CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO
LXII LEGISLATURA
SECRETARIA GENERAL

PODER LEGISLATIVO

RECIBIDO
10 JUN. 2014
HORA 9:36
FOLIO
NOMBRE Y FIRMA DEL FUNCIONARIO

Oficio: SGA/2231/2014

Asunto: Se remite opinión jurídica a iniciativa.

Guanajuato, Guanajuato, 09 de junio de 2014.

"Año de Efraín Huerta"

Licenciado Luis Felipe Luna Obregón

Diputado Presidente De La Comisión De Justicia

Del Honorable Congreso Del Estado De Guanajuato

P r e s e n t e.

En respuesta a los oficios número 8872 y 169, por medio de los cuales la Comisión de Justicia del Congreso del Estado, remite las Iniciativas para reformar diversos artículos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por parte de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, para efecto de remitir opinión jurídica sobre cada una de las iniciativas formuladas, en atención a la metodología de trabajo para estudio y dictamen de las propuestas señaladas.

En atención a lo anterior y de conformidad con el artículo 18 fracción I, de la Ley Orgánica de este Tribunal, le informo que el honorable Pleno acordó atender las iniciativas referidas en forma conjunta, por tratarse ambas de reformas al Código de Procedimiento y Justicia para el Estado y los Municipios de Guanajuato en los términos desarrollados en el documento que se adjunta al presente oficio.

Atentamente,

Licenciado Vicente de Jesús Esqueda Méndez
Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Estado

En ejercicio de la atribución consagrada en la fracción X del artículo 16 de la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato,* el honorable Pleno, por conducto del Presidente de nuestro Órgano de Justicia, procede en forma muy respetuosa a emitir opinión jurídica a las Iniciativas de Reforma al **Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato**, formuladas por los grupos parlamentarios siguientes:

a) Partido Revolucionario Institucional; y

b) Partido Verde Ecologista de México.

Para lo anterior, las iniciativas materia de opinión se abordarán y atenderán de manera conjunta, en atención a que ambas versan sobre temas inherentes a la legislación procesal en materia contencioso administrativa que rige en nuestro Estado, mismas que de ningún modo implican vinculación a criterio, por lo que, una vez analizadas en función con sus alcances y efectos; se plantean los comentarios que más adelante se desarrollan.

A continuación se enlistan los temas desarrollados en cada una de las iniciativas, por grupo parlamentario.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

I. INCLUSIÓN DEL INTERÉS JURÍDICO	
II. AFIRMATIVA FICTA	III. AFIRMATIVA FICTA
IV. RECURSO ÚNICO	

I. INCLUSIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO

En primer término, por parte de éste Tribunal compartimos la idea de lo señalado en su exposición de motivos respecto a la necesidad de ir adecuando los ordenamientos jurídicos a los cambios sociales, culturales, económicos y de más índole; pues existe la imperiosa necesidad de que los mismos deban ir adecuándose a los cambios y no viceversa.

Ahora bien, en lo que respecta a la inclusión del llamado "interés legítimo" en el *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato*, como herramienta jurídica para que los gobernados protejan sus derechos ante los actos u omisiones de las distintas autoridades de la administración pública, señalamos lo siguiente:

La nueva *Ley de Amparo* diferencía el interés legítimo del jurídico, al primero se refiere a una situación sobre el orden jurídico y el segundo a un derecho subjetivo, por lo que uno de los principales objetivos pretendidos con este precepto, es permitir el acceso al amparo a aquellas personas no afectadas en su esfera jurídica por actos administrativos, no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo.

Tomando en cuenta la supremacía constitucional, la jerarquía de las normas constitucionales y tratados internacionales, a efecto de dar continuidad a la tendencia del nuevo derecho, se hace necesario incorporar a nuestro procedimiento contencioso administrativo el interés legítimo, haciendo las adecuaciones normativas y necesarias a los artículos respectivos.

