Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 23, párrafos primero y segundo, se deroga el artículo 84, y se adiciona un Capítulo Tercero, conteniendo un artículo 95 Bis, del Título Cuarto, cuyo encabezado se adiciona, todos, de la **Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.**

* **En relación a las responsabilidades administrativas, refiriéndose con ello a las de los servidores públicos que incumplan con alguna de las disposiciones previstas en la ley.**

Planteada por el **Diputado Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor,** conjuntamente con la **Diputada Zulmma Verenice Guerrero Cázares,** del Grupo Parlamentario “Brigido Ramiro Moreno Hernández” del Partido Unidad Democrática de Coahuila.

Fecha de Lectura de la Iniciativa: **15 de Octubre de 2020.**

Turnada a la **Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.**

**Lectura del Dictamen:**

**Decreto No.**

Publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado:

**H. PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.**

**PRESENTE.**

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO ALEJANDRO DE HOYOS MONTEMAYOR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO “BRÍGIDO RAMIRO MORENO HERNÁNDEZ” DEL PARTIDO UNIDAD DEMOCRÁTICA DE COAHUILA, CONJUNTAMENTE CON LA DIPUTADA ZULMMA VERENICE GUERRERO CÁZARES.**

El que suscribe, **Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor,** Diputado de la Sexagésima Primera Legislatura del Honorable Congreso del Estado por el Grupo Parlamentario “Brígido Ramiro Moreno Hernández” del Partido Unidad Democrática de Coahuila**, conjuntamente con la Diputada Zulmma Verenice Guerrero Cázares** en ejercicio de la facultad legislativa que concede el artículo 59 fracción I, 65 y 67 fracción I, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, y con fundamento en los artículos 21 fracción IV, 152 fracción I, 159 y 160 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, someto a consideración del pleno de ésta Honorable Representación iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

La Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, como lo dispone en su artículo primero, aplica para los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como de los Municipios, sus dependencias, organismo y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares solo pueden celebrar con el mismo y sus municipios.

Utilizando la definición del Doctor Jorge Fernández Ruíz, reconocido administrativista de nuestro país, el Acto Administrativo es la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos.

Como puede advertirse, el acto administrativo es, por antonomasia, la forma que el Estado adopta para comunicarse con los particulares, así como entre los propios entes públicos que lo conforman.

Entre los requisitos que debe cumplir un acto administrativo para ser válido, podemos subrayar:

* el ser expedido por un órgano competente, a través, por supuesto, de un servidor público expresamente facultado;
* tener un objeto determinado o determinable y preciso en cuanto a circunstancias de tiempo y lugar;
* estar previsto por una ley o reglamento;
* debe constar por escrito y contar con la firma autógrafa de su emisor, o forma alternativa prevista legalmente;
* estar fundado y motivado;
* ser expedido, sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
* pronunciarse sobre todos los puntos que el particular o la ley determinen.

Día a día, el quehacer gubernamental se despliega a través de los actos administrativos que emiten los servidores públicos. De esta forma se van generando derechos y obligaciones del Estado hacia los particulares, y de éstos hacia el poder público, a razón de las diversas funciones que se encuentren bajo su particular competencia.

De ahí que sea indispensable cumplir con todas las formalidades bajo las cuales deben ser emitidos estos actos administrativos. La consecuencia que produce el incumplimiento de alguno de esos requisitos puede ser la nulidad o la anulabilidad del mismo, en caso de que alguien se inconforme con los términos de un acto administrativo, sin embargo, de acuerdo a la Ley, un acto administrativo es válido en tanto no haya sido declarada su invalidez por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional, según el caso.

Pero no solo se trata de que un acto administrativo sea válido, también requiere ser eficaz.

Por otra parte, la multicitada Ley, también establece las formalidades que debe cumplir cualquier promoción de un particular hacia la autoridad y, a su vez, los requisitos para acceder a algún trámite, lo mismo que las condiciones bajo las cuales los servidores públicos de la administración estatal o municipal, deberán conducirse en su relación con los particulares.

