>, <www.derechotics.com> y Lorenzo Cotino <www.cotino.net>.

En el propio comunicado se alude a varios antecedentes de medidas encaminadas eventualmente a hacer posible la concreción de la justicia en línea, consistentes en el intercambio de información policíaca, etcétera en registros electrónicos. Además, en su anexo 1 contiene una propuesta de calendario de acciones programáticas de “justicia electrónica” que abarca hasta el año 2013. Ninguna de las acciones, es de destacarse, incluye el arribo al expediente electrónico en su totalidad.

En la práctica, las medidas de los países de la Unión Europea hacia lo que se ha denominado justicia electrónica seguramente no han sido uniformes. Lo que sí es claro es que ninguna ha concretado la introducción del expediente jurisdiccional íntegramente electrónico en ningún país.

Francia

Tratándose de Francia, un artículo reciente,²² informa en detalle acerca de una serie de esfuerzos en curso para aplicar con relativo éxito las TIC en la administración de justicia. El artículo reporta, por ejemplo, las dificultades para introducir y generalizar la utilización de equipos de encriptamiento de las comunicaciones desde los bufetes jurídicos hacia los juzgados y Tribunales. Sin embargo, no se informa de ninguna medida que implique la aplicación del concepto de expediente electrónico de manera integral. Por el contrario, según el artículo, la experiencia francesa con la justicia en línea denota que el esfuerzo tecnológico y normativo inicial se ha orientado, sin duda, a replicar las reglas procedimentales utilizadas en el expediente en papel y que la sustitución de éste por documentos digitales, cuando se autoriza, es con el objeto de evitar cualquier cambio importante en los procedimientos tradicionales.²³ En esencia, el enfoque es que las TIC se conciben como apoyo a una operación tradicional de los procedimientos jurisdiccionales. A diferencia de ello, el juicio en línea está concebido como una transformación del procedimiento tradicional, de carácter físico en papel y con el tránsito físico del papel entre puntos geográficos —de la ubicación de los juzgados y Tribunales a los domicilios de las partes y viceversa—, en un procedimiento digital, de carácter electrónico sin tránsito de papel.

Vale la pena anotar que en el mismo artículo acerca de la justicia electrónica en Francia, se comenta con optimismo un desarrollo en sentido diverso, o sea del expediente electrónico, por lo que hace a las apelaciones de casación. Estas apelaciones de tercera instancia, serían el equivalente operativo de nuestro amparo directo de

²² Marco Velicogna, Antoine Errera y Stéphane Derlange, e-Justice in France: the e-Barreau experience www.utrechtlawreview.org Volume 7, núm. 1, (January), 2011.

²³ “The initial technological and normative effort undertaken was clearly aimed at replicating the same procedural rules that are used with the paper medium. The handwritten signature finds its digital equivalent in the normatively provided digital certificate, stored in a USB key owned by the lawyer. Furthermore, the substitution of electronic documents for paper documents, whenever authorized, is designed to avoid any major change in the traditional procedure. It is not by chance that the national convention and local model recommended by the Ministry of Justice state: ‘The whole range of the system features comply with the law. The electronic communication system is designed to adapt to procedural evolutions’”, *op. cit.*

Sección Doctrina

legalidad —llamado precisamente “amparo casación—”. Según dicho artículo, en Francia tales apelaciones de casación se deben promover en forma obligatoria por vía electrónica; se pretende que tal requerimiento forma parte de un esfuerzo más amplio para desarrollar la aplicación de las TIC en ese nivel jurisdiccional.²⁴

Al respecto, es interesante destacar que en Francia los avances hacia el expediente electrónico van más adelantados en la casación que en la primera instancia, en contraste precisamente con lo que está sucediendo aquí en México con nuestro juicio en línea. En efecto, en el caso de este último, se recordará que la propia Ley que lo regula prevé que para el trámite de la revisión y el amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito se deberá imprimir en papel el expediente electrónico y certificarse por el respectivo secretario de acuerdos, al igual que en los amparos indirectos ante Juzgados de Distrito. Además, se prescribe, que ello deberá ser independientemente de que soliciten el envío electrónico de la información relativa.²⁵

Pero, como se ve, en Francia no hay planteamiento que implique la aplicación del concepto de expediente electrónico ni el objetivo de aplicarlo a futuro, no obstante que ya se exige la promoción digital de la apelación de casación.