Así pues, es importante ilustrar las consideraciones que del interés legítimo y jurídico, señalan de manera conjunta, el Magistrado y actual Director General del Centro de Estudios Superiores en Materia Fiscal y Administrativa, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y el también Magistrado Manuel Lucero Espinosa:

> *La existencia de una norma y el interés del particular de que sea observada, son requisitos comunes del interés jurídico y del legítimo, sin embargo, se diferencian en cuanto que, en el primero, el interés es propio y excluyente, en razón de que la norma jurídica lo protege directamente, por eso se dice que jurídicamente está protegido, y sólo lo podrá hacer valer el titular del derecho subjetivo. En cambio, en el interés legítimo, al gobernado no se le concede la facultad de exigencia con respecto a las autoridades a quien se pretenda hacer valer el derecho, para conseguir la satisfacción de sus pretensiones; de esta forma el interés se encuentra tutelado de manera objetiva, no subjetiva.*[1]

Dado lo anterior, podría definirse al interés legítimo como la facultad que tiene el gobernado, quien sin ser titular de un derecho subjetivo, tiene interés en

[1] **Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Porrúa, México, 2008.**

que determinados actos de autoridad se ajusten a la observancia de la legalidad, y al respeto de los Derechos Humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, con el objeto de que al ejercer dicha facultad el derecho violado le sea reparado.

Por ello, en opinión de este Tribunal, se estima que en la reforma se debe contemplar el alcance que debe tener el interés legítimo dentro del *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato*, al cumplir por ejemplo con las siguientes condiciones: 1) acreditar ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; 2) demostrar que el acto reclamado viola los derechos contenidos en la Constitución; y 3) demostrar que existe afectación de manera directa en su esfera jurídica o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

De igual manera, se recomienda señalar que el interés legítimo supone que la tutela jurídica corresponda a la especial situación frente al orden jurídico que tiene el promovente, lo que implica que esa especial situación no contempla la tutela de un derecho subjetivo, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad identificada o identificable, suponiendo de antemano que el quejoso pertenece a ella.

Esta propuesta, tiene su fundamento en la tesis número 2a. XVIII/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta correspondiente a la décima época, de marzo de 2013 dos mil trece, visible a página 1736 que establece:

«INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO. *La redacción de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, dispone qué debe entenderse por parte agraviada para efectos del juicio de amparo, y señala que tendrá tal carácter quien al acudir a este medio de control cumpla con las siguientes condiciones: 1) aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; 2) alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución; 3) demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y, 4) tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. Ahora, para explicar el alcance del concepto "interés legítimo individual o colectivo", ante todo, debe señalarse que tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico, aunque le cause alguno de diversa naturaleza como puede ser, por ejemplo, uno meramente económico. Por otra parte, debe entenderse que al referirse el precepto constitucional a la afectación de un derecho, hace alusión a un derecho subjetivo del que es titular el agraviado, lo cual se confirma con la idea de que en materia de actos de tribunales necesariamente se requiere que cuente con un derecho subjetivo, es decir, tenga interés jurídico. Sentado lo anterior, el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su "especial situación frente al orden jurídico", lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella.»*

Sobre este tema, es que se recomienda considerar la redacción y contenido del artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que señala lo siguiente:

Artículo 34.- *Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés legítimo en el mismo. En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso autorización o aviso.*

Pues de su contenido, se puede apreciar claramente que limita la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda adquirir vía juicio contencioso, beneficios o derechos sobre actividades reglamentadas, sin que éste goce previamente de una autorización, licencia o permiso otorgado previamente por autoridad competente.

Es decir, se procuraría tener un parámetro limitativo, ya que de no considerarse una postura similar a este supuesto normativo para nuestro Estado y en empatía con la tendencia en materia de amparo, se correría el riesgo de que cualquier persona que no goce de un reconocimiento previo por parte de la autoridad administrativa en una actividad que esté debidamente reglamentada, se equipare a los derechos de otra, que sí cuente con la autorización, permiso o licencia respectivo en el tema ya reglamentado.

