

## LA ACCIÓN PROCESAL ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

José Luis ZALDÍVAR MONTES DE OCA

SUMARIO: I. *La acción procesal en la historia del derecho.*  
II. *La escuela clásica.* III. *La autonomía de la acción procesal.* IV. *Bibliografía.*

Es un gran honor la invitación del doctor Jorge Fernández Ruiz a participar en esta reunión académica sobre administración pública y justicia administrativa, para celebrar los cuarenta y cinco años de docencia del ilustre profesor administrativista, don Alfonso Nava Negrete, a quien admiro, respeto y agradezco sus enseñanzas y anécdotas sobre la práctica del derecho administrativo y fiscal; sus historias sobre su desarrollo académico y su relación con sus alumnos y sus maestros. Resultó una riquísima experiencia y aprendizaje haber sido su discípulo en la maestría sobre derecho fiscal y administrativo en la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados. Por todo ello, lo felicito cálida y sinceramente y le expreso mis mejores deseos en su vida personal y académica.

Este 18 de octubre de 2005 presentamos una ponencia en materia de justicia administrativa con el tema “La acción procesal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal” (en lo sucesivo TCADF), cuyo objetivo es proponer reformas a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en lo sucesivo CDHDF), para que se le faculte a ejercer la acción procesal ante el TCADF, con la pretensión de alcanzar sentencias que tutelen el interés difuso de grupos vulnerables. Sin perjuicio de las facultades que dicha comisión tiene para hacer pronunciamientos generales y solicitar el apoyo de la Asamblea Legislativa, cuando no son aceptadas sus recomendaciones o son cumplidas parcialmente.

Nos ha motivado la apreciación que, de la problemática jurídica y de la necesidad de justicia administrativa, hacía don Alfonso Nava Negrete, al afirmar, con toda razón, que en el ámbito federal, ni el juicio de nulidad, ni el juicio de amparo cubren eficaz y cabalmente a la mayoría demandante de justicia administrativa; que la administración pública centralizada consiente de tal situación se opone a que mejoren los mecanismos de una justicia que descubra sus errores, ineptitudes, ilegalidades, arbitrariedades o corruptelas.<sup>1</sup> Consideramos que la administración pública del Distrito Federal no escapa a estos calificativos, de ahí el objetivo de la presente ponencia.

A manera de antecedentes sobre la acción procesal tenemos:

La raíz etimológica del término latino *actio*, que significa movimiento o actividad y al agregarle el carácter procesal, la acción en principio puede describirse como una facultad o poder jurídico para incitar, provocar o motivar a un órgano jurisdiccional a efecto que realice su función de juzgar y decidir un litigio.

## I. LA ACCIÓN PROCESAL EN LA HISTORIA DEL DERECHO

Entre los antecedentes de esta acción tenemos los que se remontan a tres periodos del procedimiento civil romano: la época de *acciones de la ley*, que consistía en declaraciones solemnes mediante conductas histriónicas, dramatizando ante un magistrado con el fin de proclamar un derecho en discusión o de ejercer un derecho plenamente reconocido, por lo que derivado de estas dos vertientes, las acciones se dividieron en declarativas y ejecutivas; otro fue el *periodo formulario*, que consistía en que, primero, las partes exponían sus pretensiones ante el Colegio de los Pontífices representado por un pretor, quien estudiaba y reconocía la acción del peticionario, y también hacía lo propio con las excepciones del demandado, elaborando una *formula* con la cual remitía a las partes con el magistrado, instancia que dirimía la controversia en cuestión, basado en la fórmula preestablecida; y el *periodo extraordinario*, que resulta ser una etapa de transición en la que las *formulas* del periodo del mismo nombre, y que eran del exclusivo conocimiento del Colegio de los Pontífices, se van divulgando, multiplicando y separándose así del sistema

<sup>1</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo*, México, UNAM, 1991, pp. 65 y 66; se puede consultar en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=86>.

formulario que le antecedió para adaptarse a la extraordinaria y creciente demanda del pueblo romano, cuyas *acciones* se ejercían directamente ante el magistrado que tendría que dirimir la controversia o litigio.<sup>2</sup>

## II. LA ESCUELA CLÁSICA

Refiere el estudioso Fernando Flores García que la concepción de Celso ha influido, incluso en nuestros días, a toda definición procesal en materia de acción, al equiparar a ésta con el derecho de perseguir en juicio lo que se nos debe; sin embargo, resulta obsoleta en la medida que lo que se nos debe no comprende a los derechos reales, respecto a los cuales Carlos Savigny, principal exponente de la escuela clásica del derecho, recordaba que se introdujeron en el derecho romano algunas acciones *in rem* conocidas con el nombre de *petitio*, a las que más tarde en la definición de Celso se agregaron como lo que se nos debe o lo que nos pertenece.

En la doctrina tradicional, se considera a la acción como el derecho que nace de la violación de un derecho subjetivo y como el ejercicio del derecho material mismo; así, se afirma que si no existe un derecho sustancial no puede existir la violación del mismo, y, no habiendo violación, el derecho no puede revestir la forma especial de acción. Así, esta vertiente monolítica confunde y funde en uno solo, el derecho sustantivo con el derecho de accionar.

## III. LA AUTONOMÍA DE LA ACCIÓN PROCESAL

Fernando Flores García, para referirse a la autonomía de la acción procesal, destaca que, a la ya comentada doctrina clásica se oponen autores como Wach y Kisch, quienes se adhieren a la exposición de Müther, precursor de la doctrina de la autonomía de la acción, y quien expresaba que, con la violación del derecho, el lesionado no tiene una pretensión particular a la eliminación de esa violación, sino un derecho público, da-

<sup>2</sup> Flores García, Fernando, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002, t. I (A-B), p. 48. “La acción procesal tiene orígenes desde Roma en que se le estudiaba dentro de los tres diversos periodos del procedimiento civil romano: 1. La época de acciones de la ley de 754 a.C. hasta la mitad del siglo II a.C.; 2. La época del procedimiento formulario que data de la segunda mitad del siglo II a.C. y subsiste hasta el siglo III de la era cristiana; 3. El periodo extraordinario, del siglo III d.C. hasta Justiniano y su codificación de 529 a 534 de nuestra era”.

da la prohibición de la autotutela y la concesión de la tutela al Estado. En tales condiciones el Estado tiene el derecho público a la eliminación de la violación contra el violador mismo, y por ende, la acción y el derecho sustancial no son lo mismo, pues los obligados en uno y otro caso son distintos. Wach afirma que la acción procesal no nace de un derecho subjetivo material, sino que es independiente y público, dirigido al Estado y en contra del adversario, y que busca la tutela del Estado.