España

Otro caso es el de España, país también miembro de la Unión Europea, en donde hace sólo unos meses, el 5 de julio pasado, se expidió una Ley reguladora del uso de las TIC en la administración de justicia.²⁶ En su Título IV dicha Ley contiene disposiciones dirigidas a hacer posible la tramitación electrónica íntegra de los procedimientos judiciales. Ya define y regula el expediente judicial digital, “heredero digital de los «autos» que tradicionalmente han constituido el decorado de nuestros juzgados y Tribunales”. Se dice ahí que “cuestiones tales como el foliado o la tradicional remisión de los autos, adquieren una dimensión totalmente diferente al amparo de las nuevas tecnologías”.²⁷ Pero se trata de una Ley, es decir, de un proyecto y no de una realidad. Pero sin duda, España ya se mueve en dirección similar a la de nuestro juicio en línea de manera generalizada a toda la administración de justicia.

²⁴ “As of November 2009, 70% of all applications to the *Cour de cassation* were filed electronically, the *Cour de cassation* having received 19,000 cases in civil matters and 8,000 in penal matters in 2008. It should be emphasized that the *Cour de cassation* did not restrict the scope of the programme to electronic case filing, but conceived it as a part of a broader and more comprehensive innovation effort. It involved providing judges and clerks with large flatscreens or dual screens, installing computers in the rooms where working sessions are held, and training judges and staff. Judges were provided with a comprehensive working environment called the *bureau virtuel*, which allows them to work remotely from their home while having access to all resources, as if they were physically in the *Cour de cassation*. The case files are in PDF format, allowing judges to easily reuse their text”. *Op. cit.*

²⁵ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, art. 58-Q.

²⁶ Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 160, miércoles 6 de julio del 2011, sec. I, p. 71320, cve: BOE-A-2011-11605.

²⁷ *Op. cit.*

En el caso del juicio en línea en nuestro procedimiento contencioso administrativo federal, en contraste con el caso de España, no obstante lo ambicioso del sistema, tiene la virtud de que la experiencia compleja que se desarrolle con su puesta en marcha será exportable a otros ámbitos de la administración de justicia y, en términos prácticos, servirá para propiciar y facilitar la aplicación de las TIC de manera integral en toda la administración de justicia en el país.

VI. El juicio en línea como estrategia

Desde un punto de vista de estrategia en la modernización de la administración de justicia, el juicio en línea se puede ver como una ruta intermedia entre una muy conservadora, como es la seguida en la mayoría de los casos, que va aplicando las TIC de forma experimental y gradual en diversos aspectos de la operación jurisdiccional y un camino radical, como pretende ser el anunciado en España, en su reciente Ley, que se propone generalizar de manera comprensiva la aplicación de las TIC en la administración de justicia en general.

Sea cual fuere la forma como se quiera ver el camino del juicio en línea, como muy adelantado o no, en relación con lo que se observa en otros países, la ruta va en la dirección correcta si vemos la tendencia internacional. Por otra parte, parece ya un esfuerzo por demás tardío en el mundo, el de las instituciones de justicia por modernizar su operación aprovechando las nuevas tecnologías disponibles.

