

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES, A CARGO DEL DIPUTADO WENCESLAO MARTÍNEZ SANTOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Wenceslao Martínez Santos, diputado de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma el artículo 45, tercer párrafo de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, con la finalidad de modificar la institución del silencio administrativo de la negativa ficta a afirmativa ficta, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Génesis del silencio administrativo

La figura del silencio administrativo es una institución que fue creada por el derecho administrativo francés ante la inactividad de la administración pública, con la cual se trataba de superar la omisión de respuesta a las instancias de los administrados y la evasión del contencioso administrativo con la consecuente inseguridad para los derechos particulares. Acorde con Luciano Parejo, renombrado jurista español “La inactividad administrativa consistente en no resolver expresamente sobre las pretensiones deducidas por los administrados constituye un riesgo de quiebra del entero sistema jurídico-administrativo y, en su caso, del estado de derecho”¹.

El fundamento del silencio administrativo se desprende de que ante el transcurso del tiempo, la ley presume que la omisión de la respuesta de la administración pública a una petición debe ser considerada generalmente como denegatoria, lo cual da origen al derecho del administrado para impetrar los medios de defensa, dentro o fuera de la administración, contra el acto presunto.

Con ello se entiende diáfananamente que el silencio es nada en sí, materialmente representa o muestra inactividad (vacío en el obrar, pero esta ausencia es proyectada por el ordenamiento, dándole una significación determinada) que puede ser negativa o afirmativa.

No obstante, diversos tratadistas en materia jurídico-administrativa consideran que los órganos administrativos están en obligación de proceder conforme a las necesidades del servicio que revisten y tienen, como principio general, el deber de pronunciarse sobre las cuestiones que les son planteadas.

Es por estos argumentos que la figura del silencio administrativo debe contar con la consagración legal y que deberá ser la propia ley la que determine la existencia de la afirmativa o afirmativa presunta. Se entiende entonces que el silencio administrativo es una presunción legal, producida ante la ausencia de respuesta o petición del particular.

El silencio administrativo en México

Esta figura se puede conformar como de regulación segmentada, difundido y consolidado principalmente en la materia fiscal y sus materias supletorias, con prevalencia de la negativa ficta y presencia esporádica de la afirmativa ficta sobre todo en materia registral. Ante la falta de regulación legal de los efectos negativos o afirmativos del silencio administrativo, se tiene abierta la vía de amparo contra la violación al derecho de petición instituido en el artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el ámbito federal el silencio administrativo ha tenido un eco importante basándose en la negativa ficta principalmente en el rubro fiscal, ya que la Ley de Justicia Fiscal instituyó la negativa ficta en su artículo 16, misma que apareció en los Códigos Fiscales de la Federación de 1938, 1967 y 1981. En materia fiscal, la negativa ficta se ha actualizado en distintos plazos: noventa días, cuatro meses y tres meses, siendo éste último el vigente. Ya que el Código Fiscal de la Federación (CFF) influye fuertemente en la legislación tributaria de los estados, también lo ha hecho el silencio administrativo.

Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos (LFPA) en 1995, se intentó subsanar un vacío en materia del régimen jurídico del acto y el procedimiento administrativo, así como generalizar la negativa ficta en la administración pública federal mexicana y en las materias en las que tiene aplicación dicho ordenamiento. Antes de este ordenamiento, en la materia predominaba la negativa ficta fiscal, afirmativa ficta dispersada en algunas leyes y la ausencia de la negación presunta que provocaba la promoción del amparo por violación al derecho de petición contenido en el artículo 8o. Anteriormente mencionado.

Se puede generalizar entonces, que la LFPA con sus deficiencias de fondo busca permear de seguridad jurídica a las relaciones jurídico-administrativas en las que intervienen los gobernados, cuando se trate de la falta de respuesta a las promociones encabezadas por éstas hacia las autoridades. Empero, el silencio administrativo considerado por la LFPA es el negativo y se encuentra radicado en el artículo 17 que a la letra dice:

“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 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”.

Se puede apreciar que esta ley resultó paradójica, ya que en artículos anteriores se demuestra el espíritu de economía exigiendo el mínimo de formalidades para el desempeño de la función administrativa y adelante se levanta un “muro” que impide dicho principio.

Y a pesar del *tsunami* que impulsa a la negativa ficta en la normatividad mexicana, especialmente en materia fiscal; fuera de ésta han surgido algunos supuestos que afirmativa ficta que se encuentran creando una tendencia creciente, tal es el caso de la otrora Ley sobre el Registro de la Transferencia de la Tecnología, la cual preveía a la afirmativa ficta en materia de inscripción de actos, convenio o contratos, y en la reconsideración prevista en dicho ordenamiento.

También la Ley Federal del Trabajo en su artículo 366 la establece cuando se refiere a la de inscripción de sindicatos en materia federal ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en un plazo de 60 días.

Asimismo, la Ley Federal de Protección al Consumidor en el artículo 87 prevé la afirmativa ficta en un plazo de 30 días para que la Procuraduría Federal del Consumidor, en el caso de la aprobación y registro de los contratos de adhesión exhibidos por los proveedores de bienes y servicios.

La Ley de Inversión Extranjera determina la afirmativa ficta en los casos de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la emisión de los permisos que les requieran las instituciones de crédito para adquirir como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida que prevé la fracción I

del artículo 27 constitucional, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes, sin constituir derechos sobre ellos.

En la Ley de Instituciones de Fianzas el artículo 85 prevé un plazo de 30 días hábiles para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas apruebe, modifique o corrija los documentos, que las instituciones financieras le sometan a su consideración para utilizar en la oferta, solicitudes y contratación de fianzas, así como los modelos que usen para ceder responsabilidades en reafianzamiento.

La Ley Federal de Sanidad Animal establece la afirmativa ficta en su artículo 60, con el fin de que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales resuelva el recurso de inconformidad interpuesto contra actos dictados en acatamiento de dicho ordenamiento.

Asimismo existen jurisprudencias al respecto emitidas por el Poder Judicial federal y que sostienen la viabilidad e importancia de la utilización, cada vez mayor, del silencio administrativo en la institución de la afirmativa ficta².

Como se ha mencionado, esta institución ha ido tomando fuerza con el paso de los años, desde la creación de la denominada “Mejora Regulatoria” con el entonces presidente Miguel de la Madrid, hasta nuestros días. Sin embargo, se debe mencionar el ingente esfuerzo realizado en la administración de Vicente Fox, donde se expidió el Acuerdo para la Desregulación y Simplificación de los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, y la aplicación de medidas de mejora regulatoria que benefician a las empresas y los ciudadanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El 25 de junio de 2001; y que en el artículo 1o., inciso c, referente a las nuevas acciones de mejora regulatoria que las dependencias y organismos descentralizados sujetos al título tercero A de la LFPA deben llevar a la práctica; se presenta lo siguiente:

“...Establecer la afirmativa ficta al termino de los plazos de respuesta de los trámites...”

Pese a que poco a poco la afirmativa ficta continúa avanzando, pese a la gran resistencia consuetudinaria administrativa, existen muchos ordenamientos que en la actualidad establecen la negativa ficta como un elemento neurálgico resolutorio para sus silencios administrativos. Tal es el caso de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable que en su artículo 45 se establece que:

“La secretaría resolverá las solicitudes de concesión o permiso dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente. Excepcionalmente, en el caso de concesiones, dicho plazo podrá ampliarse por otros sesenta días hábiles, cuando así se requiera por las características del proyecto, en los supuestos y términos que establezca el reglamento.

En caso de que se hubiere presentado la información o documentación incompleta, la secretaría requerirá por escrito fundado y motivado, y por única vez, a los solicitantes, para que la integren en un plazo no mayor de 15 días hábiles, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento.

