

[AI 44/2012](#)

Resuelto el 17 de octubre de 2013.

**Resumen:**

*Principio de no regresividad y derecho de acceso a la justicia.*

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto en el sentido de reconocer la validez del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal por considerar que la exigencia del interés jurídico para acceder al juicio contencioso administrativo en determinados supuestos no restringe el derecho de acceso a la justicia, el debido proceso ni el principio de progresividad, previstos en los artículos 1º, 14 y 17 constitucionales, así como en el 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 51, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé que para acudir al juicio, en los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso. La mayoría estimó que la referida exigencia de acreditar un interés jurídico para la procedencia del juicio cuando el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, no constituye un formalismo u obstáculo al derecho de acceso a la justicia, pues responde a la necesidad de establecer mecanismos que permitan corroborar que quienes reclamen el respeto de un derecho objetivo eficazmente sean titulares del mismo.

Por otro lado, la mayoría consideró que en esos supuestos resulta razonable la exigencia del interés jurídico, pues lo contrario implicaría aceptar que aun tratándose de la defensa de derechos relacionados con actividades reguladas, podría acudirse a juicio aun cuando se carezca del derecho cuya defensa se pretende. Al respecto, se hace la aclaración de que dicha norma únicamente es aplicable cuando se pretende defender un derecho reconocido y no cuando la razón de ser del juicio implica la pretensión de ese reconocimiento, de manera que en tales casos no será necesario exhibir la concesión, licencia, autorización o permiso correspondiente.

Por otro lado, se estimó que la norma combatida no contraviene los derechos humanos al debido proceso y a la audiencia, pues el tribunal conserva el deber de pronunciarse sobre el derecho subjetivo del actor a partir de los datos y pruebas que éste allegue al juicio, que sean suficientes para acreditar que cuenta con el derecho para que se le otorgue lo pedido en la instancia de origen, en aquellos casos en que pretende obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas por la ley, para cuyo ejercicio sea necesario contar con autorización. Por lo que se refiere al principio de progresividad previsto en el artículo 1º constitucional, se consideró que la norma impugnada no era contraria a dicho principio, en tanto que la reincorporación de la exigencia del interés

jurídico fue resultado de un proceso legislativo en el que se valoró la importancia de normar relaciones jurídicas que lo requieren.

Por último, respecto de la violación aducida al artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se consideró que de la lectura del artículo convencional se advierte que no establece derechos más amplios que los previstos en la Ley Fundamental, por lo que si el artículo impugnado no vulnera los artículos 14 y 17 constitucionales, tampoco vulnera el artículo 8.1 de la Convención.

En tales condiciones, la mayoría concluyó que la exigencia de contar con interés jurídico no constituye una restricción inconstitucional o inconvencional injustificada de acceso a la justicia y, en consecuencia, se reconoció la validez del artículo 51, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### **Criterios del voto particular:**

Se considera que la norma impugnada trasgrede el derecho de acceso a la justicia por desatender la prohibición constitucional de regresividad.

#### *1. Principios de progresividad y no regresividad: fuentes y contenido*

El principio de progresividad y la prohibición concomitante de regresividad están consagrados en el artículo 1° constitucional, y en los artículos 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El mandato de progresividad, en tanto supone el avance progresivo en la protección a los derechos fundamentales, implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador se ve restringida, de suerte que todo retroceso frente al nivel de protección previamente alcanzado resulta constitucionalmente problemático. Con todo, la prohibición de retroceder no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie, lo que implica que el retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable en casos que superen un control judicial severo. Esto es, para que pueda ser constitucional la disminución en la protección de un derecho fundamental, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario el paso regresivo. Por ello, en tales casos corresponde al Estado demostrar con datos suficientes y pertinentes la necesidad de la medida.

#### *2. Aplicabilidad del principio de no regresividad a todos los derechos fundamentales y, en particular, al derecho de acceso a la justicia*

Nuestra Constitución no limita el principio de progresividad a los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que debe entenderse que aplica por igual a todos los derechos fundamentales. Lo anterior es posible, porque siempre habrá una base mínima que deba atenderse, pero sobre ella el

legislador debe avanzar en su fortalecimiento. En la medida que los derechos fundamentales no son absolutos y pueden ser objeto de restricciones, el principio de progresividad se orienta a que tales restricciones tiendan a ser cada vez menores. En particular, debe decirse que el principio de progresividad es plenamente aplicable al derecho de acceso a la justicia, en su carácter de derecho fundamental, y no de mera garantía, como se le caracterizó durante las discusiones del asunto.

La Corte ha establecido que el contenido de este derecho consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y de promover la actividad jurisdiccional ante tribunales competentes e imparciales a fin de que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, se obtenga una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas. Asimismo, se ha señalado que dicho derecho se encuentra integrado por diversos principios como son el de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita y que el acceso a los tribunales no puede supeditarse a condición alguna que resulte innecesaria, excesiva y carente de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, pues ello constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales.

El derecho de acceso a la justicia es un mandato esencial que hace posible la protección del resto de los derechos humanos y, por ello, no puede entenderse como una garantía meramente adjetiva sino que debe ser entendido como un derecho humano en sí mismo, pues se erige en el instrumento que hace justiciables al resto de los derechos. En consecuencia, dado su carácter instrumental para la protección de todos los otros derechos, le resulta aplicable el principio de progresividad, de modo que existe una obligación del Estado de ampliar progresivamente y hasta el máximo posible, el acceso de las personas a la jurisdicción.

### *3. Violación del artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al principio de no regresividad.*

Tal como lo señala el fallo mayoritario, la regulación del interés para acudir al juicio contencioso administrativo en el Distrito Federal ha tenido diversas etapas, pero desde el año 2009 se había llegado al punto en el que únicamente se exigía un interés legítimo para acudir al juicio en todos los casos.

En el caso, del proceso legislativo parece advertirse que la finalidad de introducir el interés legítimo en ciertos casos fue reducir la carga de trabajo del Tribunal de lo Contencioso, en tanto señala que “es de tomarse en cuenta la innegable y creciente cantidad de particulares, expuestos y dispuestos a controvertir disposiciones y/o actos de las derivadas autoridades locales, por lo que es de suma importancia tener un control y tomar medidas de depuración necesaria ante posibles lagunas y diferencias de carácter de personalidad ante un juicio contencioso y así lograr una procuración de justicia eficaz y respetable.”

Aunque la disminución de las cargas de trabajo en aras de una procuración de justicia más eficaz es una finalidad constitucionalmente válida, la restricción del

acceso al juicio contencioso para alcanzarla no supera un test estricto de proporcionalidad, pues del proceso legislativo se advierte que el legislador no justificó debidamente la dimensión del problema, ni las medidas menos regresivas que pudieran atenuarlo.

Sostiene el voto que aunque analizada en abstracto la medida pueda parecer razonable en tanto existe una conexión lógica entre el tipo de interés requerido y la pretensión a la que se vincula, a luz del principio de progresividad ya no supera el test estricto requerido para que una medida regresiva pueda ser constitucional.

Por tales razones, se estima que debió declararse la invalidez del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.