Una estrategia a destacar en la implantación del juicio en línea por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el carácter opcional que le da la legislación. A diferencia, por ejemplo, de Francia que exige la presentación de la apelación de casación por vía electrónica, como se señaló, en México el juicio en línea es una opción para el particular, sea como actor o como demandado tratándose del juicio de lesividad en que la autoridad es la actora que pretende la anulación de una resolución favorable al particular. Sólo a las autoridades se les exige sujetarse al juicio en línea cuando el particular opta por él. De hecho esta estrategia permite que sea el mercado, por así decirlo, de los particulares actores o, eventual y excepcionalmente demandados, el que vaya determinando la preferencia por esa vía procedimental, sin que les sea impuesta a los ciudadanos. Ese carácter opcional de la vía del juicio en línea implica que sólo podrá tener éxito en la medida en que funcione satisfactoriamente desde la perspectiva del ciudadano litigante.

Por ello, cualquier esfuerzo para agilizar y hacer más eficiente la administración de justicia debe ser bienvenido; muestra el vencimiento de atávicas resistencias tradicionales en el sentido opuesto.

Sección Doctrina

Desde una perspectiva más amplia, el juicio en línea puede ser un hito en la modernización profunda de la administración de justicia. Es una especie de mal endémico universal, la resistencia de las instituciones jurídicas, en particular las jurisdiccionales, a aprovechar los instrumentos que ofrecen la ciencia y la tecnología para hacer más eficiente su operación, nada menos, en el caso a estudio, que la administración de justicia. Por ello, cualquier esfuerzo para agilizar y hacer más eficiente la administración de justicia debe ser bienvenido; muestra el vencimiento de atávicas resistencias tradicionales en el sentido opuesto.

Hoy en día, las señales de las tendencias en la aplicación de las TIC en la administración de justicia es que ya no hay marcha atrás. La pregunta ya no es si se da de dar o no la llamada justicia electrónica, sino cuándo y en qué grado se irá dando en los diversos países; a qué ritmo se irán incorporando los Tribunales en distintos países y lugares a las modalidades de la justicia en línea.

Por lo pronto, habría que sentir algún grado de satisfacción porque en México, en la justicia administrativa, estemos en un buen lugar de avance con audacia y pasos ciertos en la aplicación de la justicia en línea. En alguna medida es algo que contribuye al acercamiento de la justicia al ideal constitucional en cuanto a la prontitud y expeditez.

Que la impartición de justicia en cuanto a su oportunidad va a la zaga de los tiempos no hay duda. Y buena parte del desfase entre las necesidades de oportunidad que la vida social impone a la impartición de justicia y los tiempos prolongados que ésta consume, se debe a que así como la vida social acelera su tiempo, la administración de justicia se resiste a tomar las medidas de agilización que están disponibles merced a la ciencia y tecnología actuales.

VII. Asincronía de la justicia

En otros análisis he argumentado que el tempo de la acción social se acelera merced a la tecnología de las comunicaciones y el transporte, promoviendo el cambio social a un ritmo constante.²⁸ En contraste con esa aceleración del tempo social propiciado por tales tecnologías, en el caso de los procedimientos y resoluciones jurisdiccionales que resuelven conflictos son proverbiales los largos lapsos que implican los procedimientos en prácticamente todas las materias. Es decir, en relación al tempo de la vida contemporánea, son procedimientos desfasados. De ahí la proliferación de vías alternativas de solución de controversias como el arbitraje, la conciliación, la avenencia, la mediación, etcétera.

²⁸ Juan Manuel Terán Contreras, “Tiempo, derecho y doctrina a fines de siglo”, *Alegatos*, UAM-A, núm. 35, México, ene-abr., 1997; ———, “Evolución reciente del sistema financiero frente al sistema jurídico”, *Alegatos*, UAM-A, núm. 45, México, may-ago., 2000, pp. 353-360.

