



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

OPINIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL SOBRE LA MINUTA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA

HONORABLE ASAMBLEA:

A las comisiones unidas de la Función Pública y de Economía, y con opinión de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y Especial de Acceso Digital de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, correspondiente a la LXI Legislatura, le fue turnada el día 29 de marzo de 2011, para su estudio y dictaminación, la siguiente:

“MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA, PRESENTADA POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA CON FECHA 9 DE DICIEMBRE DE 2010”

Derivado de lo anterior, la Comisión Especial de Acceso Digital de la Cámara de Diputados se abocó al estudio y análisis de la minuta mencionada al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 9 de diciembre de 2010 el Titular del Poder Ejecutivo Federal presentó ante el Senado de la República del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada, la cual fue



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

turnada por la Mesa Directiva de dicha Cámara a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Ciencia y Tecnología, para que procedieran a su revisión y elaboración del dictamen correspondiente.

SEGUNDO. Con fecha 22 de marzo de 2011, las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, habiendo recabado previamente la opinión de la Comisión de Ciencia y Tecnología, presentaron ante el Pleno del Senado de la República el Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada, el cual fue aprobado con 89 votos a favor, y turnado a la Cámara de Diputados para efectos del Apartado A) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En la sesión ordinaria del 29 de marzo de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada a la Comisión de la Función Pública, para su estudio y dictaminación, así como a las comisiones de Economía, de Hacienda y Crédito Público, y Especial de Acceso Digital, para que estas últimas rindieran su opinión.

Esta Comisión Especial de Acceso Digital fundamenta su opinión con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Esta Comisión Especial de Acceso Digital resulta competente para conocer y emitir opinión a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

la Ley de Firma Electrónica Avanzada, en virtud de que mediante acuerdo del 10 de diciembre de 2009, la Junta de Coordinación Política del Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, aprobó su creación, en términos de lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA.- La iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo y turnada al Senado para su análisis y aprobación propone la expedición de la Ley de Firma Electrónica Avanzada con el objeto de regular y homologar su uso y las disposiciones relacionadas, así como la expedición de certificados digitales a personas físicas y servicios relacionados con los mismos. La Comisión Especial de Acceso Digital estima pertinente la expedición de esta ley observando los objetivos para lo cual fue propuesta así como los beneficios derivados del uso de la firma electrónica referida.

TERCERA.- Actualmente, como la propia iniciativa analizada y enviada por el Senado reconoce, existen ya diversas disposiciones legales a nivel federal que regulan la existencia y el uso de la firma electrónica avanzada y de su certificado digital, y la utilización de medios de identificación electrónica en actos jurídicos realizados a través de medios electrónicos.

Entre estos ordenamientos, la Minuta señala que se encuentran el Código Fiscal de la Federación, el Código de Comercio, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Ley Aduanera, la Ley de Comercio Exterior, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley del Seguro Social, la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley.

CUARTA.- A nivel estatal, desde hace tiempo legislaciones de varias entidades federativas reconocen e institucionalizan el uso de la firma electrónica en trámites, servicios, actos y procedimientos administrativos.

QUINTA.- De igual forma, algunas Dependencias y Entidades a nivel federal, ya implementan la Firma Electrónica Avanzada en trámites diversos.

En este sentido, y de acuerdo a lo que refiere la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo, así como la Minuta aprobada por el Senado, se crea de forma permanente, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de diciembre de 2005, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, cuyo propósito fundamental es promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De conformidad con la minuta, dicho Acuerdo contempla la creación de la Subcomisión de Firma Electrónica Avanzada, integrada por los representantes que designen los titulares la Secretaría de Economía, la Secretaría de la Función Pública y el Servicio de Administración Tributaria, la cual cuenta, entre otras, con las funciones siguientes: a) coordinar las acciones necesarias para la



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

homologación de la firma electrónica avanzada en la Administración Pública Federal, b) establecer las condiciones técnicas que permitan el reconocimiento de los certificados digitales de firma electrónica avanzada y c) proponer y promover los mecanismos para facilitar la implementación y operación de la firma electrónica avanzada en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Para cumplir con las funciones conferidas a la Subcomisión de Firma Electrónica Avanzada, se emitió y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2006, el Acuerdo Interinstitucional que tiene por objeto establecer los Lineamientos para la homologación, implantación y uso de la firma electrónica avanzada en la Administración Pública Federal, el cual pretende igualmente evitar la duplicidad o multiplicidad de certificados digitales de firma electrónica avanzada asociados a una persona y establecer el reconocimiento de los mismos por las autoridades certificadoras de las dependencias, entidades y prestadores de servicio de certificación.

SEXTA.- De acuerdo a lo anterior, tres dependencias han tenido una participación relevante en la expedición y uso de la firma electrónica avanzada y certificados digitales, a saber, la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Economía y del Servicio de Administración Tributaria. Esta situación es consecuente con las atribuciones que tienen conferidas en esa materia dichas instituciones.

Así, en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública es la dependencia facultada para promover las estrategias necesarias para el establecimiento de políticas y el desarrollo del gobierno electrónico, de los estándares de la eficiencia y la eficacia



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

gubernamental, así como el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación.

En este sentido, la Secretaría de la Función Pública ha implementado de manera obligatoria el uso de la firma electrónica avanzada en materia de registro de la situación patrimonial de los servidores públicos de la Administración Pública Federal y es la dependencia encargada de operar, entre otros sistemas el de certificación de los medios de identificación electrónica que utilizan las dependencias y entidades federales, así como particulares, el Compranet, el Tramitanet y el Registro Único de Personas Acreditadas.

Por su parte, y con la finalidad de buscar la homologación e interoperabilidad de certificados digitales en el ámbito de la Administración Pública Federal, el Servicio de Administración Tributaria está facultado -en términos de lo previsto por el último párrafo del artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación- para aceptar los certificados de firma electrónica avanzada que emita la Secretaría de la Función Pública a servidores públicos de la Federación y los emitidos por prestadores de servicios de certificación autorizados en los términos del derecho federal común, siempre que en ambos casos las personas físicas titulares de los certificados comparezcan ante él para acreditar su identidad.

Es importante hacer notar que derivado de las reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, muchas de las dependencias públicas ya hacen uso de la Firma Electrónica Avanzada.



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

Por último, y al igual que las otras dependencias, resulta relevante la participación que al respecto ha tenido la Secretaría de Economía, la cual por virtud del 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 Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, es la encargada de administrar el sistema de información y custodiar la base de datos central del Registro Público de Comercio y así como de la Infraestructura de Clave Pública de Prestadores de Servicios de Certificación.

Así, la Secretaría de Economía está facultada para certificar las claves públicas de los responsables del Registro Público de Comercio y de los fedatarios públicos, así como certificar, a través de los prestadores de servicios de certificación, las claves públicas de personas físicas o morales que son acreditadas por dicha dependencia.

SEPTIMA.- La Minuta proveniente del Senado de la República señala que se excluye expresamente los actos relacionados con las materias fiscal, aduanera y financiera para efectos de la implementación y uso de la Firma Electrónica Avanzada.

OCTAVA.- Son reconocidos los beneficios y ventajas del uso e implementación de la firma electrónica avanzada. Tanto la sociedad y el gobierno podrán interactuar a través de servicios electrónicos con criterios de eficiencia y economía, incrementando la transparencia, y homologando los procesos, lo cual incidirá en menor corrupción y discrecionalidad en los trámites.



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

NOVENA.- Se reconoce igualmente que la expedición de una Ley de Firma Electrónica Avanzada, permite cumplir con recomendaciones de organismos internacionales, tales como aquellas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), quien coordinó el Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC 2007 y eLAC 2010), derivados del Plan de Acción de Ginebra sobre la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información de 2003.

DÉCIMA.- La expedición de la Ley de Firma Electrónica se convierte, por tanto, en un componente básico de los esfuerzos por promover efectivamente un gobierno electrónico y la cual se circunscribe en el marco de los trabajos emprendidos por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a través de las comisiones de Ciencia y Tecnología del Senado de la República y Especial de Acceso Digital en la Cámara de Diputados, para el avance de una Agenda Digital Nacional.

Esta Comisión Especial estima imprescindible apoyar e impulsar los esfuerzos para legislar a favor de un gobierno electrónico que genere eficiencias y beneficios para la sociedad y gobierno, ya que este tipo de proyectos cobran especial importancia para el gobierno mexicano cuando reportes internacionales tales como el del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) *Global Information Technology Report 2010-2011*, señalan que México ha caído 29 lugares desde la evaluación del 2006 a la fecha en materia de promoción del gobierno electrónico y el uso, promoción y priorización de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) así como la eficiencia derivada de su implementación, lo cual sugiere un alto grado de oportunidad para la aprobación de leyes en este sentido.

COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

DÉCIMA PRIMERA.- Esta Comisión Especial considera que la expedición de la Ley de Firma Electrónica Avanzada permitirá impulsar el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones en la gestión pública como opción para generar condiciones que permitan hacer más efectiva la provisión de trámites, servicios y procedimientos públicos.

DÉCIMA SEGUNDA- La Minuta referida contiene treinta y un artículos divididos en 4 títulos, de acuerdo al siguiente cuadro resumen.

Título	Disposiciones que contiene (4 títulos con 31 artículos)
1.- Disposiciones Generales	<ul style="list-style-type: none"> • El objeto de la ley es regular la firma electrónica en las comunicaciones, trámites, prestación de servicios, actos y procedimientos administrativos de las instituciones públicas y los servicios relacionados con la firma. • La dependencia facultada para interpretar las disposiciones de la Ley, así como para emitir las disposiciones generales será la SFP, previa opinión del SAT y la SE. • Su alcance exceptúa las materias fiscal, aduanera y financiera.
2.- De la firma electrónica avanzada	<ul style="list-style-type: none"> • Uso y validez de la firma electrónica señalando que producirán los mismos efectos que los presentados en papel con firma autógrafa, teniendo en consecuencia el mismo valor probatorio. • Deberá cumplir con: equivalencia Funcional con la firma autógrafa; autenticidad e integralidad (tener la certeza de que éste ha permanecido completo e inalterado desde su firma) y neutralidad tecnológica (en cualquier sistema). • Elementos indispensables para el uso de la firma electrónica, un certificado digital y una clave privada. • La información contenida en los mensajes de datos y en los

COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

	<p>documentos electrónicos será pública, salvo que la misma esté clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia (LFTAIPG).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los mensajes de datos y los documentos electrónicos que contengan datos personales estarán sujetos a las disposiciones aplicables al manejo, seguridad y protección de los mismos.
3.-Del certificado digital	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos y procedimientos de los certificados digitales, así como los derechos y obligaciones de quienes sean titulares de un certificado digital. • Regula a autoridades certificadoras que podrán emitir certificados digitales, entre ellas SFP, SE y SAT. • Permite a SFP, SE y SAT reconocer certificados digitales de otras dependencias o entidades, así como de los poderes Legislativo y Judicial, organismos públicos autónomos y por los gobiernos de las entidades federativas y se establece la posibilidad de reconocer certificados expedidos en el extranjero. • Incluye los requisitos que deberán cumplir, definiendo atribuciones y las obligaciones.
4.- Responsabilidades y Sanciones	<ul style="list-style-type: none"> • De servidores públicos y los particulares que contravengan las disposiciones de la Ley. • El mal uso será sancionado en términos de lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el Código Penal Federal y demás disposiciones jurídicas aplicables.
Transitorios	<ul style="list-style-type: none"> • Certificados digitales emitidos con anterioridad a su entrada en vigor, conservarán su vigencia y alcances.



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

DECIMA TERCERA.- En virtud de lo anteriormente expuesto, la Comisión Especial de Acceso Digital, después de estudiar y analizar la Minuta referida, emite la siguiente:

OPINIÓN

PRIMERA.- La Comisión Especial de Acceso Digital de la Cámara de Diputados opina favorablemente acerca de esta Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada, y considera pertinente la aprobación de dicha Minuta.

SEGUNDA. - Esta Comisión considera que la expedición de una ley que regule de manera uniforme el uso y validez de la firma electrónica permitirá generar beneficios al gobierno y sociedad a través de diversos aspectos en materia de eficiencia, economía, transparencia y seguridad jurídica mediante el uso intensivo de las TIC y su priorización, a través de herramientas de gobierno electrónico que formen parte de una Agenda Digital, lo cual eventualmente nos permitirá transitar hacia una Sociedad de la Información.

TERCERA.- Igualmente, considera necesario que la minuta objeto de opinión, contemple los supuestos que permitirán a la Secretaría de la Función Pública, a la Secretaría de Economía y al Servicio de Administración Tributaria el reconocimiento mutuo de certificados digitales, así como la posibilidad de reconocer mediante la suscripción de convenios de coordinación aquellos certificados emitidos por los poderes Legislativo y Judicial, entre otras autoridades.



COMISIÓN ESPECIAL DE ACCESO DIGITAL

CUARTA.- Se considera asimismo necesario que debido a que el marco jurídico nacional vigente ya contempla disposiciones relacionadas con el uso de firma electrónica, principalmente en las materias mercantil, civil y fiscal, se procure que la Minuta materia de dictamen se estudie y dictamine en un contexto de armonización legislativa con dicho marco jurídico vigente, para evitar omisiones o contradicciones entre los diferentes ordenamientos.

QUINTA.- Finalmente esta Comisión considera pertinente que se contemple la posibilidad de incluir en los considerandos del dictamen que la Ley que se expide se refiere al uso de la firma electrónica en el sector público.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de abril de 2011.

Comisión Especial de Acceso Digital

Diputados: Rodrigo Pérez-Alonso González, Andrés Massieu Fernández, Tomás Gutiérrez Ramírez, Salvador Caro Cabrera, Javier Corral Jurado, Francisco Hernández Juárez, Pedro Jiménez León, Ruth Esperanza Lugo Martínez, José Ignacio Pichardo Lechuga, Eric Luis Rubio Barthell, María del Pilar Torre Canales, Agustín Torres Ibarrola, José Luis Velasco Lino, Indira Vizcaíno Silva, Silvia Fernández Martínez.