En caso de que la autoridad omita dar a conocer al promovente la resolución recaída a su solicitud, se considerará que ha resuelto negar lo solicitado. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se debería emitir la resolución de la solicitud respectiva, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La falta de resolución a la solicitud podrá implicar responsabilidades a los servidores públicos a quienes competa tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.”

Es fácilmente apreciable en el segundo párrafo que la negativa ficta es la institución utilizada para sustentar el silencio administrativo propio. Sin embargo, se debe tener en consideración que la importancia que reviste dicho

rubro en la economía mexicana, así como en la seguridad alimentaria que tanto debe proteger cualquier país del mundo, hace que la institución de la negativa ficta sea disfuncional, ya que hace que la autoridad competente pueda ser más laxa en lo que refiere a resoluciones de gran envergadura para una comunidad determinada atentando contra la productividad y competitividad del sector.

Además, es claro que el tema sobre el cual está utilizándose la negativa ficta es un perjuicio a la economía del país, con lo que habría que resaltar que para regular lo relativo a permisos y concesiones en materia pesquera, existen otros instrumentos y mecanismos que aseguran que se cumpla con las directrices determinadas por la autoridad competente en estricto apego de la normatividad imperante.

También existe el grave problema de las exiguas acciones, hasta hoy, para ordenar el sector pesquero en el país. Esto ha provocado innumerables veces que les sea negado un permiso o una concesión a los interesados, sólo por el hecho de que el tiempo establecido por la norma terminó para la autoridad sin haber sido siquiera revisado.

Con estos argumentos resulta evidente que la utilidad de la institución del silencio positivo en lo que refiere al artículo 45 de la Ley de Pesca y Acuacultura sustentable, por un lado otorgaría certidumbre al peticionario; por otro lado obligaría al órgano o al servidor público a revisar minuciosamente todas las solicitudes, pues en última instancia se entiende que la responsabilidad derivada de los derechos obtenidos por el gobernado es de la administración.

Para concluir la presente exposición de motivos a continuación se enunciarán algunas entidades federativas que actualmente cuentan con la institución de la afirmativa ficta en ordenamientos locales:

- La Ley Federal del Procedimiento Administrativo es base para el estado de Nuevo León, y en el título tercero referente al procedimiento administrativo en el capítulo décimo primero de las visitas de verificación, en el artículo 69 enuncia que las dependencias podrán verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar artículo 69.
- En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el título tercero referente al proceso administrativo en el capítulo séptimo, de la conclusión del procedimiento administrativo, artículo 90 establece que si el silencio de la autoridad en términos del artículo 89 considera que aplica en su favor la afirmativa ficta, debe solicitar para la aplicación de la misma la certificación que ha operado la resolución ficta, en termino de hasta diez días hábiles.
- En el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en la sección tercera de la terminación del procedimiento artículo 132, expresa los posibles términos y éstos son: Desistimiento, convenio entre los particulares y las autoridades administrativas, resolución expresa del mismo, resolución afirmativa ficta que se configure, resolución negativa ficta. Del artículo 135 las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos descentralizados con funciones de autoridad, de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, de un plazo máximo de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción.
- En la Ley de Procedimiento Administrativo también del estado de México en el título segundo de la actividad administrativa, sección segunda de los actos tácitos y presuntos en el decreto número 152 87. El veintiocho de septiembre de mil novecientos ochenta y siete. En el artículo 29. Nos presenta a la afirmativa ficta como la decisión normativa de carácter administrativo por la cual las solicitudes por escrito de los ciudadanos, usuarios, empresas o entidades que se hagan a la autoridad pública, si no se contestan en el plazo marcado por la ley o las disposiciones administrativas se consideran aceptadas.

