

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A CARGO DE LA DIPUTADA SOCORRO IRMA ANDAZOLA GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

Socorro Irma Andazola Gómez, en mi calidad de diputada integrante del Grupo Parlamentario de Morena ante la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y el 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, 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 adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en materia de pleno acceso a la justicia, en base a la siguiente

Exposición de Motivos

I) La garantía de audiencia y el debido proceso

El recurso administrativo puede definirse como un medio para atacar o recurrir un acto administrativo y que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo. Es decir, los recursos administrativos son mecanismos puestos a disposición de los particulares para hacer valer sus derechos frente a la administración.

Se trata de un instrumento del que dispone el ciudadano administrado, lesionado en su esfera de derechos e intereses jurídicos por un acto administrativo, a fin de obligar a la autoridad administrativa a hacer una revisión de la oportunidad o de la legalidad del acto atacado.¹

En este sentido, el recurso administrativo es el principal medio de control administrativo. A través de la interposición de un recurso, los administrados pueden “invocar argumentos de hecho o de derecho, apoyarse en consideraciones de legalidad o de oportunidad e impugnar la justicia de las apreciaciones de la administración y las consecuencias de éstas”.²

El recurso puede ser considerado como “una reclamación dirigida a una autoridad administrativa a fin de dar solución a un conflicto que tiene como fuente un acto jurídico cuyo autor es, precisamente, una autoridad administrativa”,³ es decir, “son precisamente las reclamaciones formadas por los administrados ante las propias autoridades administrativas, tendentes a poner en causa sus decisiones”.

Renato Alessi considera que el fundamento del recurso de revisión en materia administrativa viene dado por la ilegalidad del acto. En el sentido de disconformidad con el Derecho.⁴

Es necesario resaltar que los recursos administrativos tienen un doble fundamento jurídico:

1. En primer término, la conveniencia de que la administración pública revise sus propios actos “para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica

de los administrados”, a fin de evitar la iniciación de un proceso administrativo que pueda resultar adverso a la administración.

En este sentido, el recurso de revisión es la expresión del poder de verificación de los actos y resoluciones administrativas, que puede ser ejercido a incitación de parte presuntamente afectada, generalmente a través del propio recurso, o de oficio.⁵

2. En segundo lugar, los recursos administrativos son expresión de las garantías de audiencia y legalidad a favor del administrado:

En tal virtud, podemos considerar que los recursos administrativos se apoyan en un doble fundamento jurídico:

A) Por una parte, una de sus bases esenciales descansa en la conveniencia de la propia administración en revisar sus propios actos y resoluciones para corregir los errores y violaciones que advierten y que afectan la esfera jurídica de los administrados, con el objeto de evitar un proceso judicial posterior ante los organismos jurisdiccionales ordinarios o especializados, con la consiguiente perturbación de sus actividades oficiales y con la posibilidad de ser condenada a cubrir los daños y perjuicios por su conducta irregular.⁶

B) En segundo término y desde el ángulo del gobernado los recursos administrativos están dirigidos a tutelar su esfera jurídica contra la conducta de la autoridad que la afecta, de acuerdo con el principio esencial en el Estado social del derecho sobre el respeto al llamado derecho de audiencia, debido proceso o defensa legal,⁷ entendido en sentido amplio, como lo ha resuelto la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal de Estados Unidos en su jurisprudencia, al establecer un conjunto de lineamientos para lograr la defensa de los particulares dentro del procedimiento administrativo.⁸

II) Marco jurídico

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Nuestra Constitución garantiza, entre otros, el derecho al debido proceso como el acceso a la justicia.

El párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución establece el debido proceso, entendido como el derecho de un ciudadano individual o de una persona moral, para defenderse en contra de un acto de la autoridad y poder probar la ilegalidad de dicha determinación, en un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Todo ello para evitar que el gobernado este en estado de indefensión.

Así mismo, la Carta Magna, también dispone en el párrafo segundo del artículo 17 el acceso a la justicia. El acceso a la justicia es un derecho social básico, y es el derecho humano primario en un sistema legal.⁹

Es precisamente en el campo de la administración de justicia donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en la sociedad; aquí se pone a prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos internacionales tienen o no aplicación real.

En otras palabras, el acceso a la justicia es el derecho de toda persona de hacer valer jurisdiccionalmente una prerrogativa que considera violada; de acceder a procesos ágiles y garantistas para obtener justicia pronta y cumplida, entendida como justicia de calidad y oportuna.¹⁰

Al efecto las normas mencionadas a la letra rezan:

“Artículo 14

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho .

...

...

Artículo 17. ...

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales .

...

...

...

...

...

...

”

...

2. Instrumentos internacionales

Cabe señalar que el acceso a la justicia es un derecho humano reconocido en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por su importancia, se cita a continuación parte del marco normativo internacional que hace referencia a las garantías de acceso a la justicia:

A) Declaración Universal de Derechos Humanos ¹¹

“Artículo 8°

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

“Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”

B) Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹²

“Artículo 8o. Garantías judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona culpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) Derecho de la persona inculpada de ser asistida gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) Comunicación previa y detallada a la persona inculpada de la acusación formulada;

c) Concesión a la persona inculpada del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) Derecho de la persona inculpada a defenderse personalmente o de ser asistida por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) Derecho irrenunciable de la persona de ser asistida por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si la persona inculpada no se defendiere por sí misma ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) Derecho de la defensa a interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) Derecho de la persona a no ser obligada a declarar contra sí misma ni a declararse culpable; y

h) Derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión de la persona inculpada solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. La persona inculpada que sea absuelta por una sentencia firme no podrá ser sometida a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”

