

Suplencia de la queja y ausencia de agravios: desechamiento en recurso de revisión

Brenda Ileana Macías de la Cruz
Marcos Javier Tachiquin Rubalcava
Rubén Díaz López

*Comisionados del Instituto de Transparencia del
Estado de Aguascalientes*

Resumen

En el recurso de revisión, uno de los supuestos que contempla la ley general para desechar, es la falta de agravios. Se considera que lo anterior, se contrapone con el principio de suplencia de la deficiencia de la queja a favor del ciudadano, por lo que, ante la ausencia de argumentos, lo correcto no es rechazar la demanda inicialmente sino admitir y, en resolución definitiva, hacer un estudio oficioso y en caso de ser oportuno, reemplazar la defensa del impetrante.

Introducción

El texto constitucional en su articulado sexto, regula la transparencia y el acceso a la información; uno de los mecanismos instituidos a favor de este derecho de los mexicanos, es la solicitud directa que hace cada ciudadano a los entes gubernamentales. Para tutelar que las respuestas cumplan con los parámetros legales, se crean recursos de revisión expeditos ante organismos garantes autónomos.

PALABRAS CLAVES:

Suplencia,
Desechamiento,
Recurso de Revisión,
Transparencia, Agravios

Atento al anterior mandamiento de la Carta Magna, la ley general instituyó un andamiaje de carácter adjetivo para desahogar las fases del procedimiento. Sin embargo, el legislador fue consciente de que, el objetivo de la transparencia, era ciudadanizar la información con procedimientos expeditos y con el mínimo requerimiento de complicados requisitos jurídicos. En este sentido, a pesar de que la ley tenía que reglamentar etapas para dar orden (lo que trae aparejado formalismos) ideó un instrumento para evitar judicializar la transparencia: la suplencia de la deficiencia de la queja en favor del ciudadano, es decir, se buscó oponer a la esencia cerrada de los recursos jurisdiccionales, un elemento de desacralización del juicio, todo, para lograr un auténtico acceso a la información pública. Es importante destacar que, a pesar de que el artículo sexto de la norma suprema, no prevé ninguna forma de reemplazar los agravios del impetrante, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, de manera pro homine, va más allá del texto constitucional y otorga el derecho de suplencia de la deficiencia de la queja, de forma absoluta.

La particularidad que ha caracterizado al derecho procesal mexicano, provoca que la ley general invocada, guarde algunas reglas que ponen en desventaja al ciudadano, pues no es (o al menos no se espera que sea) un especialista en derecho, por el contrario, la idea es privilegiar el recurso de revisión “sin necesidad de requerir la asesoría de un abogado que encarecería los costos del acceso” (Gómez 2007, p. 76). Uno de estos entramados jurisdiccionales que pone en detrimento al quejoso, es el desechamiento del recurso de revisión ante la ausencia de requisitos del escrito de interposición, en el caso concreto que analizamos, la falta de “las razones o motivos de inconformidad”. En el organismo garante que encabezamos los autores, hemos tomado el criterio de no desechar en el auto inicial sino, ante la falta de agravio, aceptar el recurso y, en resolución final, hacer un estudio de fondo, de manera supletoria, para determinar si entre la solicitud inicial y la respuesta recurrida, se logró consolidar el derecho humano de acceso a la información. Varios son los expedientes en los que se ha adoptado esta interpretación, entre ellos los recursos de revisión 0053/2018, 0056/2018, 0079/2018, 0109/2018 y 0117/2018, todos tramitados ante el Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes.

La figura de la suplencia de queja en transparencia

La suplencia de la queja aparece como una forma de remediar las diferencias entre los sujetos procesales que no guardan equidad, por ello, su alumbramiento es principalmente en el derecho laboral, agrario y penal, pues es justamente en estas materias donde nos topamos con tres clases de sujetos que se encuentran en una desigualdad que puede trascender en su defensa y violación de derechos humanos: trabajadores, campesinos y los reos. Por la importancia que reviste en el orden jurídico mexicano, el amparo reglamenta supuestos para lograr una equidad, tan importante es su configuración, que para definir la “suplencia de la queja”, el Diccionario Jurídico Mexicano, la acota exclusivamente al llamado juicio de garantías: “Se puede caracterizar como el conjunto de atribuciones que se confieren al juez de amparo para corregir los errores o las deficiencias en que incurran los reclamantes que, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento” (Fix-Zamudio, 2011, p. 3593).