- En la Ley del Procedimiento Administrativos del Estado de Jalisco y sus Municipios, se presenta en el título tercero que trata la inactividad administrativa, en el capítulo con el mismo numeral de la afirmativa ficta, mediante los artículos del 29 al 34. Manifestando la forma en que se constituye ésta respecto de la solicitud de emitir actos regulativos ante la omisión de la autoridad de manera expresa por no emitir una resolución, dentro de los plazos previstos por esta ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso específico.
- En el estado de Baja California Sur se regula esta figura en el Código Fiscal, en su título tercero de los derechos y obligaciones, capítulo primero de los sujetos pasivos y responsables solidarios. En el artículo 49 se establece que cuentan con noventa días las autoridades para dar su solución a las peticiones hechas, si no se brinda esa respuesta, se considerará como resolución afirmativa.
- En la Ley Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora, en el título tercero está integrado por doce capítulos. El capítulo I, Disposiciones Generales, señala un plazo de cuarenta y cinco días para que la autoridad administrativa resuelva, según corresponda, lo solicitado por el interesado, salvo que las leyes específicas establezcan otro plazo. En relación con ello, se establece la figura de la negativa ficta, que operará cuando la autoridad administrativa no dé respuesta en el plazo mencionado, salvo que las leyes específicas establezcan otro plazo, o bien, que opere la afirmativa ficta en los supuestos previstos en dichos ordenamientos o en la ley que se propone.
- La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en el título II del juicio contencioso administrativo, capítulo I de la Competencia, artículo 36, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá competencia para conocer los siguientes puntos:
 - Sobre los juicios en contra de cualquier acto o resolución de carácter administrativo o fiscal, en el ejercicio de sus funciones, dictarán, ordenarán, ejecutarán las dependencias que integran la administración pública estatal o municipal en perjuicio de los particulares.
 - De los juicios en contra de cualquier acto o resolución de tipo fiscal, producida por un organismo descentralizado, estatal o municipal, contra los particulares.
 - Juicios contra la falta de contestación de las autoridades mencionadas anteriormente, con un término de 15 días, a menos que las leyes fijen otros plazos como el caso de la materia fiscal, a falta de éste, en el de noventa días. El silencio de las autoridades se considerará resolución negativa, cuando no den respuesta en el término que corresponda.
 - Al operar la afirmativa ficta o negativa ficta, la demanda se interpondrá con un máximo de ciento veinte días naturales contados a partir del día en que se produzcan tales consecuencias jurídicas.
 - Por quejas sobre incumplimiento de las sentencias que dicten.

Por las razones expuestas, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 45, tercer párrafo de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, con la finalidad de modificar la institución del silencio administrativo de la negativa ficta a afirmativa ficta, para quedar como sigue:

Artículo 45. La secretaría resolverá las solicitudes de concesión o permiso dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente. Excepcionalmente, en el caso de concesiones, dicho plazo podrá ampliarse por otros sesenta días hábiles, cuando así se requiera por las características del proyecto, en los supuestos y términos que establezca el reglamento.

En caso de que se hubiere presentado la información o documentación incompleta, la secretaría requerirá por escrito fundado y motivado, y por única vez, a los solicitantes, para que la integren en un plazo no mayor de 15 días hábiles, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento.

En caso de que la autoridad omita dar a conocer al promovente la resolución recaída a su solicitud, se considerará **como afirmativa ficta**, ante lo solicitado. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se debería emitir la resolución de la solicitud respectiva, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La falta de resolución a la solicitud podrá implicar responsabilidades a los servidores públicos a quienes competa tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.

Notas

1 Parejo Alfonso, Luciano, Jiménez-Blanco, Antonio y Ortega Álvarez, Luis, Manual de Derecho Administrativo, Parte General, vol. I, Barcelona, Ariel, 1998, p. 456.

2 Amparo en revisión 267/88, Eli Lilly y Cía. De México, S.A. de C.V., 9 de Marzo de 1988, Unanimidad de votos, Ponente: Genaro David Góngora Pimentel, Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava época, Tomo I, Segunda parte-2, Enero a Junio de 1988.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2016.

Diputado Wenceslao Martínez Santos (rúbrica)