La autonomía de la acción procesal respecto del derecho sustancial también es sostenida por Poltz y Degenkolb, quienes agregan que la acción es un derecho abstracto de todo sujeto hacia el Estado, para ser oído en vía legal; que emana del proceso, y mediante el proceso se desenvuelve como un derecho a la sentencia. Otra posición en contra de la escuela tradicional o clásica, radica en la posibilidad de ejercer la acción procesal sin tener un derecho sustancial, como el caso del no nacido o el derecho de crédito derivado de deudas de juegos de azar ilícitos, en los que se activa al órgano jurisdiccional sin un previo soporte de derecho material; inclusive, si finalmente el derecho alegado por el actor no es reconocido, a pesar de haber tenido el derecho procesal de activar al órgano jurisdiccional, o sea, que tuvo acción más no razón; y, por su parte, el demandado también intervino para que la actividad jurisdiccional tuviera lugar y se le reconociera la razón.

Giuseppe Chioenda considera a la acción como un derecho potestativo; Hans Kelsen sobrepone la acción al derecho subjetivo diciendo que si no hay acción no hay derecho sustancial; Francisco Carnelutti, Hugo Rocco, Alfredo Rocco, Liebman y Piero Calamandrei, comparten las más modernas concepciones de la acción procesal, al calificarla como un derecho abstracto de obra procesal, de carácter público, civil, autónomo, para pretender la intervención gubernamental a través de la realización de la actividad jurisdiccional y lograr una justa composición del litigio.<sup>3</sup>

En nuestra opinión, estas concepciones, además de la dualidad derivada de la proyectividad de la acción, temas que comentaremos más adelante, desvinculan contundentemente a la acción procesal del derecho subjetivo pregonado como requisito de procedibilidad de la acción por la escuela clásica.

José Ovalle Favela, define atinadamente a la acción como el "...derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un

<sup>3</sup> Véase Flores García, Fernando, *op. cit.*, nota 2, pp. 49 y 50.

juicio ante el órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de éste sobre una pretensión litigiosa y lograr, en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución”.<sup>4</sup>

Cipriano Gómez Lara, con toda razón sostiene que en torno al concepto de acción surge la ciencia procesal moderna, la cual se edifica sobre el concepto autónomo de la acción, con lo que coloca a las teorías modernas o de la autonomía de la acción sobre la teoría clásica.

En el siglo XIX, al perder influencia la escuela clásica que identificaba a la acción con el derecho sustantivo, y que se había prolongando desde Roma, surgen teorías de la acción como tutela, como derecho a la jurisdicción, como derecho potestativo, como derecho abstracto de obrar, y la acción como instancia proyectiva; siendo esta última por la que, no sin razón, se inclina el procesalista Cipriano Gómez Lara, al afirmar que:

...en todas las otras instancias, desde la petición hasta el recurso administrativo, la relación gobernado-autoridad es siempre lineal; por el contrario, en la acción, como instancia proyectiva, esa relación deja de ser lineal, porque, surgiendo o naciendo en un gobernado, asciende hasta el órgano estatal jurisdiccional, que es el juez, y de éste desciende hacia otro tercer sujeto al que liga y vincula.<sup>5</sup>

La esencia de la proyectividad de la acción procesal, según Gómez Lara y el propio Humberto Briceño Sierra, radica en que la acción no se queda ni se detiene en el órgano judicial, sino que se proyecta hacia otro sujeto demandado, vinculándolo y trayéndolo a la relación procesal. Aquí cabe aclarar que tal proyectividad es el resultado de las decisiones de la función jurisdiccional, ya que no ocurre automáticamente, no rebota en el juez y de éste al demandado, sino que el juez es quien, en el ejercicio de su función jurisdiccional, ordena la vinculación del demandado, e incluso, en su caso, puede vincular al actor mismo en una nueva relación reconversionista, con carácter de demandado reconvenido.

La dualidad es un tema inmerso en la proyectividad de la instancia, en la que la titularidad de la acción no sólo es detentada por el actor, sino que eventualmente puede ser ejercida por el demandado en términos del párrafo que antecede. Cipriano Gómez Lara con toda precisión sostiene que:

<sup>4</sup> Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1991, p. 155.

<sup>5</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 2a. ed., México, UNAM, 1980, p. 140.

...esta proyectividad de la instancia que encontramos en la acción, es lo que se ha denominado la dualidad de la pertenencia de la acción. Durante mucho tiempo se ha venido considerando que la acción la ejerce el actor, pero ya se va abriendo paso la corriente de que en realidad la acción tiene dos titulares y que la única diferencia que hay es de carácter cronológico, en el sentido de que el actor es quien primero acciona, pero también el demandado a través de la contestación de la demanda es accionante, porque también se dirige al órgano jurisdiccional para recabar de él un pronunciamiento de fondo.<sup>6</sup>

A la facultad que tiene el actor de atacar por la vía legal, mediante el ejercicio de la acción a la que tiene derecho, corresponde directa e inversamente la fuerza contraria que tiene el demandado de defenderse y excepcionarse de la imputaciones de que es objeto, aun como dice Flores García, en el sentido que este último derecho generalmente tiene una cronología posterior a la acción, sin embargo, en el momento en que reconviene el demandado, resulta también ser actor y por consecuencia iniciador de otra litis en la misma instancia en la que la cronología se invierte al tiempo que se retroalimenta, por lo que podemos concluir que en esto radica la dualidad y proyectividad expuesta por Gómez Lara.

Sin embargo, conviene examinar lo que ocurre con la acción procesal en los juicios administrativas o, dicho de otra forma, con el derecho que tiene el gobernado cuyo interés jurídico se ha visto lesionado o vulnerado por un acto u omisión administrativa que le para agravio y/o perjuicio.