El suplir en su argumentación jurídica en el amparo al débil (incluso en la materia probatoria) tiene su origen en el artículo 107 fracción II, párrafo quinto, de la Constitución que al efecto señala: “En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria”. Es importante traer a colación que el juicio de garantías encuentra su fundamento para la suplencia en el texto constitucional, porque por el contrario, en tratándose del acceso a la información, el artículo sexto en la Carta Magna, no regula esta situación, sino que es el legislador ordinario quien crea la obligación en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. En primer lugar, de manera genérica para toda la materia, señala en su articulado 14: “Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones, deberán suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información”. Lo anterior es replicado, en específico, en relación al recurso de revisión:

Artículo 146. ...

Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recu-

rente, sin cambiar los hechos expuestos, asegurándose de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones.

Es importante hacer esta diferenciación, pues consideramos que un principio tan trascendental y en beneficio de los ciudadanos como lo es la suplencia, debería de encontrarse contenido en el artículo sexto constitucional y no solamente en su ley reglamentaria, aunque es claro que, atendiendo al bloque de constitucionalidad, un derecho que amplía la protección de prerrogativas fundamentales, puede ser perfectamente regulado en leyes de inferior naturaleza jurídica. Es destacar una diferencia aún más significativa con el juicio de amparo: en transparencia la suplencia es absoluta, no está supeditada a casos específicos, en este sentido, es más progresiva; más que una suplencia, nos parece que nos encontramos en lo que el derecho conoce como el principio *iura novit curia*, es decir, las partes aportan los hechos y el juez el derecho.

El que los organismos garantes puedan de mutuo propio invocar agravios no aportados, adquiere mayor sentido y jerarquía si, como señala Miguel Carbonell, consideramos que el acceso a la información es un derecho de derechos en tanto que “posibilidad de darle contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales” (2006, p. 7). Esta característica de una doble grafía que permite potenciar otras prerrogativas fundamentales, ha sido sostenida también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes entre los cuales destaca el de rubro ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL cuya parte medular argumenta “El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos”. En suma, si con el acceso a la información pública gubernamental, provocamos que los ciudadanos puedan disfrutar de otros derechos, lo lógico, es disminuir en la medida de lo posible las formalidades del procedimiento y por ende obligar a los organismos públicos garantes, a conocer el fondo de los asuntos a pesar de la ausencia de algunos requisitos.

Agravios y desechamiento en el recurso de revisión

No obstante que la Constitución es muy clara al preceptuar que se establecerán “procedimientos de revisión expeditos” lo cierto también es que la Ley General, en su artículo 144 tiene que reglamentar características que deben contener los recursos incoados por ciudadanos; siete diversos supuestos, entre ellos el que se observa en la fracción VI que a la letra dice: “Las razones o motivos de inconformidad”. La sanción procesal por no cumplir con alguno de ellos, está contemplada en el diverso 145 de la Ley General que posibilita al ente garante a requerir por cinco días al quejoso para que cumpla con las omisiones, apercibiendo de desechar ante su omisión.

Hay un choque entre la realidad y la norma, cuando la ley exige taxativamente deberes procesales y, por el contrario, la Plataforma Nacional de Transparencia es proactiva en generar mecanismos sencillos de acceso al procedimiento; un solo clic posibilita al ciudadano a interponer el recurso de revisión, la intención de la plataforma es que, cualquier interesado, sin necesidad de abogados, pueda quejarse en contra de las respuestas que le otorgan los sujetos obligados. El tropiezo viene cuando, este impetrante común y corriente, observa en uno de los campos a llenar “actos que se recurre y puntos petitorios”. Muchos de los quejosos, no cuentan con la idea de que por “razones o motivos” se tiene que brindar algún argumento relacionado a qué fue lo que no le satisfizo de la contestación. En este sentido, en la práctica diaria los organismos garantes nos topamos con procedimientos sin agravios o con manifestaciones que carecen de la causa de pedir, como los siguientes ejemplos: “inconformidad”, “no estoy de acuerdo”, “es falso”. Lo anterior, hace más compleja la labor del organismo garante, en concreto del comisionado ponente, pues en muchos de estos casos, un análisis *prima facie*, permite observar que existe una respuesta, que es en tiempo y forma y que, de una revisión primigenia, se desprende que hay cierta coherencia entre lo pedido y lo dado.