“Artículo 25. Protección judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Parte se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

3. Jurisprudencia:

Cabe resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido jurisprudencia al respecto la cual a la letra reza:

“Procedimiento administrativo. La fracción II del artículo 88 de la ley federal que lo regula, viola la garantía de audiencia al establecer el desechamiento, sin previo

requerimiento, del recurso de revisión, como consecuencia de las omisiones formales del escrito relativo.¹³ Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben atenderse dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. **De ese modo, los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales las que lo garanticen.** Por consiguiente, la regulación del procedimiento que rige al recurso de revisión en sede administrativa, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de un acto administrativo, de manera que si la norma procedimental no establece la prevención al gobernado para que se regularice el recurso y, además, prevé una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, como lo es tenerlo por no interpuesto y desecharlo, cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, como acontece en el artículo 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, **tal procedimiento es violatorio de la garantía de audiencia, en tanto que se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y probar la argumentada ilegalidad.**”

“Acceso a la justicia. Constituye un derecho fundamental previsto en los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución federal y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁴ El artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, además de que su servicio será gratuito, y las costas judiciales prohibidas. Por su parte, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Así, aunque la expresión “acceso a la justicia” no se advierte en la redacción de esas normas, se concluye que es el modo simple para identificar el método o medio adecuado para materializar el contenido de éstas en favor de los gobernados, pues al estar previsto en la parte dogmática de la Constitución Federal, dicho término constituye un derecho fundamental que, además, ha sido reconocido y ratificado en el instrumento internacional mencionado como una potestad inherente a la persona. En ese sentido, el acceso a la justicia es un derecho humano que garantiza, con determinados requisitos, que toda

persona pueda acceder a tribunales independientes e imparciales, a fin de que se respeten y hagan valer sus derechos y para que los propios órganos encargados de impartir justicia resuelvan sin obstáculos las controversias sometidas a su consideración, de manera pronta, eficaz y en los plazos establecidos por la ley.”

III. Objeto de la iniciativa

La iniciativa que se presenta tiene como objeto reformar la fracción II del artículo 88, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para garantizar el derecho humano de debido proceso, que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en lo siguiente:

Tal y como se encuentra redactada actualmente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 88 fracción II, es contraria a la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional, toda vez que permite el desechamiento de promociones con base en omisiones formales, sin previa prevención, lo cual, constituye una consecuencia desproporcionada al debido proceso y, por tanto, se erige como una barrera al acceso a la tutela judicial efectiva, reconocida en el artículo 17 Constitucional.

Es decir, la fracción II del artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, desvirtúa la naturaleza del recurso de revisión, toda vez que no posibilita que los particulares aporten elementos para acreditar la ilegalidad de un acto de autoridad, los deja en estado de indefensión.

Esto presupone una violación directa, a los derechos humanos a la tutela jurisdiccional y de acceso a la justicia, establecidos en la Carta Magna y en los Tratados Internacionales en la materia de los que el Estado Mexicanos es parte.

En este sentido, el desechamiento del recurso ante una omisión formal que resultaba subsanable constituye una sanción excesiva y desproporcionada. de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 170/2013, derivada de la contradicción de tesis 404/2013.

Para mejor comprensión de esta iniciativa que se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Por las razones y fundamentos arriba expresados, es que presento la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en materia de pleno acceso a la justicia, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en materia de pleno acceso a la justicia, para quedar como sigue:

Artículo 88

I

II

En este caso, primero deberá prevenirse al actor para que regularice el recurso en un plazo de siete días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación .

Transitorio

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

Notas

1 El aspecto correctivo: Los recursos administrativos.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3397/5.pdf>

2 Braibant, Guy y Stirn, Bernard, Le droit administratif français, Sciences Po y Dalloz, 1999, 5ª ed.

3 Isaac Guy. La procédure administrative non contentieuse Paris générale de droit et de jurisprudence 1968.

4 Alessi, Renato, Instituciones de Derecho Administrativo, tomo II, Barcelona, Bosch, 1970, p. 621.

5 Revista del Instituto de la Judicatura Federal. 20008. Miguel Pérez López. El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo bajo el prisma de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Miguel Pérez López. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32216/29211>

6 Héctor Fix-Zamudio. Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>

7 Ibíd.

8 Vigoritti, Vincezo, Costituzione e giustizia amministrativa negli *Stati Uniti d'America*, Revista trimestrale di diritto pubblico, Milán, 1970, pp. 1201 y 1202; Gellhorn, Ernest y Levin, Ronald M., Administrative Law and Process, St. Paul, Minn., West Publishing, 1990, pp. 194-241.

9 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Guía para la educación en derechos humanos. Acceso a la justicia y derechos humanos. https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/guia_para_la_educacion_en_derechos_humanos/2011_Acceso_justicia.pdf

10 Rita Maxera, "Informe de Costa Rica", en José Thompson (coord.), Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/IIDH, 2000.

11 ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

12 CNDH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Fecha de publicación: 7 de mayo de 1981. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

13 Novena Época, Registro: 196512, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, abril de 1998, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P. XXXVII/98, Página: 124.

14 SCJN. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. Acceso a la justicia. Constituye un derecho fundamental previsto en los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución federal y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Publicado el 3 julio, 2019; Tesis: IV.3o.A.2 CS (10a.); Semanario Judicial de la Federación; Décima Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Publicación: viernes 21 de junio de 2019 10:27: Tesis Aislada (Constitucional). <https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/?p=4614>

Palacio Legislativo de San Lázaro a 21 de febrero de 2023.

Diputada Socorro Irma Andazola Gómez (rúbrica)