En este sentido, habrá primero que recordar las ideas de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, cuando explica el tema de la autodefensa como una forma de venganza privada y la manera de cómo ésta es sustituida por el proceso jurisdiccional, convirtiendo a la acción directa contra el adversario en una acción dirigida hacia el Estado, afirmando que:

...el concepto de acción, uno de los fundamentales de todo derecho procesal y en cualquiera de sus ramas, deriva en línea recta del de autodefensa, incluso cuando se ejercita por funcionarios adscritos a su desempeño, como sucede con el Misterio Público o fiscal y, en esfera más directa, con las abogacías del Estado en España e Italia... Ello es indudable, y sirve, de paso, para rectificar una afirmación muy generalizada entre los procesalistas penales, conforme a la cual, la querrela y la acusación particulares respecto de delitos públicos, conocida en el derecho Español y en varios

<sup>6</sup> *Idem.*

códigos americanos, representa una supervivencia de venganza privada... Con arreglo a semejante concepción, tendríamos que convenir en que todo el proceso civil es venganza privada y que, por idénticas razones, el proceso administrativo debería sustanciarse, no entre el particular recurrente y la administración, sino entre el defensor de ésta... y el Ministerio Público, a fin de evitar que dado su carácter público, como el del proceso penal, se repunte que el recurrente aspira sólo a vengarse de la administración.

Puede decirse que Niceto Alcalá-Zamora concluye afirmando que el proceso supone el desdoblamiento de la autodefensa en dos instituciones: acción y jurisdicción.<sup>7</sup>

En esta tesitura surge el litigio, que es el conflicto de intereses, pero con trascendencia jurídica que se manifiesta al exterior mediante la pretensión de una de las partes y la resistencia u oposición de otra. La pretensión es exigir la subordinación del interés ajeno al interés propio por medio de la autotutela, la autocomposición o la heterocomposición; siendo esta última clasificación (ante órgano jurisdiccional) de la que nos ocuparemos para buscar la subordinación del interés de la administración pública del Distrito Federal al interés difuso de grupos vulnerables, por medio del ejercicio de la acción procesal ejercida por la CDHDF ante el TCADF, cuyo destino final sea una resolución que tutele coactivamente dicho interés.

En materia de interés, podemos clasificarlo en: interés particular, que corresponde al litigio tradicional, en el que los individuos contienden por sus intereses particulares; el interés público, ejercido por órganos del Estado en nombre de la sociedad y protección del interés público, como la acción penal que ejerce el Ministerio Público; el interés colectivo se ejerce por agrupaciones organizadas jurídicamente en beneficio de sus miembros, como los sindicatos o agrupaciones condominales; el interés difuso es el mismo caso de protección a intereses de grupo o colectivo, pero cuyos miembros no están organizados ni tienen personalidad jurídica propia como grupo, tal sería el caso de los sectores de población indefensa o vulnerable, de cuyo interés difuso nos ocuparemos en lo sucesivo.

Pero, ¿qué debe entenderse por interés difuso? La doctrina en España, Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Venezuela y México, entre otros, coinciden en definirlo como el perteneciente a grupos de personas

<sup>7</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 2a. ed., México, UNAM, 1970, pp. 164, 165, 166 y 168.

no identificadas en lo individual, que se determina por factores coyunturales o genéricos; y que la protección que se pretende en estos casos deriva de datos frecuentes, accidentales y mutables, como el hecho de que los grupos adquieran un mismo producto, habiten una misma región o vivan bajo determinadas condiciones socioeconómicas. Se trata de acciones procesales con las que se pretende que el órgano jurisdiccional dicte resoluciones que tutelen los intereses difusos, por ejemplo, para la protección del consumidor, para la defensa del medio ambiente, para la preservación del patrimonio artístico, histórico y cultural.

Nosotros agregamos que en las mismas condiciones se presenta el interés de los usuarios de centros de asistencia social, internos de los centros de reclusión y de familias que habitan los cinturones de miseria, sin servicio alguno y quienes, sin duda, pertenecen al grupo indefenso que resulta ser víctima de los actos u omisiones de los agentes de la administración pública o de otros internos o usuarios, quienes con la aquiescencia de las autoridades extorsionan y veján a los integrantes del resto del grupo, cuyo interés y derecho es difuso, en la medida que no están identificados en lo individual y por eso nadie se ocupa de ellos, alimentando así la deficiencia administrativa, la corrupción y el desprecio hacia quienes nada tienen, ni manera de defenderse. Tales individuos podrán no estar identificados, pero sí lo están las violaciones de que son víctimas, por lo que activar el juicio contencioso, con la pretensión de alcanzar la justicia administrativa, que satisfaga el interés legítimo de estos sectores de población, resulta un imperativo impostergable.

La legitimación para el ejercicio de acciones procesales en las que se pretenda tutelar el interés difuso, según Ovalle Favela, puede otorgarse a órganos del Estado, a asociaciones particulares y aun a personas particulares, este autor afirma que la sentencia que dicte el juzgador beneficia o perjudica, por regla general, a todos los miembros de grupo que no hayan sido excluidos expresamente del juicio en cuestión.<sup>8</sup> No compartimos esto último, ya que es una garantía que nadie puede ser perjudicado por una sentencia en la que no fue parte.

La acción procesal que tienen por objeto la intervención de la autoridad jurisdiccional para lograr una resolución que tutele o satisfaga los intereses difusos, bien podría o debería ser ejercida, también por las comisiones de derechos humanos, dada la legitimidad que tienen no sólo para

<sup>8</sup> Ovalle Favela, José, *op. cit.*, nota 4, p. 162.



ejercer su derecho de petición solicitando medidas cautelares o precautorias a las autoridades administrativas, sino que, en pleno cumplimiento de su objeto social, que en el caso particular de la CDHDF, radica, entre otros, en la protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.<sup>9</sup>

Esta propuesta obedece a que la CDHDF, con base en la fracción X del artículo 17 de su ley, está facultada para supervisar las condiciones de las personas privadas de libertad, de oficio o a petición de parte como se ordena en la fracción II del citado artículo, y con ello ha puesto al descubierto maltratos, extorsiones, vejaciones, torturas, etcétera, siendo del dominio público y materia de diversas quejas y recomendaciones de la CDHDF la problemática de los internos de reclusorios, que con la anuencia de los administradores cometen ilícitos en contra de sus compañeros que integran grupos desprotegidos de interés difuso. En los doce años de existencia de la CDHDF se ha trabajado atingentemente, logrando la protección, conservación y/o restitución de derechos humanos, por medio de medidas cautelares, conciliaciones y recomendaciones, respecto de los individuos promoventes, pero el resto de los integrantes del grupo vulnerable permanece a merced de la extorsión, lesiones e incluso homicidios permitidos por la administración carcelaria o incluso, ocasionalmente, ejecutados por sus propios servidores públicos.