Bastando para lo anterior, el instar ante la autoridad jurisdiccional esa pretensión basada únicamente en un interés legítimo, lo que consideramos no debe ser.

Esta delimitación prevista en el artículo traído a colación, es oportuna y en nada infringe la garantía del acceso efectivo a la impartición de justicia del ciudadano, prevista en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el principio de imparcialidad que prevé tal prerrogativa, pues debe entenderse que una vez que el particular instaura el juicio contencioso administrativo para solicitar el reconocimiento y respeto del derecho que se estima conculcado por actos de autoridad, debe demostrar la titularidad o la facultad que le asista sobre el derecho que defiende en temas ya reglamentados, lo que además es congruente.

Por lo tanto, es que se reitera necesario tomar como referencia el contenido del artículo 34 de la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.* Robustece esta intención la siguiente Tesis, de Novena Época, con registro 166770, en materia administrativa y que fue publicada en julio de 2009, que aunque es aislada contribuye claramente al tema.

> ***TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY RELATIVA, AL SEÑALAR QUE SÓLO PODRÁN INTERVENIR EN EL JUICIO DE QUE CONOCE LAS PERSONAS QUE TENGAN INTERÉS LEGÍTIMO EN ÉL Y QUE CUANDO EL ACTOR PRETENDA OBTENER UNA SENTENCIA QUE LE PERMITA REALIZAR ACTIVIDADES REGULADAS, DEBE ACREDITAR SU INTERÉS JURÍDICO MEDIANTE LOS DOCUMENTOS QUE SEÑALA, NO INFRINGE LA GARANTÍA DE ACCESO EFECTIVO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.*** *El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que sólo podrán intervenir en el juicio de que conoce las personas que tengan interés legítimo en él y que cuando el actor pretenda obtener una sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso. Ahora bien, el acceso efectivo a la impartición de justicia previsto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los*

Estados Unidos Mexicanos, constituye una prerrogativa fundamental en favor de los gobernados, con el fin de lograr una justicia expedita, eficaz y confiable para dirimir cualquier conflicto derivado de resoluciones o situaciones jurídicas concretas. Así, el ejercicio de esa garantía se encuentra delimitado, inicialmente, con la existencia de un derecho legalmente reconocido. En esa tesitura, una vez que el particular instaura el juicio contencioso administrativo para solicitar el reconocimiento y respeto del derecho que se estima conculcado por actos de autoridad, es cuando se le permite obtener una decisión jurisdiccional sobre las pretensiones deducidas en el procedimiento, con la condición indiscutible de demostrar la titularidad o la facultad que le asista sobre el derecho que defiende, por lo que dicho precepto 34 no infringe la mencionada garantía ni el principio de imparcialidad que prevé tal prerrogativa, pues éste debe entenderse desde un aspecto subjetivo, con relación a las condiciones particulares del juzgador que no le permitan conocer y resolver determinado asunto y, otro objetivo, referente a las condiciones normativas como presupuestos de ley que necesariamente deben ser aplicadas por el Juez para analizar y resolver la controversia en determinado sentido.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 43/2009. Susana García Cárdenas. 15 de abril de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Valentín Omar González Méndez.

Asimismo, continúa abonando a esta recomendación, otra Tesis I.7o.A.642 A, de Novena Época, en materia administrativa, a instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, de julio de 2009, que señala:

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 34, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, AL DISPONER QUE CUANDO EL ACTOR PRETENDA OBTENER UNA SENTENCIA QUE LE PERMITA REALIZAR

ACTIVIDADES REGULADAS, DEBE ACREDITAR SU INTERÉS JURÍDICO MEDIANTE LOS DOCUMENTOS QUE SEÑALA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IGUALDAD. *El artículo 34, segundo párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al disponer que cuando el actor pretenda obtener una sentencia que le permita realizar actividades reguladas, debe acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, no transgrede la garantía de igualdad prevista en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no prevé calidad o condición específica inherente al promovente para acceder a la justicia que imparte dicho órgano jurisdiccional en los plazos, términos y condiciones que establece la indicada ley, sino que sólo exige acreditar la titularidad de la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, a fin de controvertir los actos o decisiones de las autoridades administrativas.*

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 43/2009. Susana García Cárdenas. 15 de abril de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Valentín Omar González Méndez.