Hay un reconocimiento generalizado de que la administración de justicia es universalmente lenta en relación al ritmo social contemporáneo. Las rutinas jurisdiccionales, en parte por las exigencias de verificación y prueba tangible, así como su revisión y atención de prolija argumentación, consumen tiempo. Por otra parte, la vida social se desenvuelve al ritmo que imponen las tecnologías de comunicación instantánea. Así, la impartición de justicia se desfasa radicalmente de la vida social determinando que sea la regla y no la excepción la justicia tardía. De ahí que cualquier medida que tienda a reducir la brecha entre el ritmo de la justicia y el de la vida social sea bienvenida. Tan sólo en la notificación de acuerdos y resoluciones, el juicio en línea obviamente abrevia los lapsos. En la previsión legal actual, tres días hábiles es el límite que puede tardar una notificación en el juicio en línea, frente al tiempo que en una urbe como el Distrito Federal puede tardar una notificación personal incluyendo el tiempo de preparación de la documentación física necesaria. Piénsese, además, en los tiempos de traslado de las partes para presentar promoció- nes físicamente, a más del tiempo de preparación física de la documentación. Todo ese tiempo se comprime por eliminación con el juicio en línea.

VIII. Cuestionamientos

Hay aún cuestionamientos sobre el diseño actual del juicio en línea, algunos de los cuales son aplicables en general, a la dependencia de los sistemas de operación digital, como sería la caducidad de la firma electrónica avanzada y la necesidad de renovarla periódicamente, lo cual es indispensable por seguridad y sólo sucede con la firma autógrafa cuando ésta cambia de manera notoria. Lo mismo ocurre respecto del cuestionamiento de la inoperancia o caída del sistema ante un plazo perentorio, para lo cual la ley ya prevé la manera de solucionar el tema.

Por otra parte, hay sugerencias que pueden ameritar atención, como la de una firma electrónica avanzada de carácter institucional tratándose de la representación de las autoridades demandadas y la posibilidad del registro a distancia para fines del acceso al sistema.

Una preocupación que surge entre los litigantes²⁹ es el carácter anónimo del juicio en línea por la distancia implícita entre las personas de los juzgadores y de las partes. La preocupación amerita reflexionarse porque el llamado alegato “de oreja” no queda excluido, aunque siempre es discutible su legitimidad por la ausencia de la contraparte. Otra preocupación, emparentada con la de lo “anónimo” del juicio en línea, alude a la potencial automatización de la justicia si no del juicio. Esta preocupación también amerita algunas reflexiones porque, aún sin el juicio electrónico, no

²⁹ Reunión Anual del Colegio de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, Facultad de Derecho, UNAM, 17-20 de noviembre del 2011.

Sección Doctrina

es extraña la reproducción de formatos de demandas y aún de sentencias cuando hay precedentes muy consolidados. Pero, por otra parte, los esfuerzos por automatizar el juicio jurídico a la manera de los sistemas expertos aplicados en la medicina, por ejemplo, no han tenido éxito por razones elementales: la decisión o el juicio jurídico no responde sólo a la lógica, como sí lo hace un interrogatorio médico para diagnóstico de salud, sino que incluye variables perceptivas y axiológicas de complejidad múltiple ante argumentación de variabilidad impredecible.

IX. Modernización de la justicia

Regresando al tema de la oportunidad en la impartición de justicia, además de la abreviación de los lapsos procesales, hay otros aspectos del Sistema de Justicia en Línea que pueden contribuir a acelerar la impartición de justicia administrativa. La estadística de indicadores de gestión que está llamada a generar de manera automática, el Sistema debe permitir un monitoreo del desempeño mucho menos burdo que el simple número de sentencias emitidas en un periodo por ponente o por sala. El indicador simple del número de sentencias distorsiona dramáticamente la operación porque presiona a resolver el mayor número posible de juicios seleccionando para ello los casos menos complejos y posponiendo la conclusión de los juicios cuya sentencia resolutoria demanda más tiempo y esfuerzo. Sólo las visitas de inspección semestrales, o anuales, presionan para resolver juicios antiguos cuya conclusión ha quedado pospuesta ante el indicador de número de resoluciones revelado mes a mes. Si la generación automática de indicadores estadísticos más sofisticados que el simple número de sentencias emitidas, permite evitar el rezago en juicios complejos, sin duda el Sistema de Justicia en Línea aportará otro elemento de reducción de brecha entre impartición de justicia administrativa y tiempo de la vida social. Por ejemplo, un indicador de la duración promedio de los juicios por ponente y por sala, presionaría en la dirección de resolver juicios antiguos.