Resolución final y suplencia

Si, como lo señala Fix Zamudio, la suplencia en el amparo, es una forma de corregir “los excesos del diverso principio de ‘estricto derecho’” (2011, p. 3593) la obligación de los organismos garantes contenida en la Ley General, significa apartarse totalmente del principio del estricto derecho. Es por ello, que el organismo garante de Aguascalientes, ante la ausencia de agravios o motivos de inconformidad, por regla general procede a requerir al ciudadano, ante la falta de respuesta lejos de desechar, haciendo una interpretación conforme, acepta el recurso. Para apoyarnos en esta determinación, es importante traer a colación lo que establece el artículo 145 de la ley multicitada, que permite no hacer requerimiento alguno al impetrante si el organismo garante “cuenta con elementos para subsanarlos”, lo que en la especie acontecerá, pues durante el desahogo del procedimiento, se contará con la solicitud inicial así como la respuesta del ente impugnado, ya sea porque la propia autoridad los aporte, o porque se invoquen como hechos notorios ambos documentos, en tanto que se encuentran en un sistema o base de datos público, como lo es la Plataforma Nacional de Transparencia.

Corolario de lo anterior, ante ausencia de la causa de pedir, el organismo garante en su resolución deberá hacer un estudio, haciendo uso de los recursos disponibles en el expediente y sin violentar las formalidades esenciales del procedimiento, de la respuesta del sujeto obligado para verificar si se cumplieron con los parámetros mínimos que exige el artículo sexto constitucional; es decir, que se haya garantizado el principio de máxima publicidad y por resultado, se eviten vulneraciones al derecho humano de acceso a la información.

Conclusiones

Si bien hemos expuesto que consideramos necesario suplir la falta absoluta de la queja en el recurso de revisión cuando haya ausencia de agravios, nos parece que en materia de esta suplencia total a que obliga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, aún hay mucho campo que explorar, pues la ley reglamentaria ha eliminado poco a poco formalidades para el desahogo de la transparencia, ya sea con esta figura de la suplencia o permitiendo las solicitudes y recursos anónimos, que en otras materias del derecho serían impensables. Estas permisiones o excepciones al principio de estricto derecho, plantean otros cuestionamientos que nos parece importante al menos mencionar, aunque no sea materia del ensayo: en una eventual interposición del amparo directo ¿También es permisible la anonimidad? ¿Funcionará la deficiencia de la queja absoluta, o seguirá las reglas que señala la ley reglamentaria del amparo?.

El objetivo del legislador, es muy claro: que el ciudadano de la manera más sencilla, acceda a la información. Por ello, consideramos además, que es necesario que la suplencia de la deficiencia de la queja, para decirlo coloquialmente, se estire lo más posible, allanando el camino procesal para que los datos requeridos le lleguen al ciudadano con las características que establece la ley: accesibles, confiables, verificables, veraces y oportunos.

Bibliografía

Carbonell, Miguel. (2006). El derecho de acceso a la información como derecho fundamental. En López-Ayllón, Sergio (coord.) Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario (pp. 3-18). México: Instituto Federal de Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Cossío, José Ramón. (2008). Transparencia y estado de derecho. En Ackerman, John M. (coord.) Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho (pp.100-116). México: Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.

Fix-Zamudio, Héctor. (2011). Suplencia de la queja. En Diccionario Jurídico Mexicano, edición histórica, Tomo P-Z, (pp. 3593-3595). México: editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.

Gómez Gallardo, Perla. (2007). IFAI: Avances y retrocesos. Análisis Jurídico de sus resoluciones. México: Universidad de Guadalajara et. Al.

López-Ayllón, Sergio. (2009). El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana, colección Cuadernos de transparencia núm. 17. México: IFAI.

Villanueva, Ernesto (coord.). (2007). Derecho de la información: culturas y sistemas jurídicos comparados. México: UNAM.

Brenda Ileana Macías de la Cruz

Licenciada en derecho, ha ocupado diversos cargos entre los que destacan Coordinadora de Prevención y Atención Integral de la Violencia de Género del Instituto Municipal de la Mujer de Aguascalientes y Directora General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno de del Estado de Aguascalientes. Actualmente es comisionada del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes.

Marcos Javier Tachiquin Rubalcava

Licenciado en derecho, ha ocupado diversos cargos entre los que destacan Director Jurídico del Instituto de Educación de Aguascalientes así como Jefe de Departamento de Procesos Penales y Agrarios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Actualmente es comisionado presidente del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes.

Rubén Díaz López

Doctor en derecho, ha ocupado diversos cargos entre los que destacan, Director de Auditoría Operacional y del Desempeño del Órgano Superior de Fiscalización de Aguascalientes y Director Patrimonial en la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del poder ejecutivo de la misma entidad federativa. Actualmente es comisionado del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes.