

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales le fue turnado para su estudio y dictamen, en fecha 17 de Mayo de 2010, el expediente legislativo número **6367/LXXII**, formado con motivo del escrito presentado por los integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, pertenecientes a la LXXII, legislatura al Congreso del Estado, mediante el cual presentan iniciativa de reforma por adición de un Capítulo Cuarto al título Cuarto, dentro de los artículos 49 bis 1, 49 bis 2 y 49 bis 3, de Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León, así como el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

ANTECEDENTES:

Exponen los promoventes que la inactividad de la autoridad por su sólo hecho no causa consecuencias jurídicas a menos de que una disposición jurídica expresa que prevea cosa distinta.

Refieren que el silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina, según la cual, el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo. Que en nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo encontró su principal aplicación en la figura de la negativa ficta, regulada en su artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y es aplicable en general a todas las solicitudes presentadas antes las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en tiempo. Al efecto, dicho precepto en lo conducente dispone:

“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....”

Por su parte, la Ley Federal del Procedimientos Administrativo, en su artículo 17, establece la negativa como una figura general aplicable a la administración pública federal:

“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 organismos descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo 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. 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.”

La negativa ficta es una ficción legal nacida por el silencio de la autoridad en sustitución del acto expreso, cuya actualización determina que se presuma

que la autoridad resolvió de forma desfavorable la solicitud o instancia que de manera escrita formuló el administrado.

Aluden que los que se trata de evitar con la negativa ficta es el silencio de la autoridad administrativa, o sea su actitud pasiva y negligente, para obligarla a producir una resolución expresa, y para que en caso de que no se diera ésta, ese silencio administrativo produzca efectos jurídicos a favor del gobernando, una vez transcurrido el término del que goza la referida autoridad para emitir su decisión.

Explican que de acuerdo con la teoría, la actualización de la negativa ficta está condicionada a la concurrencia de cuatro requisitos indispensables, a saber:

- 1.- La formulación de una solicitud de autorización, licencia, permiso o de cualquier otro tipo por parte del particular a alguna autoridad;
- 2.- La omisión o silencio de la autoridad ante esa solicitud.
- 3.- Que el silencio administrativo de referencia supere el plazo previsto contado a partir de la presentación de la solicitud para resolverla; y
- 4.- Que una vez transcurrido el mencionado plazo y antes de que conteste la autoridad al considerar que se ha contestado negativamente su solicitud, el interesado impugne dicha negativa ficta.

Para el caso, cuando la autoridad no resuelva una instancia o petición dentro del plazo determinado, el interesado queda facultado para adoptar cualquiera de las siguientes posturas.

- 1.- Esperar que la resolución se emita; o
- 2.- Considerar que la autoridad resolvió negativamente; quedando en este último caso, facultado para interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se pronuncie resolución expresa.

Cabe señalar que de acuerdo a diversas tesis del Poder Judicial Federal, cuando se requiera al promovente que exhiba los documentos omitidos, cumpla con requisitos formales o proporcione los datos necesarios para la decisión de su solicitud, el plazo de la afirmativa o negativa ficta empezará a correr desde el requerimiento haya sido cumplido, en el entendido de que si la autoridad omite efectuarlo, la afirmativa o negativa ficta se configurará una vez transcurridos los días preestablecidos sin que se notifique la resolución expresa.

Menciona que cuando una norma especial regula una situación concreta, resulta improcedente aplicar una general o suplirla con ésta, aún cuando se refieran a una misma figura jurídica, pues la primera se expidió para una materia específica, es decir, con carácter especial, por lo tanto, ésta prevalece sobre aquélla.

Expone el Grupo Legislativo de Acción Nacional que resulta benéfico instituir en nuestro régimen jurídico estatal la figura de la negativa ficta a fin de que las autoridades administrativas del estado y los municipios se apliquen al cumplimiento eficiente de su función, generando certeza jurídica a los gobernados en torno la responsabilidad de dar respuesta oportuna a las peticiones que planteen.

Apuntando que hoy en día los ciudadanos se enfrentan con frecuencia al descuido o negligencia de la autoridad que no resuelve oportunamente los asuntos que por escrito se les plantean, quedando al arbitrio de las autoridades si éstas se abstienen de resolver las instancias que les fueron dirigidas, pues como el particular no puede recurrir administrativa o judicialmente, mientras no haya un acto que niegue expresamente lo solicitado, prolongando el silencio, se nulifican prácticamente los derechos que las leyes otorgan.

Explican que la dilación en el otorgamiento de licencias y permisos en materia como comercio, espectáculos o construcciones, por citar ejemplos, inhiben la inversión productiva, la iniciativa privada y por ende la generación de empleos. Ello aunado a que los trámites complicados y largos alientan la informalidad, la evasión de impuestos y la corrupción.

Proponen la negativa ficta, en lugar de la positiva ficta, fundamentalmente por las siguientes razones:

I.- Al no presentarse el acto positivo de la resolución de la autoridad, lo razonable es darle una interpretación negativa.

II.- Establecer, en una primera etapa, la afirmativa ficta puede prestarse al abuso consentido por el servidor público a favor de intereses particulares.

III.- La negativa ficta implica que el particular tenga que presentarse al abuso consentido por el servidor público a favor de intereses particulares.

IV.- Existe el antecedente de que la negativa ficta se encuentra prevista como una figura de aplicación supletoria para todas las materias a nivel federal.