Finalmente, como anexo a este documento y para referencia, se acompaña como único anexo, un listado de algunas de las entidades federativas que ya tienen contemplado dentro de sus legislaciones el interés legítimo.

II. AFIRMATIVA FICTA

La opinión relativa a esta figura jurídica, se realiza respecto de las dos propuestas presentadas por los grupos parlamentarios, por lo que a continuación, éste Colegiado señala:

La naturaleza administrativa de la afirmativa ficta representa una resolución administrativa, la cual, pese a ser presunta, debe surtir plenos efectos como tal. Es decir, si bien la figura en principio representa una ficción legal, el particular opta por la alternativa de considerar el silencio de la autoridad como una resolución favorable a sus intereses, con lo cual dicha resolución debe surtir plenos efectos al impugnarse ante el Tribunal Administrativo correspondiente.

La figura de la afirmativa ficta tiene su origen en el derecho de petición, el cual en nuestro derecho positivo se encuentra consagrado en el artículo 8 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que dispone lo siguiente:

> «**Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.»

El derecho de petición es la garantía individual consistente en que a toda solicitud de cualquier gobernado formulada por escrito en forma pacífica y

respetuosa, se tiene derecho a recibir una respuesta también por escrito, en un término breve, congruente con lo solicitado, y sin existir obligación de resolver en determinado sentido.

La teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo, conocida como afirmativa ficta, derivan de la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión positiva, la cual, podrá operar ipso facto o no, siendo en éste último caso necesaria la declaratoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, mediante el proceso administrativo respectivo, ya que el mencionado órgano jurisdiccional debe ser el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales aplicables al caso en concreto y, en su caso, de declarar si opera o no la afirmativa ficta solicitada. Por lo cual se estima pertinente establecer de manera específica dicha situación en la reforma planteada.

Es preciso puntualizar que respecto a lo establecido en el artículo 155 Bis de la reforma materia de opinión, en el cual se enlistan aquellos supuestos en los que procedería la afirmativa ficta, se necesitaría realizar un análisis más profundo pues se establecen supuestos que no podrían proceder por encontrarse en posibilidades de contrariar disposiciones de carácter federal y así violar el orden público y el interés general, **lo que podría implicar de origen un efecto contrario al orden jurídico y abriría la posibilidad de que la propia reforma en este sentido atente contra el principio de legalidad consagrado en el artículo 2º de nuestra Constitución estatal.**

Tal es el caso de la fracción I, la cual se encuentra referida a empresas de seguridad privada. Respecto lo anterior, la materia es competencia concurrente de la federación, estado y municipios, esto sólo por mencionar un ejemplo.

Por otra parte, no resta precisar que en el ámbito federal, existen diversas disposiciones que reglamentan esta figura jurídica, entre las cuales se encuentran:

CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

ARTÍCULO 54.- *Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta cuatro meses;* ***transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución expresa, se considerará como resolución afirmativa ficta****, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, por el silencio de las autoridades competentes, misma que tendrá efectos, siempre y cuando no exista resolución o acto de autoridad debidamente fundado. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido debidamente.*

LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS.

ARTÍCULO 85.- *Las instituciones de fianzas deberán presentar ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para efectos de registro y vigilancia, la documentación que utilicen relacionada con la oferta, solicitud y contratación de fianzas o la derivada de éstas, cuando menos treinta días hábiles antes de su utilización o puesta en operación. La citada Comisión dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de recepción de dichos documentos y elementos, podrá ordenar las modificaciones o correcciones que estime pertinentes.*

Las instituciones podrán justificar y comprobar la procedencia de su solicitud de registro así como formular argumentos sobre las observaciones que hubiere hecho la mencionada Comisión, la cual

resolverá lo que proceda dentro de un plazo no mayor de cinco días hábiles adicionales a partir de la fecha en que se reciba las solicitudes de las instituciones de fianzas.