Destaca entre las obligaciones de los funcionarios del sector público, la de dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen y hacerlo dentro del plazo fijado por la ley.

Sin embargo, en la realidad, y con bastante frecuencia, sucede que la autoridad omite dar respuesta o emitir resolución al particular por un período prolongado de tiempo pese a tener la obligación de hacerlo. e incluso, a pesar de ser requerido para ello, de tal suerte que, la petición o trámite en desahogo se queda en el limbo, generando falta de certeza sobre lo solicitado. A ello se le denomina, en teoría, como el silencio administrativo.

El silencio administrativo debe cubrir dos elementos esenciales, primero, que el particular haya presentado, ante la autoridad competente, una solicitud por escrito, en términos respetuosos y cumpliendo todos los requisitos legalmente previstos para ello, y segundo, el agotamiento del plazo de la autoridad para emitir su pronunciamiento, lo que deriva del mero transcurso del tiempo establecido en algún ordenamiento en específico, o bien, en la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

De esta falta de pronunciamiento pueden derivar consecuencias totalmente opuestas, la afirmativa ficta y la negativa ficta.

La primera implica interpretar que, al no existir pronunciamiento de la autoridad, ésta accede a lo que el gobernado, ha expresado en la formulación de su petición.

La segunda se refiere a que la omisión de una respuesta expresa de la autoridad, se debe interpretar como una respuesta adversa al interés o pretensiones del solicitante, debiéndose tener por negada la petición.

De acuerdo al análisis realizado a la legislación local se aplica la afirmativa ficta, para el caso de falta de encontrarse frente al silencia administrativo, agotado el plazo de 3 meses que, como máximo se prevé para que la autoridad se pronuncie frente a cualquier petición que reciba, en el ámbito de su competencia.

Bajo este mismo criterio, al revisarse los términos vigentes de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, incluso, con una última reforma publicada el 18 de mayo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, el artículo homólogo de aquel cuerpo normativo, contiene igualmente una prevención sobre la consecuencia de no dar respuesta al particular oportunamente, sin embargo, no es coincidente con los términos de la ley estatal.

En el ordenamiento espejo de carácter federal, cuyos procedimientos son ampliamente conocidos y manejados en la localidad tanto por usuarios como por los funcionarios de ese orden, se prevé la negativa ficta, para el mismo caso, de haberse agotado el plazo de 3 meses, que como máximo se otorga para dar respuesta a una solicitud promovida por un particular, cuando el Titular se encuentre facultado para ello no se pronuncie en forma expresa y, como ya vimos, cumpliendo las condiciones que le impone la ley.

Esta importante variación, entre un ordenamiento y otro, provoca confusión en el conocimiento generalizado de la “ley” y las “obligaciones” que como funcionarios públicos tienen quienes desempeñan un puesto, cargo o comisión en la administración pública, de tal suerte que, es posible advertir que tanto entre los gobernados como entre los mismos servidores públicos realmente predomina el desconocimiento de que los ordenamientos federal y estatal difieren en ese sentido, resultando con una mayor penetración en el conocimiento colectivo la negativa ficta aplicable a los trámites federales, que la afirmativa ficta vigente para los actos de las autoridades locales.

Tal problemática, advierto, aún no genera el impacto en la administración pública estatal y municipal que potencialmente puede lograr, dadas las condiciones bajo las que éstas operan, por lo que considero que es un momento perfecto para reflexionar sobre el tema particular, y sopesar los beneficios y perjuicios de aprobar una reforma para homologar a los términos del ordenamiento federal, del cual es evidente se desprende la totalidad de la legislación, excepción hecha de lo relativo a la mejora regulatoria que fue adicionado en el ordenamiento federal en forma posterior a la emisión de nuestra ley estatal.

Si bien es cierto que, en su oportunidad, este órgano legislativo emitió el artículo 23 de la Ley ya citada precisamente, en los términos de lo que hoy se propone reformar, bajo una óptica de ampliar la esfera de derechos del gobernado frente a un posible actuar omiso de la autoridad, seguro estoy de que las condiciones de entonces son diametralmente distintas de las que ahora rigen para quienes tienen a su cargo la función pública.

Además, el efecto que la aplicación del texto actual tampoco abona a la certeza jurídica del particular que, aparentemente se ve beneficiado con la inactividad administrativa. Por un lado, en la mayoría de los casos, el pronunciamiento requerido por el particular no solamente se trata de obtener un sí o un no, sino un cómo, cuándo y en dónde, de tal suerte que la actualización y certificación de una afirmativa ficta, como la prevista actualmente en el artículo 23, no alcanza muchas veces, por sí misma, para determinar los alcances del dictado de autoridad que necesita para su fin o propósito. Por otro lado, vemos que esta concesión automática de favorecer con una respuesta favorable a la solicitud del particular, podría implicar un beneficio ilegal o ilícito, ya que, a pesar de haber presentado su solicitud, cumplido los requisitos previstos para el trámite o procedimiento seguido, una vez valorado su contenido, no resultaba elegible para el derecho solicitado o bien, éste era excesivo para su situación en particular.

Los anteriores ejemplos, únicamente son eso, ejemplos, de una gama de razones por las que la afirmativa ficta, prevista actualmente en la ley, no debe ser la consecuencia automática idónea, pues además de exponer enormemente al estado y municipios a tener que reconocer derechos a destajo por la falta de pronunciamiento oportuno de cualquiera de los servidores públicos que se encuentren al mando.

Si a ello se suma otro factor real, sobre el cual tampoco nos hemos ocupado mucho en mejorar, como lo es la falta de continuidad de los servidores públicos en las dependencias y demás órganos de gobierno, que merma considerablemente la posibilidad de que un funcionario adquiera la experiencia necesaria para lograr el desempeño óptimo de todas las tareas a cargo de su dependencia; sumado a las altas cargas de trabajo que casi en todos los departamentos se presentan, sobre todo en aquellos departamentos con reducido personal, y un gran número de procedimientos a su cargo que se están vinculados a su función, a mi consideración, resulta inapropiada tal disposición en los términos actualmente previstos, por lo que en la presente iniciativa se propone una reforma para modificar el sentido de la respuesta automática que se genera ante la existencia demostrada del silencio administrativo que ya vimos. Es decir, se propone pasar de la afirmativa ficta a una negativa ficta, como consecuencia de una falta de respuesta oportuna al particular, permaneciendo intocado el plazo de los 3 meses máximo para otorgar la respuesta y abierta la vía para recurrir la resolución otorgada.

Y es que, si bien es cierto, el derecho de petición está consagrado en nuestra Carta Magna y se cataloga como un derecho humano, también lo es que dicha garantía se cumple a cabalidad con la previsión de: a) un término máximo específicamente previsto en el mismo artículo 23 de la ley, el cual, una vez concluido, y de no ser el caso que otro ordenamiento establezca otro distinto, y b) que el particular tiene as salvo su derecho para tener una respuesta a su solicitud que, en todo caso, respecto de la cual puede también inconformarse y promover un recurso administrativo, quedando entonces a salvo su derecho a plantear nuevamente su petición.

Habida cuenta de que, la propuesta que planteo tiene como finalidad:

1. Homologar la disposición de nuestro ordenamiento jurídico al que en el orden federal es aplicable a los actos, procedimientos y al recurso administrativo;
2. Reducir el alto riesgo de que el estado o municipios, de tener que reconocer derechos a los particulares sin que ello se sujete a una valoración adecuada sobre sus pretensiones y elegibilidad;
3. Que se pierda el control de la actividad fiscal, del desarrollo urbano o de la regulación y desarrollo económico en el estado, al verse rebasadas las dependencias, entidades u organismos, por falta de recurso humano suficiente y capacitado.

En un diverso aspecto de la misma Ley, pero a fin de aplicar el criterio de la economía procesal, tan propia del derecho administrativo, me permito exponer una diversa reforma que advierto necesaria, con el fin de perfeccionar los términos de una ley que es piedra angular en el actuar de los entes públicos y toda vez que no ha sido registrado ningún ajuste desde su publicación el 17 de agosto de 2007.

Me refiero al Título Cuarto de la misma, el cual refiere desde su encabezado, indica que su contenido versa sobre infracciones, sanciones administrativas y medidas de seguridad, todos estos temas correlacionados a una conducta de un particular que, debiendo cumplir con determinada norma, forma o trámite, no lo hiciere y, a pesar de ello, llevase a cabo cualquier actividad de las que requieren agotar previamente algún procedimiento administrativo y obtener un dictado de la autoridad.

De la simple lectura al artículo 84, inserto en el Capítulo Primero, referente a las infracciones y las sanciones administrativas que, en la integración de la presente ley, y homologándose a la ley federal, se insertó en este capítulo también lo relativo a una posible sanción administrativa, pero para los servidores públicos que, debiendo llevar a cabo una conducta apegada a disposiciones legales específicas, incumpliera dichos mandatos y se condujera indebidamente.

Este tipo de faltas administrativas, a cargo de los servidores públicos, por principio de cuentas, actualmente son reguladas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y no por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza, citada en el artículo 84.

Por lo anterior, se propone, mediante la presente iniciativa, derogar el artículo 84 actualmente integrante del Capítulo Primero del Título Cuarto, y en consecuencia adicionar un Capítulo Tercero al mismo Título, en el cual se fijará desde su encabezado que, además de las infracciones, sanciones administrativas y medidas de seguridad, también comprende las responsabilidades administrativas, refiriéndose con ello a las de los servidores públicos que incumplan con alguna de las disposiciones previstas en la ley.

Para integrar dicha regulación, se propone que en el Capítulo Tercero ya referido se inserte un nuevo artículo, el 95 Bis, en el que se establezca, ahora sí, lo relativo a las responsabilidades administrativas, refiriéndose correctamente como norma aplicable para ello la Ley General de Responsabilidades Administrativas y no la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En cuanto a los supuestos legales de responsabilidades administrativas, solamente el primero de los supuestos actualmente contemplados en el artículo 84 vigente, podría subsistir, en términos de las disposiciones emitidas en esta materia con motivo de la puesta en marcha del Sistema Estatal Anticorrupción y el catálogo de faltas de carácter grave y no graves. Dicho ajuste ya fue aplicado también al texto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo desde el año de 2018.

En virtud de lo anterior, es que se somete a consideración de este Honorable Congreso del Estado, para su revisión, análisis y, en su caso, aprobación, la siguiente iniciativa con proyecto de:

**DECRETO**

**ÚNICO. -** Se reforma el artículo 23, párrafos primero y segundo, se deroga el artículo 84, y se adiciona un Capítulo Tercero, conteniendo un artículo 95 Bis, del Título Cuarto, cuyo encabezado se adiciona, todos, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

**Artículo 23.-** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a tres meses. Transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, ésta se entenderá en sentido **negativo** al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa 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 **el** sentido positivo o negativo **de la resolución**, según sea el caso, por falta de resolución, y **éste** a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido **negativo.**

…

**TÍTULO CUARTO**

DE LAS INFRACCIONES, SANCIONES ADMINISTRATIVAS, MEDIDAS DE SEGURIDAD **Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

**Artículo 84.- Se deroga**

**CAPÍTULO TERCERO**

**DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

**Artículo 95 Bis. - Es causa de responsabilidad administrativa de los servidores públicos el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, y serán aplicables las sanciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

**En todo caso, se destituirá del puesto e inhabilitará por un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público al Titular de la Unidad administrativa que, en un mismo empleo, cargo o comisión incumpla por dos veces lo dispuesto en el artículo 23 de esta ley.**

**…**

**TRANSITORIO**

**ARTÍCULO ÚNICO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**POR UN GOBIERNO DE CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA.**

**GRUPO PARLAMENTARIO "BRIGIDO RAMIRO MORENO HERNANDEZ"**

**SALTILLO, COAHUILA A 14 DE OCTUBRE DE 2020**

**DIPUTADO EMILIO ALEJANDRO DE HOYOS MONTEMAYOR**

**DIPUTADA ZULMMA VERENICE GUERRERO CAZARES**