Concluyendo que resulta conveniente adicionar a la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, para incluir como conducta sancionable aquélla por la cual el servidor público provoque o facilite, directa o indirectamente, la negativa ficta

CONSIDERACIONES:

La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales se encuentra facultada para conocer del asunto que nos ocupa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 39 fracción II, inciso ñ) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, en atención a ello y a lo que establecen los numerales 47, 48, 106, 107 y 108 de la citada normativa, emite su dictamen en los siguientes términos:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela y garantiza una gran diversidad de garantías individuales o derechos de las personas, sean éstas físicas o morales. En nuestra Carta Magna encontramos que se establecen, por lo menos, cuatro grandes rubros de derechos o garantías: las de seguridad jurídica, las de libertad, las de igualdad y las denominadas como económicas.

Entre las garantías de seguridad jurídica destaca la garantía o derecho de petición, la cual es considerada por nuestro máximo ordenamiento en el numeral 8, mismo que determina, entre otras cosas, que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que la misma se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Concluye dicho artículo en su segundo párrafo con la determinación de que: "A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

En ese tenor, se inscribe la obligación de la autoridad de responder a las consultas, peticiones, aclaraciones e incluso recursos; esto en todos los espacios de su actuación, resultando preponderante dicha obligación a ser observada por la autoridad en cualquier materia.

Sin embargo, en dicho espacio existe una figura que otorga a la autoridad la facultad de no contestar al requerimiento del peticionario, y que se denomina “*Negativa Ficta*”, misma que es motivo de una gran variedad de estudios y opiniones por parte de autores y estudiosos de la materia fiscal y administrativa en general, de los legisladores, además de los órganos jurisdiccionales, tanto administrativos como judiciales.

En este sentido, la negativa ficta es preponderantemente una figura de derecho administrativo-fiscal, la cual opera ante el silencio de la autoridad al resolver un planteamiento o una solicitud y supone que con dicho silencio administrativo, se entiende negada o resuelta en sentido negativo la petición formulada.

Como lo menciona el promovente, dentro de nuestro régimen federal, en materia fiscal, la figura se encuentra regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y en el ámbito local, se encuentra instituida en el artículo 39 del Código Fiscal del Estado, el cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 39.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de sesenta días; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se notifique la resolución, o bien, esperar a que ésta se notifique.”

Asimismo, la Ley Federal del Procedimientos, en su artículo 17, establece también la negativa ficta en materia administrativa, y tal dispositivo dispone, que salvo que exista otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses para que la dependencia

y organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo a la solicitud.

Sin embargo, el promovente dejó de considerar que en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, se establece la negativa ficta como una figura general aplicable a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades de la administración pública estatal y municipal, lo anterior encuentra sustento dentro de los artículos 1 y 17 fracción XIII, que a la letra dicen:

Artículo 10.- *Esta Ley tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de facultades para conocer y resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, los Municipios, sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal cuando estas últimas realicen funciones administrativas de autoridad; el procedimiento para su resolución y ejecución; los recursos que los particulares y las autoridades podrán interponer en contra de los fallos que pronuncie.*

Artículo 17.- *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo será competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que se indican a continuación, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales o entidades de la Administración Pública Paraestatal o de los Municipios del Estado de Nuevo León, cuando estas últimas actúen en carácter de autoridad:*

.....

Fracción XIII.- *Los que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la Ley fije o a falta de término de cuarenta y cinco días;*

Entonces y contrario a lo peticionado, resulta innecesario incluir una adición a la Ley en cita para incorporar dicha figura, puesto que dentro de nuestro régimen jurídico estatal y municipal, ya se encuentra instituida la negativa ficta, a fin de que las autoridades del Estado y de los Municipios, en el supuesto de que no dieran contestación a una petición de particulares, su silencio produzca efectos jurídicos a favor de los gobernados y a su vez, éstos tenga la oportunidad de promover los juicios legales correspondientes, en los términos de los artículos 1, 17, 45, 46, y 47 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.

En ese orden de ideas, el objeto o esencia de esta figura es manifestar ante el peticionario que la resolución de parte de la autoridad ha sido negativa, toda vez que el legislador, al incluirla en las disposiciones legales antes mencionadas, ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo o contrario a la solicitud o requerimiento del peticionario.

Así, dicha inclusión obedece a la circunstancia de que aquél no 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 autoridad, sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, la ley establezca medios o instrumentos al agraviado o, en todo caso, la norma obligue a la autoridad a contestar o resolver, por lo tanto, al estar establecida dicha figura dentro de nuestra legislación, no procede instituir la como una conducta de responsabilidad administrativa por parte de los funcionarios públicos en el ámbito estatal y municipal, pues el legislador ya estableció sus efectos legales a favor del gobernando, en los términos anteriormente apuntados.

Por último y de acuerdo a los fundamentos vertidos en el cuerpo del presente dictamen, esta Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales emite a consideración del Pleno el siguiente proyecto de:

ACUERDO

UNICO.- No es de aprobarse la solicitud planteada por los integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, pertenecientes a la LXXII, Legislatura al Congreso del Estado, mediante el cual presentan iniciativa reforma por adición de un Capítulo Cuarto al Título cuarto, dentro de los artículos 49 bis 1, 49 bis 2 y 49 bis 3, de Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León, así como el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, por las consideraciones vertidas dentro del presente dictamen.

Monterrey, Nuevo León

COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Dip. Presidente:

Héctor García García

Dip. Vicepresidenta:

Dip. Secretario:

Brenda Velázquez Valdez

Tomás Roberto Montoya Díaz

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Mario Emilio Gutiérrez Caballero

César Garza Villarreal

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Héctor Julián Morales Rivera.

Hernán Salinas Wolberg

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Jovita Morín Flores

Fernando González Viejo

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Jorge Santiago Alanís Almaguer

Juan Carlos Holguín Aguirre