El tema de indicadores de gestión más adecuados para una gestión eficaz de la impartición de justicia revela que el posicionamiento positivo de México en la justicia en línea quizá también debiera alentar otras medidas hacia la modernización en la administración de justicia. Por ejemplo, en el terreno de la gestión del capital humano, desde la selección hasta la capacitación, promoción y desarrollo de las personas involucradas en todo el proceso de administración de justicia, donde todavía falta mucho por actualizar con los conocimientos y la tecnología hoy disponibles. Resulta paradójico que sea precisamente en la administración de la justicia, que es un valor supremo de cualquier sociedad, donde con mayor frecuencia se desatiende aquélla, debido a las personas involucradas en tan delicada tarea. Me atrevo a decir que esta situación no es exclusiva del país, sino que corresponde a la generalizada resistencia de los Tribunales en el mundo a modernizar su gestión, incluyendo la gestión de su personal. En la industria, en la actividad comercial, en las institucio-

nes financieras y en la vida económica en general hoy se reconoce que el llamado capital humano, o sea las personas, es el recurso central para el éxito o fracaso. Sin embargo, aún falta que así se reconozca plenamente en la impartición de justicia, por paradójico que ello parezca.

Ahora bien, sin menoscabo del éxito que significa el juicio en línea y el Sistema de Juicio en Línea y la satisfacción de que ello posicione a México en la avanzada de la justicia electrónica como signo del futuro en la administración de justicia, vale la pena reflexionar si ese es también el camino más eficiente para toda la justicia administrativa o, aún, toda la impartición de justicia. La justicia en línea se mueve hacia el expediente electrónico y ello resulta idóneo para litigios en que predomina la prueba documental, como es el caso de la justicia administrativa. Sin embargo, vale la pregunta por lo que toca a los asuntos de poca cuantía, que hoy encuentran respuesta en la vía sumaria que, además, opcionalmente puede ser planteada como juicio en línea para una solución tan breve como la del primer juicio sumario en línea que se resolvió en 31 días hábiles. ¿Acaso no podría ser aún más pronta y eficaz la solución de “justicia” en tales casos por la vía de audiencias de avenencia o conciliación de carácter obviamente oral, en que las autoridades estuviesen facultadas para condonar recargos, multas, etcétera, según lo ameritaran las circunstancias precisamente de justicia? ¿Hasta donde la objeción común de que se trata de cuestiones de Derecho público no susceptibles de negociación ha de prevalecer frente a los requerimientos de la justicia pronta y expedita, con toda la complejidad circunstancial y valorativa que exigen las decisiones de justicia?

X. Conclusiones

1. El juicio en línea es una estrategia de implantación de las TIC idónea para modernizar la justicia administrativa federal y atender el creciente número de juicios.
2. El juicio en línea también es una estrategia idónea para introducir las TIC en la administración de justicia en general en el país.
3. El juicio en línea ubica a México en la avanzada de la justicia electrónica.
4. El juicio en línea apoyó en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el rompimiento de resistencias para la introducción del juicio sumario.
5. La experiencia en la implantación del juicio en línea debe inspirar nuevas iniciativas de modernización en la administración de justicia.

Bibliografía

Boletín Oficial del Estado Español.

Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2001.

Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2002.

Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2003.

Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2004.

Informe Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2006.

Jiménez Illescas, Juan Manuel. *El Juicio en Línea: procedimiento contencioso administrativo federal*. México, Dofiscal Editores, 2009, 139 pp.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Memoria Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2008.

Memoria Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2009.

Memoria Anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2010.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, junio del 2000.

Utrecht law review