En caso de que la Comisión no comunique modificaciones o correcciones a los documentos y elementos presentados por las instituciones dentro del plazo establecido en el segundo párrafo de este artículo, o no dé respuesta a las solicitudes a que se refiere el párrafo anterior, dentro de los plazos fijados para cada caso, se entenderá que no tiene inconveniente para su utilización.

Asimismo, las instituciones estarán obligadas a incluir las cláusulas invariables que administrativamente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de disposiciones generales.

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

Artículo 87.- *En caso de que los contratos de adhesión requieran de registro previo ante la Procuraduría, los proveedores deberán presentarlos ante la misma antes de su utilización y ésta se limitará a verificar que los modelos se ajusten a lo que disponga la norma correspondiente y a las disposiciones de esta ley, y emitirá su resolución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de registro.* ***Transcurrido dicho plazo sin haberse emitido la resolución correspondiente, los modelos se entenderán aprobados y será obligación de la Procuraduría registrarlos, quedando en su caso como prueba de inscripción la solicitud de registro.***

Para la modificación de las obligaciones o condiciones de los contratos que requieran de registro previo será indispensable

solicitar la modificación del registro ante la Procuraduría, la cual se tramitará en los términos antes señalados.

Los contratos que deban registrarse conforme a esta ley, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables, y no se registren, así como aquéllos cuyo registro sea negado por la Procuraduría, no producirán efectos contra el consumidor.

Otras legislaciones de orden federal que contemplan la figura de la afirmativa ficta y a las que por economía, sólo se referencian sustancialmente son las siguientes: La Ley Federal del Trabajo; pues en su artículo 366 segundo párrafo prevé la figura de la afirmativa ficta sobre el registro de los sindicatos; la Ley General de Bienes Nacionales, que en su artículo 9, establece la presunción de aceptación por parte de la legislatura local, cuando no dicte resolución dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la publicación del decreto o acuerdo mediante el cual la Federación adquiera, afecte o destine un inmueble para servicio público o para el uso común; y la Ley Aduanera, en su artículoo 48, que trata sobre las consultas que presenten los importadores, exportadores y agentes sobre lacorrecta clasificación arancelaria que señala el artículo 47 de esta disposición federal, pues señala que las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución se entenderá que la facción arancelaria señalada como aplicable por el interesado es la correcta.

También en otros estados existen disposiciones, que contemplan esta figura a incluir, como serían los casos siguientes:

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

ARTÍCULO 32.- *Cuando se trate de autorizaciones o permisos las autoridades competentes deberán resolver el procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por los ordenamientos jurídicos o administrativos; y solo que éstos no contemplen un término específico, deberá resolverse en 40 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud.* ***En estos casos, si la autoridad competente no emite su resolución, dentro de los plazos establecidos, habiendo el interesado cumplido los requisitos que señalan las normas aplicables, se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo, en todo lo que lo favorezca, salvo en los siguientes casos:***

I.- Tratándose de las materias relativas a la salubridad general y las actividades riesgosas que se definan en los diferentes ordenamientos jurídicos o administrativos; y a falta de definición se considerará como tales aquellas en que forma directa o inminente ponga en peligro la seguridad o alteren o afecten el orden público;

II.- En todos aquellos en que los ordenamientos jurídicos establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta. En los casos previstos en la fracción I de este artículo el interesado podrá considerar que su solicitud ha sido negada e interponer los medios de defensa que en derecho correspondan. En el caso de que se interponga el recurso de revisión, contra la negativa ficta y este recurso, a su vez, no sea resuelto expresamente, se considerará confirmado el acto impugnado en términos de lo previsto en el capítulo correspondiente al recurso de revisión.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS.

