

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A CARGO DE LA DIPUTADA YOLANDA GUERRERO BARRERA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, Yolanda Guerrero Barrera, diputada a la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo establecido en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el año de 1994, previó un “seguro” institucional para salvaguardar los intereses de la administración pública ante la ineficiencia administrativa, permitiéndose una ventaja ante la ciudadanía, ya que **se establece expresamente que, ante el silencio de la autoridad, se determinará que al ciudadano mexicano se le tuviera por negada cualquier petición** sin importar la petición, o como lo fundamentara o lo motivara.

Dicha ley debe cambiar , por el respeto al derecho humano que tiene toda persona a recibir una respuesta a su petición siempre y cuando sea formulada por escrito y con respeto, de conformidad con el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y **porque la redacción de este artículo ha fomentado la ineficacia, discrecionalidad y se ha transformado en el medio idóneo para prolongar y entorpecer la administración pública en general, y la administración de justicia en particular** , ya que los amparos por silencio administrativo acumulan una gran cantidad de trabajo innecesario al Poder Judicial de la Federación, evitando que éste se pueda concentrar de forma eficiente, en los juicios que atacan la vulneración de derechos humanos de resolución urgente.

La administración pública y toda la política pública, son instrumentos al servicio de la sociedad, que se deben a la misma, por lo que **se debe privilegiar la utilidad social sobre la protección a los administradores públicos** ; estos últimos están dedicados al servicio a las instituciones y a la ciudadanía. Es por demás justa esta modificación, toda vez que son cada vez más estados de la federación los que reconocen la figura de la “Afirmativa ficta”, otorgando el privilegio del “*silencio administrativo*”, al ciudadano y no al funcionario, motivando el ejercicio eficiente de la administración pública.

La construcción de sociedades dinámicas y ágiles requieren igualmente de marcos regulatorios eficientes y expeditos, que permitan una mayor flexibilidad a los procedimientos y una operatividad en la que, el Estado sea un filtro fluido de certeza, regulación, ordenamiento y control; pero no un obstáculo infranqueable y sordo que entorpezca las dinámicas sociales y administrativas.

A fin de exponer a mis compañeras legisladoras y colegas legisladores, los alcances de la presente iniciativa, se abordan dos puntos en la exposición de motivos de la presente propuesta de reforma para que la *ratio legis* sea considerada de forma eficiente, proponiendo un cambio de paradigma en la forma en que el Estado mexicano ejecuta las normas y su cumplimiento.

Congruencia con el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La visión *iusnaturalista* de la Constitución política y el cambio de perspectiva de los derechos humanos de los últimos quince años, han marcado un partaguas en la impartición de justicia de este país. Los criterios con los

que los juzgadores dirimen controversias se han enfocado en la protección máxima de los derechos humanos y no en la interpretación literal de las normas vigentes en México.

Sin embargo, **esto no ha ocurrido en el ámbito administrativo del país**, ya que, a pesar de que aún subsiste la **controversia sobre el equilibrio entre el control de constitucionalidad concentrado y el control difuso en las esferas judiciales**, en el Poder Ejecutivo y sus dependientes, aún prevalece la idea generalizada de que una autoridad administrativa no puede dejar de aplicar una norma o aplicarla en distinto sentido, aplicando la norma administrativa de acuerdo al manual de procedimientos, sin **miramientos o juicios legales** y sin consideraciones de constitucionalidad o inconstitucionalidad

Por esta disonancia entre el actuar progresista del Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, podemos encontrar, de un lado, la exhaustividad al momento de realizar ponderación de derechos al resolver controversias de parte del Poder Judicial **y el absurdo contrario de parte de la administración pública, de ejecutar una norma que incluso los faculta a no responder las peticiones de los ciudadanos, caso concreto el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

Es momento ya de abandonar los viejos criterios de dejar en la absoluta incertidumbre al ciudadano y responderle conforme a derecho. El artículo ha permanecido prácticamente intocado desde su publicación, reduciendo solamente en una ocasión, el término de respuesta de las autoridades hacía con el ciudadano reduciendo treinta días su tiempo de respuesta. Esto no podría considerarse un verdadero progreso porque, ¿De qué sirve que reduzcan el tiempo de respuesta, si de todas maneras están facultados a no responder?

El derecho de petición es un derecho que tienen los ciudadanos para que, formulando una solicitud por escrito y de forma respetuosa, se le conteste si puede o no obtener lo que ha pedido, y a su vez, existe la correlativa obligación del estado de responderle de forma concreta, fundada y motivada.

Ese derecho a pedir y a recibir una respuesta se ve flagrantemente vulnerado por **el artículo 17 de la ley federal en comento, ya que, respaldándose en la negativa ficta por silencio administrativo, el funcionario público puede simplemente no responder las solicitudes**, generando como consecuencia jurídica una negativa por el simple transcurso del tiempo, es decir, el funcionario hace uso de un elemento legal para no cumplir con el encargo para el que fue designado y por el cual recibe un sueldo regulado por la misma Constitución.

Esta circunstancia debe ser modificada a fin de evitar la apatía del funcionario público al momento de desempeñar su cargo y la discrecionalidad para definir si contesta o no las peticiones de los ciudadanos; así como cada disputa de derechos debe ser resuelta por el Poder Judicial, cada petición de un ciudadano debe ser respondida en tiempo y en forma, no sólo porque la lógica jurídica determina que ha cada actuación, debe corresponder una consecuencia, **sino porque es un derecho humano: tener certeza jurídica de sus peticiones al estado.**

Acumulación de juicios de amparo indirecto en materia administrativa

El Juicio de Amparo es, sin duda alguna, el procedimiento más importante previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por cumplir con diversas funciones, todas ellas en beneficio de los ciudadanos, la primera de ellas, es el juicio más eficaz previsto en la legislación nacional para que los ciudadanos se defiendan de los actos de autoridad, provee de protección inmediata a través de la suspensión en sus dos vertientes, y se concentra en la violación directa de derechos humanos; en segunda, es el medio de control constitucional previsto para dar un verdadero y auténtico equilibrio de poderes que impacta de manera directa en el ciudadano mexicano, ya que impide la invasión de competencias entre autoridades de todos los órdenes de gobierno y entre los órganos constitucionalmente autónomos y; en tercera, es el mayor proveedor de

materia prima jurídica para la conformación del sistema de precedentes jurisprudenciales del país, el cual, si bien es cierto, es de aplicación obligatoria al Poder Judicial de la Federación a partir de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales colegiados y jueces federales, hasta los juzgados de cuantía menor o de paz, también es cierto de regula indirectamente las relaciones entre particulares y entre estos y el estado, ya que da una visión *a priori* de la forma en que una posible controversia será resuelta, sujetando así a los ciudadanos y al estado, a un actuar previamente formulado, pensado y practicado.

La trascendencia del Juicio de Amparo es innegable, por lo que es necesario eliminar, en la medida de lo posible, **el juicio de amparo indirecto por silencio administrativo**, lo cual implica conexamente, la aplicación por ministerio de ley del supuesto previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que , tal y como fue dicho, no sólo viola el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la respuesta de autoridad, sino que genera una brutal carga de trabajo que impide la eficiente aplicación de justicia por las siguientes circunstancias.

La primera, el silencio administrativo genera la discrecionalidad del servidor público al momento de contestar las peticiones de los ciudadanos. Es decir, el funcionario público determinado para dar respuesta a una solicitud de un ciudadano tiene en su poder la decisión unilateral de responder o no, esto ya que se encuentra protegido por el velo jurídico que le genera la negativa ficta por ministerio de ley que aplica por el simple transcurso del tiempo determinada en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo anterior porque no importa que sea lo que pide el ciudadano, la supuesta respuesta será un *no jurídico* , y nada compromete menos a una autoridad administrativa que negar todo lo que le pidan o negar lo que no le convenga, dándole la facultad de responder solo lo que le conviene o lo que un superior decida.

Esta discrecionalidad, evidentemente discriminatoria e inconstitucional, se encuentra protegida por un artículo provisto en una ley de evidente escala jerárquica inferior que la Constitución, y por ello, debe ser modificado de forma tal que comprometa al servidor público a responder por su propio bien. Por ello, desde este momento se adelanta que el sistema de negativa ficta debe cambiar por uno que obligue al servidor público a asumir la responsabilidad total del encargo otorgado, en ese orden de ideas, **la propuesta es cambiar el sistema de una negativa, a una afirmativa ficta.**

La segunda, el servidor público no sólo ha encontrado un velo protector en la negativa ficta, sino que puede ser utilizado como una estrategia jurídica para retrasar, las respuestas a las que constitucionalmente se encuentra obligado, ya que regularmente esperan a que transcurran los tres meses establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, más los quince días que la Ley de Amparo otorga para la formulación y presentación de la demanda de amparo indirecto ante los juzgados federales y espera la completa resolución del juicio hasta la sentencia definitiva y posterior ejecución de sentencia para contestar una petición, circunstancia que se vuelve ridícula tomando en consideración que bien pudo haber respondido desde un inicio sin necesidad de la excitación del órgano judicial.

Este periodo tan prolongado de tiempo es lo que vuelve poco eficiente a la negativa ficta, ya que obliga al ciudadano a recurrir al juicio de amparo para obtener algo a lo que tiene derecho, sin lugar a dudas: la respuesta de la institución pública a la cual le pide algo.

La tercera, esta aplicación de la norma provoca que exista una gran cantidad de amparos en contra del silencio administrativo y la correspondiente negativa ficta , innecesaria, ya que una sola respuesta bastaría para dar por satisfecha la pretensión básica del ciudadano, que es, tener certeza sobre lo que pide y lo que necesita.

Ante lo anteriormente expuesto, se propone la reforma del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en los siguientes términos:

Primero, modificar el texto para que la afirmativa ficta sea la regla general : esto para evitar que el derecho de respuesta del ciudadano sea mitigado y que no obtenga una negativa por antonomasia, sino una presunción positiva que le amplíe su esfera de derechos, tal y como lo determina el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al determinar la progresividad de los derechos humanos.

Segundo, agregar al esquema de responsabilidades administrativas las consecuencias del servidor público, por no responder dentro del plazo previsto por la ley, imputándole por ministerio de ley la responsabilidad por omisión arbitraria del ejercicio del cargo público más la responsabilidad que se genere en contra de terceros. Dicha medida se encuentra prevista para advertir por ministerio de ley, al servidor público a fin de que cumpla con el encargo de forma prolija y basada en los principios de eficiencia, eficacia y honradez.

Tercero, agregar como medio de impugnación al juicio de lesividad: esto con tres propósitos:

- Quitar carga de trabajo excesiva al Poder Judicial en materia de amparo indirecto.
- Dar la carga de la prueba al aparato institucional a fin de promover en contra del particular en caso de considerar que no era acreedor a todo lo que solicitó en ejercicio del derecho de petición.
- Vincular al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la resolución de conflictos que originariamente le corresponden por competencia en la materia.

Derivado de todo lo anterior, a fin de dar claridad a este pleno, se proporciona un comparativo del texto vigente y el texto propuesto a fin de no dejar dudas en la modificación:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE TEXTO
<p>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 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>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 positivo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario.</p> <p>La dependencia u órgano descentralizado, antes de que transcurran los tres meses previstos, podrá dictar una prórroga, fundada y motivada por la naturaleza técnica o específica de la petición que se tratara, por un término igual a fin de resolver lo que corresponda.</p> <p>Para que surta efectos la positiva ficta, será necesario que, a petición del interesado, se expida constancia de tal circunstancia, la cual deberá pedirse por escrito dentro de los tres días hábiles siguientes al del término transcurrido para la resolución de la solicitud 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 caso de que el interesado no pida la constancia de positiva ficta dentro</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>del término de tres días hábiles, operará la caducidad.</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>El servidor público que estando facultado, no haya dictado la prórroga y no de respuesta, y la positiva ficta genere afectaciones, este asumirá la responsabilidad de las mismas además de incurrir en abuso de funciones por omisión arbitraria en perjuicio del servicio público de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables en materia de fiscalización.</p> <p>La positiva ficta que haya surtido efectos será combatible mediante el juicio de lesividad previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.</p>
--	---

Con base en lo expuesto y fundado en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo establecido en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Artículo Único. 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 **positivo** al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario.

La dependencia u órgano descentralizado, antes de que transcurran los tres meses previstos, podrá dictar una prórroga, fundada y motivada por la naturaleza técnica o específica de la petición que se tratara, por un término igual a fin de resolver lo que corresponda.

Para que surta efectos la positiva ficta, será necesario que, a petición del interesado, se expida constancia de tal circunstancia, la cual deberá pedirse por escrito dentro de los tres días hábiles siguientes al del término transcurrido para la resolución de la solicitud 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 caso de que el interesado no pida la constancia de positiva ficta dentro del término de tres días hábiles, operará la caducidad.

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.

El servidor público que estando facultado, no haya dictado la prórroga y no dé respuesta, y la positiva ficta genere afectaciones, éste asumirá la responsabilidad de las mismas además de incurrir en abuso de funciones por omisión arbitraria en perjuicio del servicio público de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables en materia de fiscalización.

La positiva ficta que haya surtido efectos será combatible mediante el juicio de lesividad previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Artículo Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de septiembre de 2020.

Diputada Yolanda Guerrero Barrera (rúbrica)