Hechos similares ocurren con los usuarios de centros de asistencia social e instituciones de asistencia privada, cuya investigación, visitas e inspecciones también corren a cargo de la CDHDF, con fundamento en la fracción XIII del artículo 17 de su ley. En los lugares donde se prestan estos servicios asistenciales, como son: casas hogares, casas asistenciales, instituciones y organismos que trabajan con la niñez, instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales; para personas con ca-

<sup>9</sup> Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 3o. y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 4o. Para el desarrollo de las funciones de la Comisión se entiende por derechos humanos los derechos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir con la dignidad que corresponde a toda persona, reconocidos en: I. La Constitución, como garantías individuales y sociales, en las leyes secundarias y reglamentarias que de ella emanen; II. La declaración Universal de Derechos Humanos; III. Los tratados suscritos por la o el presidente de la República, aprobados por el Senado, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y IV. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

pacidades diferentes o personas adultas mayores; centros de asistencia e integración social, instituciones y centros de salud y demás establecimientos de asistencia social en el Distrito Federal, en los que interviene cualquier autoridad pública local. También se han encontrado diversas violaciones a los derechos humanos de los usuarios y de igual forma se ha investigado y recomendado; pero los abusos, vejaciones y maltratos continúan en contra de los usuarios en general, que integran los grupos vulnerables cuyo interés difuso se pretende tutelar con resoluciones jurisdiccionales que subsanen la falta de coercitividad de las determinaciones de la CDHDF.

Cabe preguntarse si el TCADF daría entrada, sin mayor objeción, a una acción procesal cuya pretensión fuera tutelar de un interés difuso como el de los ejemplos citados, y cuyo promovente fuera la referida CDHDF. Al respecto, habría que tener en cuenta la personalidad con la que pudiera ostentarse ante el TCADF y el tipo de juicios competencia de dicho órgano jurisdiccional.

Para iniciar una acción procesal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se requiere, en primer lugar, tener un interés legítimo en el juicio; así lo dispone el artículo 34 de la Ley del TCADF, y la tesis jurisprudencial S.S./J.2, que lo define así:

INTERÉS LEGÍTIMO Y FORMA DE ACREDITARLO. Cuando un acto de autoridad afecta directa o indirectamente los derechos de una persona física o moral, causándole agravio, y la ley la faculta para impugnarlo, se configura el interés legítimo, que podrá acreditarse ante este Tribunal con cualquier documento legal o cualquier elemento idóneo.<sup>10</sup>

Abundando sobre el interés legítimo, en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se define lo que se entiende por interesado y por interés legítimo, estos términos se establecen en las fracciones XII y XIII, respectivamente, de su artículo 2o.

*Interesado*: Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado.

*Interés legítimo*: Derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad pa-

<sup>10</sup> Jurisprudencia establecida por la Sala Superior del TCADF, Sala Superior, época tercera, publicada en *G.O.D.F.*, TCADF, tesis S.S./J., diciembre 8, 1997.

ra activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular.

Al respecto, el jurista Pedro Cuevas Figueroa, sin aludir precisamente al interés legítimo, aborda el tema de la “protección al ejercicio de la acción”, refiriéndose a los principios tendientes a asegurar que el gobernado sea oído de tal manera que se garantice el ejercicio de su derecho a oponerse a los actos arbitrarios de la autoridad, lo cual rebasa el ámbito de la garantía de audiencia, ya que no se trata simplemente de que el gobernado sea escuchado, sino que pueda lograr la obtención de una sentencia que garantice el respeto a sus derechos.<sup>11</sup>

En este sentido, cobra plena vigencia la garantía de justicia consagrada en el artículo 17 de la Constitución, ya que no puede ni debe imponerse limitación alguna a los particulares para hacer valer sus derechos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, salvo excepción que el particular en el ejercicio de su acción no se ciña a los plazos y términos que la ley de la materia determina, como podrían ser los casos de improcedencia o de sobreseimiento previstos en los artículos 72 y 73 de la ley de dicho Tribunal.

Afirmamos que la acción procesal es un derecho subjetivo, público y autónomo, y que para su ejercicio ante el TCADF no depende del derecho subjetivo o garantía que eventualmente haya sido vulnerada por una resolución, acto u omisión de cualquier órgano o dependencia de la administración pública del gobierno del Distrito Federal que le cause agravio en su patrimonio o libre ejercicio de un derecho.

En la afirmación anterior hemos incluido la conducta omisiva de autoridad, a pesar de que el TCADF, de acuerdo con el artículo 23, fracciones I, II, III, V, VI y VII su ejercicio ante el TCADF, no depende del derecho subjetivo o garantía de su propia ley, es competente únicamente para conocer de juicios en contra de resoluciones definitivas y actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal (incluida la administración paraestatal, cuando actúe en calidad de autoridad) dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales, así como de los juicios en contra de resoluciones de negativa ficta o en su caso de positiva ficta, o por la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta.

<sup>11</sup> Cuevas Figueroa, Pedro, “Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica”, *Revista de Estudios de Derecho Político*, Querétaro, México, 2002, p. 10.

Sin embargo, la misma Ley del TCADF también establece su competencia para conocer de juicios en contra de conductas omisivas como las que se describen en la fracción IV del artículo 23, relativas a la falta de contestación de las autoridades administrativas de la administración pública del Distrito Federal a las promociones de los particulares dentro del término de treinta días naturales o el que señale la ley respectiva.

Don Jesús González Pérez, en su ponencia denominada “Acto administrativo y pretensión procesal”, se refiere en el punto dos a las actuaciones y omisiones de la administración, afirmando que en algunas legislaciones como las de la Provincia de Buenos Aires y de Costa Rica se habla de actuación y de omisión como conducta activa y conducta omisiva, respectivamente; lo que coincide con nuestro planteamiento, en el sentido de que el TCADF no sólo conozca de acciones procesales cuya pretensión sea anular actos administrativos, sino que actúe en consecuencia respecto a las conductas omisivas de las autoridades locales. Veamos un fragmente de lo expuesto por González Pérez:

...Hemos visto cómo en algunas de las últimas manifestaciones de la legislación iberoamericana, el Código de la Provincia de Buenos Aires y el anteproyecto del Código de Costa Rica, al delimitar el ámbito de la jurisdicción se habla, no de acto, sino de “actuación u omisión” y de “conducta activa u omisiva”, respectivamente. Y al regular el objeto del proceso y referirse a lo que se determina “actividad administrativa impugnabile” (Código de Costa Rica) o finalidad de las pretensiones (Código de la Provincia de Buenos Aires) se establece una distinción entre el acto y los otros presupuestos como la actuación de la administración pública, omisiones o vías de hecho. Como si en estos presupuestos el acto administrativo no tuviera sentido como presupuesto procesal.<sup>12</sup>

Además, en la fracción XII del citado artículo 23 se establece que el TCADF también será competente para conocer de los demás juicios que expresamente señalen otras leyes, y es precisamente por ello que proponemos que el TCADF conozca de las acciones procesales para tutelar intereses difusos, cuando sean promovidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 1o. y 2o., párrafos primero y segundo; 3o. y 17, fracciones I, II, IV, VI, y 22, fracción I de la ley

<sup>12</sup> González Pérez, Jesús, “Acto administrativo y pretensión procesal”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*, México, UNAM, 2002, p. 10; se puede consultar en <http://www.biblojuridica.org/libro.htm?l=86>.

de dicha Comisión. Así como en las adiciones o reformas que a éstos y a otros artículos de la misma ley se proponen a continuación.

En el texto actual de la fracción II del artículo 17 se establece que:

Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a) Por *actos* u *omisiones* de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere el artículo 3o. de esta ley.

b) Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal, o bien, cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

Se propone la siguiente adición:

c) Promover de oficio acciones procesales ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, solicitando resoluciones jurisdiccionales que tutelen intereses difusos de grupos indefensos, contra actos u omisiones de la administración pública del Distrito Federal.

Esta propuesta obedece a que la CDHDF, con base en las fracción X y XIII del artículo 17 de su ley, está facultada para supervisar las condiciones de las personas privadas de libertad y de los usuarios de los centros de asistencia social, de oficio o a petición de parte, como se ordena en la fracción II del citado artículo, y con ello ha puesto al descubierto las irregularidades, abusos y delitos a que aludimos con antelación.

Por lo anterior, podemos considerar que investigar de oficio también le permite a la CDHDF, de oficio, promover acciones procesales ante el TCADF para buscar resoluciones jurisdiccionales que tutelen intereses difusos de grupos indefensos a los actos u omisiones de la administración pública del Distrito Federal, para asegurar el absoluto respeto a los derechos humanos de los internos de reclusorios o usuarios de todo tipo de centros de asistencia social.

En el texto actual de la fracción IV del artículo 17 se establece que:

Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

IV. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Se propone la siguiente adición como IV bis o recorriendo el fraccionado:

Promover acciones procesales ante instancias jurisdiccionales, cuando se trate de intereses difusos de grupos desprotegidos, cuyos derechos humanos se violen reiteradamente por actos u omisiones de autoridades o servidores públicos locales o particulares con la aquiescencia de éstos.

Respecto a esta propuesta debe entenderse por interés difuso el de aquellas personas no identificadas en lo individual, pero que, sin duda, pertenecen al grupo indefenso que resulta ser víctima de los actos u omisiones de servidores públicos o autoridades locales. Circunstancia que debe ser respaldada por la queja de oficio o petición de parte iniciada por la CDHDF, y la investigación, conclusión y recomendación, rechazada o aceptada pero no cumplida o parcialmente cumplida.

Las resoluciones jurisdiccionales que tutelen los intereses difusos de grupos vulnerables traerán aparejado el carácter vinculatorio del que carecen las recomendaciones, y aunque en términos del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, a las dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas, nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo; sí, en cambio, para el caso de incumplimiento de las sentencias del TCADF, en términos del artículo 83 de su ley, el TCADF está facultado para que, una vez agotados los plazos, amonestaciones, prevenciones y multas contenidas en dicho precepto, la Sala Superior pueda solicitar al jefe de gobierno del Distrito Federal que obligue al funcionario responsable a dar cumplimiento a la resolución en un plazo no mayor de cinco días, sin perjuicio de reiterar cuantas veces sea necesario la multa impuesta (igual suerte corre el incumplimiento del incidente de suspensión decretado en juicio). Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y/o penal en que incurra el funcionario.

El texto actual de la fracción VI del artículo 17 establece que:

Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

VI. Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

Respecto a esta fracción no proponemos reforma o adición alguna, pero cabe hacer la reflexión de que la CDHDF tiene la atribución de proponer al TCADF impulsar conjuntamente un proyecto de reformas a las leyes que regulen ambas instancias para una mejor protección de los derechos humanos, en este caso, los de aquellos grupos de individuos cuya naturaleza resulta vulnerable a omisiones o actos administrativo y de quienes nadie se ocupa, como el caso del llamado interés difuso de individuos que se circunscriben a uno de esos grupos o sectores de población, aun cuando en lo individual no están identificados, pero sí lo están las violaciones de las que son víctimas; lo cual justifica que sean representados por la CDHDF ante la autoridad jurisdiccional, el TCADF, a condición de haber previamente realizado una investigación formulada a petición de parte o de oficio, cuya conclusión no deje lugar a dudas de la existencia de irregularidades de la autoridad competente, concretizadas por acciones u omisiones, y cuya solución haya sido materia de una recomendación rechazada o cumplida parcialmente. En este caso, la intención al ejercer la acción procesal administrativa es lograr una resolución que tutele el interés en comento.

Así, el TCADF, en cumplimiento a lo ordenado en la fracción XII del artículo 23 de su propia ley, y a lo dispuesto, en su caso, en las reformas propuestas a la Ley del CDHDF, estaría facultado para conocer y dar entrada a las acciones procesales que promueva la CDHDF para radicar, tramitar y resolver una pretensión mediante la resolución que tutele derechos difusos de grupos vulnerables, y así, en ejercicio de su plena jurisdicción y autonomía cumpliría también con la obligación derivada de las convenciones y tratados internacionales.

El texto actual de la fracción X del artículo 17 señala que:

Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

X. Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad, que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal, estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de los derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y para su ejercicio se promoverá la instru-

mentación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto. El personal de la Comisión, en el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso irrestricto a los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal.

Se propone la siguiente adición como segundo párrafo de la misma fracción:

Si en la supervisión se detectan condiciones reiteradas de malos tratos y torturas, sin perjuicio de promover la instrumentación de los mecanismos de coordinación necesarios al efecto, la CDHDF estará facultada para promover la acción procesal ante el TCADF.

Esta propuesta obedece a que, tanto la CDHDF al ejercer la acción procesal y dar seguimiento al trámite jurisdiccional, como el TCADF al resolver, protegiendo (si procede) intereses de grupos vulnerables de quienes nadie se ocupa, estarían protegiendo a su vez derechos humanos inherentes a toda persona física, en congruencia a la obligación a que están sujetas todas las autoridades y servidores públicos a que se refiere el artículo 3o. de la Ley de la CDHDF. Igualmente, sería congruente con lo previsto en la fracción XI del artículo 17 de la ley en cita, en el sentido de que la CDHDF está facultada para formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones, y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. Además, estaría dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la Ley de la CDHDF, en el sentido que: Todas las autoridades y servidores públicos colaborarán, dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El texto actual de la fracción XII del artículo 17 señala que:

Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

XI. Orientar a la ciudadanía para que la o las denuncias sean presentadas ante las autoridades correspondientes, cuando a raíz de una investigación practicada se presuma la comisión de un delito o faltas administrativas.

Se propone la siguiente adición:

Pero si estas faltas implican actos u omisiones que lesionen intereses difusos de grupos o sectores de población vulnerables, la CDHDF estará facultada para ejercer acción procesal ante el TCADF, con objeto de lo-



grar una resolución que obligue jurisdiccionalmente a la autoridad infractora a cumplir o cesar la omisión.

Esta propuesta tendría su fundamento en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de la CDHDF, considerando la adición que se propone para dicha fracción.

El texto actual de la fracción VIII del artículo 20 señala que:

El consejo de la CDHDF tendrá las siguientes facultades:

VIII. Proponer a la o el presidente todas las acciones y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Se propone reformar esta fracción en los siguientes términos:

Proponer a la o el presidente todas las acciones, *incluyendo las procesales*, y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Esta reforma tiene por objeto que haya congruencia en cuanto a las adiciones que se han propuesto, y comparte los mismos fundamentos.

El texto actual de la fracción I del artículo 22 señala que:

La o el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I. Actuar como representante legal de la Comisión.

Se propone la siguiente adición:

Actuar como representante de grupos o sectores de población vulnerables o indefensos del Distrito Federal, cuyos derechos se violen reiteradamente por actos u omisiones de autoridades locales del Distrito Federal. Poniendo esta facultad en los visitadores adjuntos o abogados que considere elegibles.

Lo anterior, en razón a que con esta adición se satisface el requisito del segundo párrafo del artículo 26 de la Ley del TCADF, para acreditar la personalidad en términos de ley y el interés legítimo de sus representados, exigido por el primer párrafo del artículo 34 de dicha ley, y la tesis S.S./J.2 relativa al interés legítimo y cómo acreditarlo (con documento legal o elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la parte agraviada).

Inclusive, para satisfacer el requisito previsto por el artículo 34 de la Ley del TCADF, también quedaría acreditado el interés legítimo, de los individuos integrantes del grupo vulnerable de interés difuso, con base a la investigación, conclusión y recomendación incumplida de la CDHDF; documentales que soportarían el ejercicio de la acción procesal y su pretensión.

Omitimos el tema del interés jurídico, toda vez que el mismo artículo lo exige para quienes pretendan sentencia que les permita realizar actividades reguladas, debiendo acreditar este interés mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

El texto actual de la fracción X del artículo 22 señala que:

La o el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

X. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Se propone adicionar esta fracción de la siguiente manera:

Cuando proceda ejercer la acción procesal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con la pretensión de obtener resoluciones que tutelen intereses difusos (podría adicionarse a la fracción en comento o recorrerse el numerado de fracciones).

Esta adición tiene por objeto que haya congruencia en cuanto a las adiciones que en este sentido que se han propuesto, y comparte los fundamentos del orden jurídico mexicano que se ha invocado, así como los instrumentos internacionales que más adelante desglosaremos.

El texto actual de la fracción XV del artículo 22 señala que:

La o el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

XV. Solicitar la intervención de la Asamblea Legislativa, a fin de que analice las causas de incumplimiento de las autoridades que hayan recibido recomendaciones, de modo que su intervención asegure la efectividad y cumplimiento de las mismas.

Se propone la adición siguiente:

Sin perjuicio del ejercicio de la acción procesal por el que pueda optar para las más pronta, *coactiva* y efectiva prevención, conservación y, en su caso, restitución de los derechos humanos violados.

Lo que se busca con esta propuesta es una efectiva protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos en atención al objetivo de la CDHDF previsto en el artículo 2o. de la ley que la regula.

Si bien es cierto que las comisiones de derechos humanos, en cumplimiento de sus objetivos de protección, vigilancia y defensa de derechos humanos, y que más allá también promueven, estudian, difunden, educan y luchan contra la discriminación, como ocurre con la comisión local de la ciudad de México, también es cierto que han trabajado con toda acuciosidad miles de quejas recibidas por actos de extorsión, violencia, corrupción, etcétera, en centros de reclusión preventiva y penitenciaria, así como en centros de asistencia social. Sin embargo, este flagelo que golpea a los internos y usuarios más desprotegidos, continúa y se incrementa día a día a pesar de la intervención de la CDHDF, de sus peticiones de medidas precautorias y de recomendaciones.

Lo anterior en virtud del carácter no vinculatorio de sus recomendaciones, por eso cabrían las adiciones y reformas propuestas, pues la naturaleza vinculatoria de las resoluciones que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fortalecerán la lucha por el respeto por los derechos humanos, tarea que compete no sólo a las comisiones de derechos humanos, sino a todo órgano de gobierno, incluidos los de impartición de justicia, como lo es el Tribunal de referencia, cuyo poder coactivo de sus resoluciones no deja lugar a dudas para su cumplimiento, como bien lo señala Humberto Briceño Sierra en su obra *El proceso administrativo en Iberoamérica*, al afirmar que la idea de un tribunal hace pensar, por asociación, en la instancia peculiar llamada acción procesal. En realidad, el tribunal y la instancia que hacia él se ejerce, es la situación empírica que ha originado la tesis del derecho como orden coactivo. Los derechos individuales serían un mero programa normativo si faltara la posibilidad de actuar ante una autoridad que obligue coactivamente a su realización.

Humberto Briceño Sierra, con mucha precisión, dice que:

...para la existencia de un orden coactivo se precisa, según la doctrina, una segunda condición, la de una instancia dotada de medios de poder destinada a eliminar la conducta atípica, mediante la prevención, la reparación y el castigo, siendo la función jurisdiccional preponderante para definir el carácter jurídico del Estado constitucional que al realizar su función

jurisdiccional lo hace con personalidad propia exteriorizándose como actos de soberanía.<sup>13</sup>

Fundamentación internacional. Todos los Estados suscriptores de declaraciones, convenciones, tratados, protocolos y demás instrumentos internacionales, tienen no sólo la obligación de respetarlos, sino de impulsarlos, aplicarlos y adoptar las medidas de derecho interno en ellos previstos, con la única excepción, para el caso mexicano, que no se encuentren por encima de su Constitución, en términos de su artículo 133 y del criterio jurisprudencial, cuyo título se transcribe a continuación y parte de la misma al pie de página: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.<sup>14</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente sus artículos 102, apartado B, y 133; el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Ley sobre la Celebración de Tratados, resultan ser instrumentos básicos que proveen las re-

<sup>13</sup> Briceño Sierra, Humberto, *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*, México, UNAM, 1968, p. 108; se puede consultar en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=86>.

<sup>14</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía y García Huante, Omar, *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Firmados y Ratificados por México 1921-2003*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003, t. II, pp. 695-697. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, noviembre de 1999, novena época, t. X, tesis P. LXXVII/99, materia constitucional, tesis aislada, p. 46.

“...esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; ...en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia.” No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 60, diciembre de 1992, p. 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. Tienen la misma jerarquía, sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados, incluso frente al derecho federal”.

glas de interpretación, aplicación y observancia y demás particularidades de todo instrumento internacional.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue adoptada en Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969 y entró en vigor el 27 de enero de 1980, después de haber reunido treinta y cinco Estados que lo ratificaran, entre ellos el Estado mexicano, cuya vinculación data del 25 de septiembre de 1974, por aprobación del Senado de la República del 29 de diciembre de 1972, cuyo decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 1973, y su decreto de promulgación publicado el 14 de febrero de 1975.<sup>15</sup>

Entre otras materias, esta Convención destaca la observancia de los tratados y la prioridad de éstos sobre el derecho interno de los Estados; así se establece en los siguientes artículos:

26. *Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

La Ley sobre la Celebración de los Tratados fue aprobada por el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos el 21 de diciembre de 1991 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992, y tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional, mismos que podrán ser celebrados únicamente por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos por lo que a tratados se refiere. Los acuerdos interinstitucionales pueden

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 653.

celebrarse por dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, con organizaciones internacionales; sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores dictamina la procedencia de suscribirlos y en su caso los inscribe en el registro correspondiente, al igual que lo hace con los tratados internacionales, pero en este caso sólo emite su opinión y en su caso también los inscribe en el respectivo registro.<sup>16</sup>

De esta ley también sobresale la disposición contenida en el artículo 9o., que dispone que el gobierno mexicano no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el artículo 8o., cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la nación.

No obstante, en su artículo 11 se reconoce la eficacia de sentencias, laudos arbitrales y resoluciones jurisdiccionales de los mecanismos internacionales, cuando no estén en la tesitura del párrafo anterior y cumplan con las condiciones del artículo 8o.: I. Otorgar a los mexicanos y extranjeros, que sean parte en la controversia, el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional; II. Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas, y III. Garantizar que la composición de sus órganos de decisión asegure su imparcialidad.

En materia concreta de derechos humanos, son múltiples y diversos los compromisos internacionales en igual número de instrumentos, por lo que nos limitaremos a ubicar algunos que constriñen al Estado mexicano a adoptar en su legislación interna la adiciones o reformas que sean congruentes con los mismos y, sobre todo, aquellas estipulaciones que sirvan de fundamento a la atribución que tiene la CDHDF para proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

En tales condiciones, tenemos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, por México y demás Estados signatarios en la Conferencia

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 689-693.

Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, y que entró en vigor el 18 de julio de 1978, conforme al artículo 74.2 de la Convención. Siendo su depositaria la Secretaría General de la OEA, y registrada en la ONU el 27 de agosto de 1979, núm. 17955. Por lo que hace a la ratificación del Estado mexicano, éste depositó su ratificación el 24 de marzo de 1981, habiendo aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998; sin embargo, México produjo una declaración interpretativa y dos reservas al ratificar la Convención en 1981 conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por lo que el plazo de doce meses desde la notificación de la misma se cumplió el 2 de abril de 1982, sin objeciones.<sup>17</sup>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los artículos 1o. y 2o. enumera las obligaciones que los Estados signatarios tienen pa-

<sup>17</sup> Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Washington, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, referencia OAS/Ser.L/V/1.4 Rev.8, 22 mayo de 2001, pp. 51-58.

La declaración interpretativa consiste en que el término “en general” del artículo 4o. párrafo 1 no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción”.

Una Reserva se refiere al párrafo 2 del artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos. Por otra parte, en concepto del gobierno de México, la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12.

Otra reserva fue Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: 1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta Declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos; 3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.

ra respetar los derechos protegidos y a adoptar disposiciones de derecho interno en los siguientes términos:

*Artículo 1o. Obligación de respetar los derechos*

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

*Artículo 2o. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno*

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1o. no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

*Artículo 33*

Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en esta Convención:

- a. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos...
- b. La Corte Interamericana de Derechos Humanos...

*Artículo 43*

Los Estados partes se obligan a proporcionar a la Comisión la información que ésta les solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de esta Convención.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, denominado "Protocolo de San Salvador", vigente a partir del 16 de noviembre de 1999, fue adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, en el decimotercero periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, y ratificado por México el 16 de abril de 1996, con una declaración al ratificar.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 68. Al ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el artículo 8o. del aludido Proto-



En este protocolo los Estados se obligan a adoptar medidas y disposiciones de derecho interno y a no discriminar, en la siguiente normatividad:

Artículo 1o. *Obligación de adoptar medidas*

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente protocolo.

Artículo 2o. *Obligación de adoptar disposiciones de derecho interno*

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Artículo 3o. *Obligación de no discriminación*

Los Estados partes en el presente protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

De igual manera, la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>19</sup> y otros instrumentos internacionales sobre esta materia, suscritos y ratificados por México, obligan a proveer los mecanismos, estrategias, medidas y adopción de disposiciones de derecho interno que hagan efectiva la protección defensa y vigilancia del cumplimiento de normas de derechos humanos por parte de los órganos de gobierno a todos los niveles. Entre

colo se aplicará en la República mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.

<sup>19</sup> Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

O'Donnell, Daniel; Upininy, Inés Margarita y Valencia Villa, Alejandro (comps.), *Compilación de Instrumentos Internacionales*, 2a. ed., Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2002, p. 15.

ellos citaremos únicamente la clasificación que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denomina documentos básicos en la materia:

DOCUMENTOS BÁSICOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO<sup>20</sup>

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.
- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém Do Pará”.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Carta Democrática Interamericana.

Inclusive, el decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de agosto de 2005, considera:

Que el respeto y protección de los derechos humanos es responsabilidad del Estado mexicano y se materializa en las funciones a cargo de las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y

<sup>20</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, *Documentos Básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Washington, OEA/Ser.L/V/I.4rev.9, 31 enero 2003, original español, 2006; <http://www.cidh.oas.org/basic.esp.htm>.

de las delegaciones del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para garantizar que todas las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna;

Que la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional, y que desde el 25 de junio de 1993 el Estado mexicano, como parte integrante de la Organización de las Naciones Unidas, firmó la Declaración de Viena, donde se compromete llevar a cabo mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de potenciar y promover una observancia más cabal de esos derechos, en forma justa y equilibrada.

Con éstos y otros considerandos el referido decreto propone diversas reformas constitucionales que en realidad son reiterativas de las ya previstas por la propia carta magna, como es el reconocimiento constitucional de los derechos humanos, su autonomía, la obligación de las autoridades de proteger los derechos humanos contenidos en tratados internacionales. Sin embargo, nos parece sobresaliente y coincidente con la presente ponencia las reformas que el Ejecutivo propone respecto de los artículos 103 y 105 constitucionales que describe de la siguiente forma:

#### *Artículo 103*

Darle competencia a los tribunales federales de conocer sobre las controversias que se susciten cuando una ley o un acto de autoridad violen derechos humanos.

#### *Artículo 105*

Facultar a quien presida la CNDH y a los titulares de los organismos de protección de derechos humanos de los Estados para *ejercitar* acciones de inconstitucionalidad.

Efectivamente, coincide con nuestra propuesta que la CDHDF tenga facultad no para ejercitar sino para ejercer acción procesal ante el TCADF, con la definida intención de alcanzar la justicia administrativa, propia de un verdadero Estado de derecho en el que los gobernados tengan garantizada su facultad de defenderse frente al abuso de poder.

El doctor Sergio García Ramírez, en su prólogo “La defensa procesal del ciudadano” a la obra *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, con toda propiedad afirma que los autores de dicho libro destacan la relación que media entre el Esta-

do de derecho y el contencioso administrativo. Y dice que “donde no hay aquél, de veras es inconcebible éste”. Con razón afirma en este libro que “el proceso de creación del Estado de derecho es, por mucho, un proceso de racionalización del poder” y agrega que “el Estado de derecho no sólo acepta un catálogo preciso de los derechos humanos que debe respetar, sino que también debe garantizarlos. Esto significa que el Estado debe establecer instituciones, sistemas y procedimientos para que los gobernados puedan hacer valer efectivamente esos derechos”.

César Castañeda Rivas y Miguel Ángel Cedillo Hernández, autores de la referida obra, sugieren que los *ombudsman* se conecten jurídicamente con los órganos jurisdiccionales, de modo tal que los particulares, no obstante haber agotado un trámite ante la Procuraduría Social o la CDHDF, accedan a las vías jurisdiccionales para exigir el cabal y efectivo respeto a sus garantías.<sup>21</sup>

El maestro Emlio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la CDHDF, en su afán de formular propuestas conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Distrito Federal, ha invitado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a actualizar la normatividad de la CDHDF de acuerdo con los estándares internacionales, pues afirma que “esta soberanía tiene la gran oportunidad de armonizar la legislación local con los compromisos internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos”. Logrando significativos avances en los años 2002, 2003 y 2005.

Ha llamado a quienes aspiran a gobernar la ciudad de México a que asuman claramente un compromiso con los derechos humanos, tema central en la consolidación democrática del país y la ciudad. El maestro Álvarez Icaza afirma que lo anterior “...representa el hilo conductor en la construcción de la gobernabilidad democrática y, desde nuestra perspectiva, constituye la puerta de salida de la transición democrática”. Ha insistido en que “...el actual gobierno tiene la oportunidad de establecer una política de Estado en derechos humanos, que sienta las bases para la consolidación democrática del Distrito Federal y a su vez sienta un precedente que se convierta en referente obligado para los distintos niveles de gobierno en México”.<sup>22</sup> Concluimos planteando que la CDHDF, en

<sup>21</sup> Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Fondo de Cultura Económica y Departamento del Distrito Federal, 1996, pp. 18 y 142.

<sup>22</sup> Mensaje que compartió con funcionarios y diputados locales y federales, representantes de la sociedad civil, diplomáticos y diversos invitados en el Salón Digna Ochoa y

los términos aquí propuestos, con los presupuestos, condiciones, así como con las reformas y adiciones legislativas expuestas, debe estar facultada para ejercer acción procesal ante el TCADF, con objeto de que se dicten resoluciones que satisfagan el interés de grupos vulnerables, de personas que nada tienen, ni manera de defenderse contra actos y/u omisiones de la administración pública del Distrito Federal.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 2a. ed., México, UNAM, 1970.
- BRICEÑO SIERRA, Humberto, *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*, México, UNAM, 1968.
- CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Fondo de Cultura Económica y Departamento del Distrito Federal, 1996.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de Estados Americanos, *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano*, OEA/Ser.L/V/I.4 rev.9, 31 de enero de 2003; en <http://www.cidh.oas.org/basic.esp.htm>.
- CUEVAS FIGUEROA, Pedro, “Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica”, *Revista de Estudios de Derecho Político*, Querétaro, México, 2002.
- FLORES GARCÍA, Fernando, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002, t. I (A-B).
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 2a. ed., México, UNAM, 1980.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Acto administrativo y pretensión procesal”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*, México, UNAM, 2002.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Plácido de la CDHDF, el 10 de octubre de 2005, con motivo del 12 aniversario de la CDHDF y el inicio de su segundo periodo de gestión como presidente de la Comisión; [www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx).

- O'DONNELL, Daniel *et al.*, *Compilación de Instrumentos Internacionales*, 2a. ed., Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002.
- Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Washington, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, referencia OAS/Ser.L/V/1.4 Rev.8, 22 de mayo de 2001.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1991.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y GARCÍA HUANTE, Omar, *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Firmados y Ratificados por México 1921-2003*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003, t. II.

## Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 39 y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.