Capítulo Tercero

De la Afirmativa Ficta

Artículo 31.- *La afirmativa ficta se constituye ante la omisión de la autoridad de dictar una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta ley o por los ordenamientos*

jurídicos aplicables, respecto de la solicitud de emitir actos regulativos. Cuando se declare la afirmativa ficta se entenderá que el acto regulativo se emite para los efectos solicitados por el promovente.

Artículo 32.- *Cuando el promovente solicite que se emita un acto regulativo y salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, no debe exceder de treinta días hábiles el plazo para que la autoridad administrativa resuelva como corresponde.*

Artículo 33. Si *transcurre el plazo previsto por el artículo que antecede sin que se haya emitido legalmente la resolución sobre el acto regulativo, operará la afirmativa ficta. Para la plena eficacia de la misma, el interesado deberá de pedir a la autoridad ante la que se tramitó la solicitud del acto regulativo la certificación de que ha operado la afirmativa ficta. A dicha solicitud necesariamente deberá de acompañar el acuse de recibo del trámite no resuelto. Una vez recibida la solicitud de certificación, la autoridad, dentro de un término que no exceda de tres días, deberá de emitir la certificación de afirmativa ficta si es que se cumplen con los requisitos prescritos por los ordenamientos jurídicos aplicables.*

Artículo 34.- *Si dentro del plazo establecido en el artículo anterior la autoridad no emite la certificación de la afirmativa ficta, el interesado presentará por escrito petición de declaración de afirmativa ficta ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, acompañando las constancias y documentos que acrediten el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en las normas aplicables al caso específico, así como el acuse de recibo de la solicitud no resuelta. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo sustanciará dicha solicitud mediante el procedimiento especial previsto en la Ley de lo Contencioso Administrativo.*

Artículo 35.- *En caso de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declare que ha operado la afirmativa ficta, ordenará a la autoridad omisa emitir el instrumento legal para el ejercicio de la actividad solicitada, y si no cumpliere, su conducta será sancionada en los términos de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

Artículo 36.- *Los plazos señalados en el presente capítulo, inician el día siguiente de la recepción de la solicitud. Si la Autoridad Administrativa previene al particular para que subsane algún requisito que éste omitió al iniciar el procedimiento, los plazos iniciarán a partir del día en que se cumpla con la prevención.*

CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

Artículo 1.10.- Todo acto administrativo se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, en cuyo supuesto se estará a la fecha de inicio de dicha vigencia, siempre y cuando haya surtido efectos la notificación respectiva, o cuando haya operado la afirmativa o negativa ficta. Tratándose de actos administrativos por los que se otorguen beneficios a los particulares, éstos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha en que se haya emitido el acto o desde aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia.

Todo acto administrativo que se emita para la apertura y funcionamiento de unidades económicas requerirá los documentos y datos que se indiquen en forma expresa en la ley de la materia y los registros estatal y municipal de trámites y servicios. ***Se considera que ha operado la afirmativa ficta*** *cuando la autoridad competente haya expedido la certificación respectiva, o no haya dado respuesta a la solicitud de certificación en el plazo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, o cuando así lo haya declarado el Tribunal Contencioso Administrativo. Tratándose de la negativa ficta, ésta operará cuando el interesado la haga valer al promover el medio de impugnación correspondiente.*

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

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, dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles a la fecha de su presentación o recepción. Cuando se requiera al promovente para que exhiba los documentos omitidos o cumpla con requisitos formales, o proporcione los datos necesarios para su resolución, el plazo empezará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido. ***Si la autoridad omite efectuar el requerimiento, la resolución afirmativa ficta se configurará en términos del siguiente. Transcurrido el citado plazo sin que se notifique la resolución expresa, los interesados podrán solicitar a la autoridad ante la que presentó la petición, la certificación de que ha operado en su favor la***

afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios. *Dentro de los tres días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud de la certificación, la autoridad deberá expedirla salvo cuando el interesado no cumpla con los supuestos de procedencia establecidos en la ley de la materia. En caso de que la autoridad competente no dé respuesta a la solicitud de certificación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante las autoridades administrativas, con la presentación del documento que acuse de recibo original que contenga la petición formulada en el que aparezca claramente, o sello fechador original de la dependencia administrativa o la constancia de recepción con firma original del servidor público respectivo. La resolución afirmativa ficta operará tratándose de peticiones que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México. Excepto, tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso del suelo, normas técnicas, dictámenes de protección civil y del Dictamen de Factibilidad de Impacto Sanitario emitido por el Consejo Rector de Impacto Sanitario del Estado de México, y resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, así como en los casos de la recisión de las relaciones laborales con los policías. En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable a los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo. Las peticiones que los particulares hagan al Titular del Poder Ejecutivo, podrán ser turnadas para su respuesta a las Dependencias, Organismos o Entidades, quienes deberán notificar al peticionario tal supuesto; así como, la autoridad que conocerá y dará respuesta.*

Regulaciones estatales que podrían ser referentes para arribar a un perfeccionamiento de la iniciativa que ahora se atiende.

De igual manera, existen diversas tesis aisladas emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, que hablan respecto la afirmativa ficta, las cuales se enuncian a continuación:

Número de Registro: 231752, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1988, página 676: ***SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AFIRMATIVA FICTA. SU ALCANCE Y CASOS DE APLICACION EN EL REGIMEN JURIDICO MEXICANO.*** *Hablar del 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. En nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en la figura de la negativa ficta, regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo de cuatro meses. Por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo -conocida en nuestro medio como afirmativa ficta por asimilación a la expresión utilizada en el Código Fiscal-, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa federal, pues a la fecha no existe ningún precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos públicos a petición de los particulares. Propiamente las aplicaciones del silencio positivo son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, y a las peculiaridades que en modo alguno están presentes en la materia de precios oficiales. Son dos básicamente los supuestos regulados en nuestro medio. El primero se configura en las relaciones de control entre los órganos de la administración, sea de carácter inter-orgánico -órganos de una misma dependencia-, o de carácter inter-administrativo -órganos descentralizados con centralizados-, (véase el artículo 140 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en relación con la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros). La conveniencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como estos cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, radica en que su actuación no es conformadora del*

contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, los actos del órgano controlado (en el ejemplo las resoluciones de la comisión) reúnen en sí mismos todas las condiciones necesarias para subsistir aun sin el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejemplo), pues éste no va agregar a su contenido ningún elemento. En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra plenamente la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los particulares susceptibles de ser prohibidas por los órganos estatales. (Véase el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas). A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de facultades prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo el contrato) se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función conformadora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo. La adopción de la afirmativa ficta en este supuesto obedece a que la concurrencia de la administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no es conforme a derecho. Así, la labor del Organo Público se traduce simplemente en una prohibición (veto) que impide el acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraría el ordenamiento legal.

Tesis; I.1o.A.10ª (10a.), Décima Época, Libro XXIV, Septiembre de 2013 Tomo 3, página 2438: ***AFIRMATIVA FICTA ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO PROCEDE DESECHAR LA DEMANDA EN QUE SE RECLAME EL RECONOCIMIENTO DE SU CONFIGURACIÓN CON SUSTENTO EN LA INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, PUES EN ESOS CASOS EL TRIBUNAL NO ACTÚA COMO ÓRGANO DE ANULACIÓN, SINO DE PLENA JURISDICCIÓN.*** *El artículo 31, fracción VI, de la Ley Orgánica del*

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dispone que dicho órgano jurisdiccional debe conocer de los juicios en que se demande la afirmativa ficta, en los términos que establezca la ley. En este tipo de procedimientos, lo que se pretende es, precisamente, que se reconozca la configuración de la afirmativa ficta, motivo por el cual resulta indudable que no se puede desechar la demanda por inexistencia del acto impugnado pues, en estos casos, el tribunal no efectúa un examen de regularidad respecto de una resolución concreta, sino que, ante la falta de respuesta de la autoridad a una solicitud del gobernado, el tribunal debe verificar si se cumplen los requisitos legales para la procedencia de la solicitud. Además, aun cuando se pretendiera demostrar que, antes de la promoción del juicio, se dio respuesta expresa al particular, ello requiere del análisis de la contestación de la demanda, lo que corrobora que es una determinación que no puede ser adoptada cuando únicamente se tiene a la vista el escrito inicial.

III. RECURSO ÚNICO

Por último, respecto a la propuesta consistente en definir como único recurso en sede administrativa el de inconformidad, muy respetuosamente estimamos que la misma es conveniente, sin embargo, se debe procurar una redacción más amplia, a fin de evitar confusión en el gobernado al momento de su lectura.

Pues en la actualidad, es cierto que existen diversas disposiciones reglamentarias que contemplan variadas denominaciones a los recursos previstos en las mismas, incluso con procedimientos variados, que ya estaban vigentes antes de la entrada en vigor del Código de Procedimiento y Justicia, por lo que, el cuidar en forma más amplia la razón de ser de la exclusividad del recurso de inconformidad como único medio de impugnación ya contemplado en el mismo ordenamiento procesal, permitirá al ciudadano no tener lugar a duda sobre la intención de

otorgar mayor certeza y seguridad jurídica al momento de impugnar en sede administrativa las determinaciones de la autoridad.

A manera de conclusión, se puede afirmar que este Órgano Jurisdiccional concuerda con las propuestas de reforma relativas a la inserción del interés legítimo, la afirmativa ficta y la precisión de que sólo se considerará un recurso único en el *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los municipios de Guanajuato*, con las debidas consideraciones ya planteadas, dado que lo anterior permitirá ampliar el número de gobernados que pudieran acceder a la justicia administrativa en esta Entidad, y por ende, se fortalecerá el Estado de Derecho, aunado a que permitirá un mayor control de los actos de la administración pública y se redundaría positivamente en la calidad y transparencia del desempeño de la misma.

ANEXO I

LISTADO DE ENTIDADES FEDERATIVAS QUE CONTEMPLAN EL INTERÉS LEGÍTIMO

Sinaloa	Ley de Justicia Administrativa	Disposiciones Generales	37. Sólo podrán intervenir en juicio quienes tengan un **interés jurídico o legítimo** que funde su pretensión. Tienen interés jurídico, los titulares de un derecho subjetivo público; e interés legítimo, quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado, como de los integrantes de un grupo de individuos diferenciados del conjunto general de la sociedad
Distrito Federal	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	De las Partes	**34.-** Sólo podrán **intervenir** en el juicio, las personas que tengan **interés legítimo** en el mismo. En los casos en que el actor pretenda obtener **sentencia que le permita realizar actividades reguladas**, deberá acreditar su **interés jurídico** mediante la correspondiente concesión, licencia, **p**ermiso, autorización o aviso.
Jalisco	Ley de Procedimiento Administrativo	De la Iniciación	**46**. El procedimiento a petición de parte, debe ser promovido por persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un **derecho subjetivo** o un interés legítimo.
		De los Interesados en el procedimiento	**52**. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo, quienes promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos o aquéllos cuyos intereses legítimos puedan resultarles directamente

			afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
Aguascalientes	Ley de Procedimiento Administrativo	De los Interesados	**18.-** Para los efectos de esta ley se entenderá por interesado aquella persona que tiene un **interés legítimo** respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado.
Querétaro	Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro	De las partes	Artículo 42. Sólo podrán iniciar un juicio o intervenir en él, las personas que tengan un interés jurídico o **legítimo** en que fundar su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos diferenciado del conjunto general de la sociedad.