

INICIATIVA DE LA SEN. YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XV DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA; Y EL ARTÍCULO 37, PRIMER PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

La suscrita, **YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Senadora de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8 numeral 1 fracción 1, 164 numeral 1, del Reglamento del Senado de la Republica, somete a consideración de esta honorable soberanía, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XV DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA; Y EL ARTÍCULO 37, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN MATERIA DEL EFECTO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción

El silencio administrativo opera en el caso de inactividad por falta de resolución en los procedimientos administrativos, por parte de la administración pública. En sentido estricto sólo se da el silencio administrativo en los casos de procedimientos iniciados a instancia del interesado o por su solicitud, en los que la administración pública tiene que responder a la petición del particular.

El silencio de la Administración frente a una petición puede ser:

1. Positivo o Estimatorio, denominado también como afirmativa ficta
2. Negativo o Desestimatorio, denominada también como negativa ficta

La teoría procesal administrativa [*] establece que se configura el silencio positivo o estimatorio, cuando después de transcurrido el plazo para que la autoridad emita una resolución administrativa, generalmente de 3 meses, sino hay notificación por parte de la administración, se entenderá estimada por silencio positivo, a excepción de los supuestos en los que normas con rango de ley establezcan lo contrario.

La estimación por silencio administrativo se considera como “un acto presunto de la administración y finalizador del procedimiento”. [*]

De conformidad con la fracción XV, del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el silencio negativo o desestimatorio se dará:

1. Las que se configuren por negativa ficta en la materia administrativa competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,
2. Por el transcurso del plazo que señale el Código Fiscal de la Federación,
3. Por el transcurso del plazo que señale la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, o,

4. Las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

En ambos casos, tanto en la afirmativa como en la negativa ficta, el silencio administrativo se podrá acreditar por cualquier medio de prueba admitido en Derecho o solicitando el certificado acreditativo del silencio ante el órgano competente para resolver. Este certificado ha de emitirse en el plazo de 15 días desde su solicitud, si la Administración no lo emite el interesado se verá obligado a recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa para que condene a la Administración a entregar tal certificado. [*]

II. Negativa ficta

En sentido estricto, la negativa ficta es el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, la cual será en sentido negativo de la petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado período [*].

El objeto de esta figura es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente, de suerte que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la misma, sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, el legislador ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo para el peticionario

De la atenta lectura de los artículos 37, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación; fracción XV, del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se desprende que cualquier petición formulada a la autoridad administrativa, incluida la fiscal, que no sea contestada en un plazo de tres meses se considerará resuelta de forma negativa y, por ende, que al ser esta materia del conocimiento exclusivo del citado tribunal podrá impugnarse ante él, es indudable que la falta de contestación en el lapso indicado a la solicitud formulada, configura una negativa ficta que causa agravio al contribuyente, de manera que éste podrá acudir, en defensa de sus intereses, ante el citado órgano jurisdiccional administrativo.

Además, a través de la impugnación de esa negativa ficta por el interesado, se podrá obligar a la autoridad a que en la contestación dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que sustente aquélla, esto es, si bien es cierto que la facultad de la autoridad hacendaria para cancelar o no aquellos actos es discrecional, también lo es que dicha atribución no es arbitraria, por lo que está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación aludidos; de lo contrario, se llegaría al extremo de dejar en estado de indefensión al particular por el simple hecho de considerar que la autoridad fiscal responsable goza de facultades discrecionales, de manera que ésta debe emitir una resolución en donde se haga del conocimiento del gobernado las causas por las cuales deniega la petición hecha en la solicitud relativa y fundar la facultad discrecional que tenga para no hacerlo [*].

III. Justificación de la negativa ficta por la afirmativa ficta en las disposiciones legales de derecho administrativo

Como se ha explicado previamente, la negativa ficta sirve para justificar en sentido negativo el silencio administrativo de la autoridad. Ahora bien, el fortalecimiento del Estado de Derecho en nuestro país, transita necesariamente por eliminar las herramientas que pueden ser utilizadas por la autoridad de manera arbitraria para justificar su ineficiencia y, con ello, generar incertidumbre en los ciudadanos.

Por ejemplo, en opinión del Mtro. Fauzi Hamdan Amad, “el mejor antídoto contra la corrupción es muy simple, tan simple que ha pasado desapercibido”, señala el abogado que dicho antídoto es reformar, “la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo con el propósito de que al tener lugar el silencio administrativo, esto es de no responder la autoridad en un plazo determinado (tres meses) opere siempre la afirmativa ficta” [*].

La reforma propuesta tendrá el objetivo esencial de brindar certeza jurídica a los ciudadanos en las resoluciones administrativas de la autoridad, que con ello se verá obligada a agilizar sus resoluciones dentro del plazo de tres meses. Con ello se hace efectivo en materia administrativa, el principio de interpretación constitucional pro persona, en los términos del segundo párrafo del Artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se expande la eficacia de los derechos humanos de los ciudadanos en materia administrativa.

Aunado a lo anterior, en el marco de la Opinión Consultiva 5/85 en que el juez Rodolfo Piza Escalante articuló lo que parece ser la primera definición del principio pro persona, antes conocido como principio pro homine. En continuidad con esta línea de pensamiento, el juez Piza Escalante volvió a pronunciarse respecto del entonces principio pro homine un año después, en el marco de la Opinión Consultiva 7/86, que interpretó el contenido de los artículos 1.1., 2, y 14.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese fallo, el juez Piza afirmó que:

“el criterio fundamental es el que impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. Ese criterio fundamental –principio pro homine del derecho de los derechos humanos–, conduce a la conclusión de que su exigibilidad inmediata e incondicional es la regla, y su condicionamiento la excepción, de manera que si, en los términos en que está definido por la Convención el derecho de rectificación o respuesta, podría ser aplicado aun a falta de las referidas condiciones que establezca la ley’, es un derecho exigible per se” []*

Dicho derecho de rectificación o respuesta, a la luz de las referidas disposiciones de la Convención Americana, debe ser entendido como el derecho fundamental a la réplica en nuestro marco jurídico. De manera análoga cabe interpretar dicho criterio en materia administrativa del siguiente modo, a falta de disposición administrativa establecida en ley la afirmativa ficta debe operar automáticamente como un aplicación directa de la interpretación pro persona del derecho fundamental, el obtener una respuesta inmediata por parte de la autoridad.

Como menciona el Mtro. Hamdan Amad, la corrupción “disminuiría significativamente, sin embargo, en caso de que ocurra que un servidor público no responda lo solicitado por el particular y deje pasar el plazo, para que tenga lugar la afirmativa ficta, sería suficiente para que ese servidor público sea destituido de su cargo” [*].

Para una mayor comprensión de la reforma, anexamos un cuadro comparativo de la iniciativa:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo	Iniciativa
Artículo 17. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo	Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en

<p>al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.</p> <p>En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo</p>	<p>sentido afirmativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido negativo.</p> <p>En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido afirmativo.</p>
Código Fiscal de la Federación	Iniciativa
<p>Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte...</p>	<p>Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió afirmativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte...</p>
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Iniciativa
<p>Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:</p> <p>I – XIV...</p> <p>XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto</p>	<p>Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:</p> <p>I – XIV...</p> <p>XV. Las que se configuren por afirmativa o negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva o negativa ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No</p>

en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;...	será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;...
--	--

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del Senado la República, la siguiente propuesta de:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para quedar como sigue:

Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido **afirmativo** al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido **negativo**.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido **afirmativo**.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el artículo 37, párrafo primero del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió **afirmativamente** e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte...

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforma el artículo 3, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para quedar como sigue:

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I – XIV...

XV. Las que se configuren por **afirmativa** o negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva o **negativa** ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, el 14 de junio de 2017.

A t e n t a m e n t e

Sen. Yolanda de la Torre Valdez

[*] Cfr. Consultado el 15 de mayo de 2017 en: <http://www.rydabogados.com/que-es-el-silencio-administrativo/>

[*] Ibidem.

[*] Ibidem.

[*] Cfr. Díez, M. M., El acto administrativo, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1956 disponible en: <http://mexico.leyderecho.org/negativa-ficta/>

[*] Cfr. Tesis 2a./J. 81/2001, NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL, SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002, página 72, Segunda Sala; véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 350. Consultado en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/921/921823.pdf>

[*] <http://habitatmx.com/2017/05/03/camino-por-andar-2/>

[*] Consultado el 15 de mayo de 2017 en: http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Principio%20pro%20persona.pdf

[*] <http://habitatmx.com/2017/05/03/camino-por-andar-2/>