



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL

**EL JUICIO DE AMPARO COMO INSTRUMENTO EFECTIVO
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
REYNALDO DANIEL MARTÍNEZ SÁNCHEZ

TUTOR:
JORGE ROBERTO ORDOÑEZ ESCOBAR

Ciudad Universitaria, 25 de mayo de 2015

CDMX



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL
OFICIO No. 083/SDPP/2016

**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E.**

El alumno **MARTÍNEZ SÁNCHEZ REYNALDO DANIEL**, con número de cuenta **305117034**, ha elaborado en el Seminario de Derecho Procesal y bajo la dirección del LIC. JORGE ROBERTO ORDOÑEZ ESCOBAR, la tesis profesional titulada **“EL JUICIO DE AMPARO COMO INSTRUMENTO EFECTIVO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES”**, que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El LIC. JORGE ROBERTO ORDOÑEZ ESCOBAR, en calidad de asesor, informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis **“EL JUICIO DE AMPARO COMO INSTRUMENTO EFECTIVO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES”**, puede imprimirse, para ser sometido a la consideración del H. Jurado que ha de examinar al alumno **MARTÍNEZ SÁNCHEZ REYNALDO DANIEL**.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO A 15 DE ABRIL DE 2016.


LIC. CUAHTÉMOC HUGO CONTRERAS LAMADRID
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL



SEMINARIO DE
DERECHO PROCESAL

c.c.p. Archivo Seminario
c.c.p. Alumno
c.c.p. Minutario

A mi familia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
------------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

I. CONCEPTO	1
II. CARACTERÍSTICAS	6
1. <i>Universalidad</i>	8
2. <i>Interdependencia</i>	12
3. <i>Indivisibilidad</i>	14
4. <i>Progresividad</i>	17
III. OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS	22
1. <i>Obligación de promover</i>	25
2. <i>Obligación de respetar</i>	27
3. <i>Obligación de proteger</i>	28
4. <i>Obligación de garantizar</i>	30
A. <i>Obligación de adoptar medidas</i>	32
B. <i>Provisión de bienes y servicios para satisfacer los derechos</i>	33
C. <i>Obligación de investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos</i>	34
IV. CLASIFICACIÓN	35

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

I. DIFERENCIA ENTRE DERECHOS Y GARANTÍAS	39
II. PRINCIPIO PRO PERSONA	41
III. INTERPRETACIÓN CONFORME	48
IV. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD	51
V. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD	56

CAPÍTULO TERCERO

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

I. CONCEPTO	60
II. LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA	66
1. <i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i>	68
2. <i>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i>	71
III. OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR EL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	73
IV. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	78
V. MÍNIMO VITAL	83

CAPÍTULO CUARTO

EL JUICIO DE AMPARO COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

I. ASPECTOS GENERALES DEL JUICIO DE AMPARO	93
1. <i>Acción de amparo</i>	96
2. <i>Partes</i>	98
3. <i>Supuestos de procedencia</i>	102
A. <i>Amparo contra leyes</i>	104
B. <i>Amparo contra actos administrativos</i>	107
II. FIGURAS DEL JUICIO DE AMPARO COHERENTES CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	107
1. <i>Legitimación</i>	107
A. <i>Interés simple</i>	110
B. <i>Interés jurídico</i>	111
C. <i>Interés legítimo</i>	113
2. <i>Beneficios procesales a personas en desventaja social</i>	118

III. OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN QUE EL JUICIO DE AMPARO CONSTITUYA UN INSTRUMENTO EFECTIVO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	124
1. <i>Fijación de la litis</i>	125
2. <i>Imposibilidad de reclamar omisiones legislativas</i>	129
3. <i>Relatividad de las sentencias</i>	133
IV. PROPUESTA PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA QUE GENERA LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y LA IMPOSIBILIDAD DE COMBATIR OMISIONES LEGISLATIVAS EN EL JUICIO DE AMPARO	140
CONCLUSIONES	151
BIBLIOGRAFÍA	157

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo consta, fundamentalmente, del desarrollo de un análisis jurídico orientado a determinar si el juicio de amparo constituye un instrumento efectivo de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, a través de un estudio que parte del concepto de derechos humanos, así como de los principios que los rigen, atravesando por los temas específicos inherentes a los derechos sociales y culminando con el examen de las principales figuras que dan estructura a dicho instrumento de control constitucional. Esto, de acuerdo con el marco jurídico vigente y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, tomando en cuenta, además, algunas posiciones determinadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.

De esta forma, se pretende vincular el estudio del concepto y amplitud de los derechos económicos, sociales y culturales, con la regulación y funcionamiento del juicio de amparo, en su calidad de instrumento de salvaguarda de los derechos fundamentales, con el objeto de determinar si es coherente con la extensión de la protección establecida constitucionalmente en favor de aquellos derechos, o bien, si su actual regulación lo impide. Esto se erige como un problema que transita por distintos puntos de análisis, que finalmente develan la existencia de un conjunto de ventajas y obstáculos en la articulación del juicio de amparo para la consecución de ese objetivo, cuyo estudio se estima indispensable para definir si en la actualidad dicho instrumento es adecuado para avanzar, desde el punto de vista de las garantías, hacia la realización de los derechos fundamentales y, en específico, de los derechos sociales, que se encuentran encaminados a satisfacer algunas de las necesidades más elementales para el desarrollo digno y autónomo de las personas, pero que no se ven materializados en la realidad.

En efecto, hace casi un siglo que nuestro país cuenta con una Constitución que desde su origen se ocupó del reconocimiento de un catálogo de derechos humanos, en un primer momento denominados garantías individuales, en el cual se incluyeron algunos derechos de contenido social, los cuales se

construyeron a partir de las ideas derivadas de un movimiento revolucionario en el que convergieron postulados de distintos grupos que, desde aquél entonces, veían vulnerados sus intereses más elementales en un sistema en el que prevalecía la desigualdad. Sin embargo, a pesar de que algunos de estos postulados quedaron incluidos en la Carta Fundamental, que reconoce un conjunto cada vez más amplio de derechos, lo cierto es que tales principios muchas veces no se ven reflejados en la vida de las personas, en una sociedad en la que persiste la desigualdad y que evidencia la existencia de un gran número de individuos y grupos que no ven satisfechas sus necesidades más esenciales.

Con motivo de esta discordancia entre los principios establecidos en la Constitución en materia de derechos económicos, sociales y culturales y la realidad, surge la necesidad de averiguar si existe alguna posibilidad de proponer soluciones a través del derecho y, en concreto, mediante el perfeccionamiento de los instrumentos establecidos en la propia Norma Fundamental para su protección, particularmente en lo que respecta al juicio de amparo, que constituye la herramienta al alcance de los particulares para someter a consideración judicial el reclamo de una violación a sus derechos fundamentales. Así, una premisa básica de la que parte la presente investigación, es que la vulneración de los derechos sociales que prevalece en la actualidad constituye un estado irregular que es contrario a la Constitución, por lo que los instrumentos jurídicos destinados para su protección tendrían que operar en el sentido de superar esa situación de inconstitucionalidad.

Desde esa óptica, se reitera, el estudio de la forma en la Constitución garantiza la realización de los derechos, pasa necesariamente por el análisis del juicio de amparo, que constituye una de las figuras de mayor relevancia e historia en nuestro derecho, en un campo en el que México también puede ser considerado como pionero. Este instrumento fue pensado para proteger a los particulares de los actos de autoridad que transgredieran sus derechos básicos y, en el texto de la Constitución vigente, se consolidó como un instrumento que, en principio, tendría que ser adecuado para solicitar la protección judicial ante los

actos de la autoridad que vulneraran derechos fundamentales y, en su caso, para obtener una restitución; sin embargo, como el problema de verificar si el juicio de amparo es efectivo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, no se resuelve con hacer mención a la función básica que le atribuye la Constitución, es preciso emprender un estudio específico de las figuras que lo configuran, de forma relacionada con el nuevo modelo de protección de los derechos humanos.

Para ello, la investigación parte de un capítulo de conceptos generales en materia de derechos humanos, en el que se precisa su definición, así como los fundamentos que rigen su interpretación y aplicación, siguiendo con el desarrollo de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como la precisión de las obligaciones a cargo del Estado Mexicano en la materia. Esto, para sentar una base sobre la cual se pueda establecer, en primer término, si existe una relación entre las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos con la materia del juicio de amparo, y de ser el caso, definir si se trata de un instrumento acorde con dichas obligaciones.

En el segundo capítulo, se abordan los principales aspectos de la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011, comenzando por una definición de los conceptos de derechos y garantías, que permite distinguir la correspondencia que existe entre los derechos fundamentales y el juicio de amparo. Posteriormente, se describen algunas de las figuras incorporadas con la citada reforma constitucional, como los principios pro persona y de interpretación conforme, que se vinculan con la forma en que se interpretan y aplican los derechos en la práctica y, por ende, se traducen en disposiciones que conducen el desarrollo y resolución de los procesos de amparo ante los órganos jurisdiccionales. Además, se hace mención a la existencia o no de un bloque de constitucionalidad en nuestro orden jurídico, así como de lo relativo al control de convencionalidad, aspectos que sirven para establecer cuál es el papel que juegan los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en nuestro sistema

jurídico y cómo se pueden relacionar con el juicio de amparo, sobre todo, si se toma en cuenta que en ellos también se precisan obligaciones a cargo del Estado en cuanto de la satisfacción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

Señalados estos principios básicos, el capítulo tercero se ocupa de forma específica de los derechos económicos, sociales y culturales, a partir de su definición, haciendo mención tanto a su dimensión subjetiva como objetiva y señalando los principales instrumentos internacionales que los contienen, pues si bien la materia de estudio no se circunscribe al estudio de algún derecho en específico, sino a la forma en que todos ellos pueden ser garantizados a través del juicio de amparo, lo cierto es que para dar claridad al desarrollo de los problemas que enfrenta la posible justiciabilidad de estos derechos, resulta necesario señalar cuáles son y dónde se encuentran reconocidos. Otro aspecto importante de este capítulo es el señalamiento de las obligaciones específicas que el Estado mexicano ha asumido en la materia, lo que permite definir cuál es el impacto que esas obligaciones tienen en torno al juicio de amparo.

Asimismo, en el capítulo tercero se hace una breve descripción del mínimo vital, que constituye un tema que se encuentra estrechamente vinculado con la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, que amerita una mención especial, al tratarse de un conjunto de elementos mínimos que deben ser garantizados en favor de todas las personas. De ahí que su estudio hace patente que se trata de un derecho en sí mismo y que, además, puede operar como un parámetro que oriente la regulación del juicio de amparo, así como la conducta de los jueces que conocen de ese proceso, sobre todo, como elemento generador de la posibilidad del dictado de sentencias con efectos generales.

Con base en todas estas condiciones previas, en el capítulo cuarto se emprende un análisis de las principales figuras que rigen el juicio de amparo, con el objeto de determinar si este instrumento jurídico constituye un recurso idóneo y efectivo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Para esto, se señalan las características esenciales del proceso y la forma en que son

compatibles o no con ese fin, con base en la legislación de la materia y la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. En este punto, se abordan elementos específicos, como la acción de amparo, las partes que intervienen en el proceso y los supuestos de procedencia que se estiman más oportunos para el reclamo de violaciones a este tipo de derechos. La precisión de estas figuras permite arribar a una conclusión preliminar en torno a la posible idoneidad del juicio de amparo para el reclamo de violaciones a cualquier derecho fundamental, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, al avanzar en el estudio de otras figuras del juicio de amparo, se advierte que algunas de ellas son coherentes con la protección de los derechos sociales mientras que otras constituyen obstáculos específicos que impiden ese fin.

Por ende, se agrega en un apartado específico las figuras procesales coherentes con la protección de los derechos sociales, entre las que se incluyen los beneficios procesales establecidos en favor de personas en situación vulnerable y sobre todo, el interés legítimo. Por otra parte, se plantean los obstáculos que se advierten para la protección eficaz de tales derechos, que se derivan esencialmente de la forma en que se integra la litis, la imposibilidad de reclamar omisiones legislativas y, de forma destacada, el principio de relatividad de las sentencias.

Finalmente, como propuesta de solución al obstáculo más importante para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo, se incluye un apartado en el que se sostiene cómo el principio de relatividad de las sentencias podría ser por reemplazado por un mecanismo que permitiera a los jueces de amparo, en un primero momento, pronunciarse sobre la existencia de un estado generalizado de violación de derechos sociales en un contexto determinado, cuya solución amerita el establecimiento de medidas legislativas o políticas públicas a cargo de los órganos correspondientes. Lo anterior, daría lugar a la emisión de una resolución que estableciera esta situación irregular y detonaría una etapa de comunicación constructiva entre los Poderes involucrados y el Poder Judicial, a fin de superar ese estado, lo que se estima,

resulta necesario para que el juicio de amparo pueda consolidarse como un recurso efectivo para el reclamo y reparación, al menos en un nivel básico, de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales en favor de sus titulares, más allá de los casos en que éstos se traducen en derechos subjetivos, sino también en cuanto a su dimensión objetiva, es decir, en lo que refiere al cumplimiento por parte del Estado de sus deberes en torno a la realización de los derechos sociales en favor de todos sus titulares.

Esta investigación busca aportar ideas que inviten a la reflexión y crítica sobre la forma en la que el juicio de amparo protege los derechos económicos, sociales y culturales, con base en una evaluación de las reglas que rigen dicho proceso, frente a la amplitud de protección de esos derechos, de manera que se puedan plantear soluciones que abonen a contar, en algún momento, con el juicio de amparo al que aspira y, sobre todo, que necesita una sociedad como la nuestra, en la que los derechos más esenciales constantemente se ven olvidados en la realidad.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

I. CONCEPTO

Como punto de partida de la investigación, conviene realizar un breve planteamiento sobre algunos conceptos generales relacionados con la materia de derechos humanos. Si bien no se pretende abundar en el tema de la fundamentación ni ahondar en el debate teórico que involucra este tema, resulta indispensable establecer una base conceptual que permita el desarrollo de los siguientes apartados, pues tomando en cuenta que el objeto de la presente investigación es determinar si el juicio de amparo constituye un instrumento efectivo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta indispensable responder en primer lugar qué se debe entender por derechos humanos o derechos fundamentales, cuáles son los derechos humanos reconocidos en nuestro orden jurídico y sobre todo, cuáles son las obligaciones que éstos generan a cargo del Estado.

Al emprender una investigación sobre algún tema relacionado con los derechos humanos, una de las primeras situaciones que se hace patente es la existencia de un tratamiento teórico muy variado en cuanto a su concepto y fundamento, lo que conduce al problema de decidir desde qué punto de vista se debe realizar el estudio del tema específico que se pretende abordar. Esto constituye una cuestión de relevancia especial, pues se trata de la base preliminar sobre la cual se desarrollará el análisis principal, que puede orientar el sentido de la conclusión final. Por tanto, esta parte se ocupa de señalar las nociones generales acerca de los derechos humanos o derechos fundamentales que dirigirán los siguientes apartados del trabajo.

El concepto de derechos humanos puede apreciarse desde varios puntos de vista. Así, estos derechos pueden entenderse en el marco del derecho natural, es decir, a partir de la idea de que todos los seres humanos, por naturaleza, tenemos una noción racional del bien y de la justicia, lo que nos lleva a sentir una

inherente repulsión a ciertas conductas contrarias a nuestros fines como humanos, sin que para ello sea indispensable la existencia de disposiciones jurídicas que obliguen a las personas a obrar en ese sentido. Desde esta posición, se propone la idea de que un derecho humano constituye un derecho superior que no puede ser desconocido por una norma positiva, es decir, por una determinación legislativa, ni por acuerdo entre los Estados, ya que se trata de un derecho válido que no requiere la aprobación de ninguna autoridad. En este sentido, se ha definido a los derechos humanos como aquellos derechos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no es posible vivir como ser humano y que el Estado se encuentra obligado a respetar, proteger y defender, los cuales son susceptibles de ser violados por una autoridad o por cualquier otro agente social con el consentimiento expreso o tácito de una autoridad.¹

Desde otra perspectiva, se dice que los derechos humanos son derechos subjetivos, es decir, expectativas formadas en todas las personas con relación a la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes fácticos y el resto de las personas, respecto a ciertos bienes primarios de lo que se considera dignidad humana.²

En relación con esta idea, puede señalarse que un derecho subjetivo consiste en una expectativa jurídica positiva, también llamada de prestación, o bien, negativa o de no lesión,³ es decir, se trata del interés de una persona con respecto a la conducta de otra, específicamente de las acciones u omisiones de diversos agentes en relación con pretensiones que se consideran elementales para la subsistencia de la dignidad de las personas. En este orden de ideas, los derechos humanos, como derechos subjetivos “son exigencias éticas justificadas

¹ Carpizo Mac Gregor, Jorge, “Breve catecismo sobre los derechos humanos”, *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, año I, tomo 1, núm. 2, 1990, p. 18.

² Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (comps.), *La reforma constitucional en derechos humanos, un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2012, pp. 137-138.

³ Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006, p. 33.

especialmente importantes por lo que deben ser protegidas eficazmente a través del aparato jurídico.”⁴

Ahora bien, desde otro punto de vista, se habla de derechos fundamentales, entendiendo por éstos aquellos derechos subjetivos atribuidos, reconocidos, instituidos o garantizados por normas fundamentales, por lo que afirmar la existencia de un derecho fundamental equivale a afirmar la presencia de normas jurídicas que positivizan y reconocen tal derecho subjetivo. Además, se trata de normas que según la cultura jurídica de referencia tienen una cierta posición dentro de un sistema jurídico “de orden superior.”⁵

Lo anterior pone de manifiesto que en la doctrina se ha establecido una distinción conceptual entre derechos humanos y derechos fundamentales, a partir de la noción de que al hablar de derechos humanos se alude al plano de la proclamación y protección internacional de los derechos inherentes a la persona, mientras que el término derechos fundamentales apunta al reconocimiento y garantía de esos derechos, u otros considerados trascendentales en una comunidad política determinada, en el plano constitucional.⁶

Con independencia del punto de vista teórico a partir del cual se estudie el origen, la existencia y la justificación de los derechos humanos o derechos fundamentales, se considera importante destacar que se trata de expectativas jurídicas cuya realización es indispensable para el desarrollo de las personas, es decir, protegen aquellos bienes más esenciales, sin los cuales no se podría aspirar al desarrollo libre, autónomo y digno de las personas. De esta forma, su relevancia ha llevado a la necesidad de su reconocimiento en la Norma Fundamental, puesto que se trata de atributos que van más allá del Estado, el cual debe establecer los mecanismos necesarios para respetarlos, prevenir su violación y, en su caso, establecer mecanismos de reparación en caso de que ello acontezca.

⁴ Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, *op. cit.*, nota 2, p. 139.

⁵ Pino, Giorgio, *Derechos e interpretación, el razonamiento jurídico en el Estado constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 35.

⁶ Casal H: Jesús María, *Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Venezuela, Legis, 2010, p. 16.

Si bien al hablar de derechos humanos se piensa en las prerrogativas más elementales para el desarrollo de las personas, lo cierto es que su concepción e inclusión en los ordenamientos jurídicos no ha sido estática y permanente, sino que ha ido evolucionando junto con el pensamiento de la sociedad, de acuerdo con la complejidad específica que genera la diversidad cultural, así como con el tiempo y lugar en el que se desenvuelven las personas. Esto ha dado lugar a la existencia, en los hechos, de necesidades particulares cuya realización se considera indispensable en un contexto determinado y da lugar a la concepción de un derecho fundamental.

Muestra de ello es la inclusión de los derechos humanos en los ordenamientos nacionales e internacionales, pues su reconocimiento, así como la definición de su contenido y alcance, ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. De esta forma, en un primer momento, que se da a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁷ se puede advertir la intención de establecer determinadas ideas o principios que tuvieron el objeto primordial de servir de guía a las naciones, a fin de que éstas tomaran las medidas progresivas necesarias para su respeto, es decir, se trataba de enunciados con un contenido eminentemente declarativo. Sin embargo, esta situación ha ido progresando en la medida de los cambios que trae consigo la dinámica de las sociedades, de manera que se ha transitado desde una dimensión fundamentalmente declarativa, al reconocimiento de un catálogo más amplio y complejo de derechos, así como a la necesidad de que este tipo de disposiciones tengan cierto grado de exigibilidad jurídica. De esta forma, en la actualidad, el catálogo de derechos es mucho más amplio.

Señalado lo anterior, se estima que el enfoque más apropiado para el desarrollo de la presente investigación es el entendimiento de los derechos humanos a partir de su reconocimiento como derechos fundamentales en el sistema jurídico positivo de nuestro país, es decir, el análisis de la exigibilidad de

⁷ Declaración adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

los derechos humanos y, en específico, de los derechos económicos, sociales y culturales, se realizará con base en su reconocimiento en el orden jurídico positivo, bajo la idea de que, en la actualidad, estos derechos no constituyen meras aspiraciones de las sociedades, sino que su reconocimiento, ya sea a través de la Constitución o de los tratados internacionales suscritos por nuestro país, supone la afirmación de que tales derechos constituyen normas jurídicas que no sólo involucran la existencia de un derecho a favor de una determinada persona o grupo, sino también una obligación correlativa a cargo del Estado, que tiene el deber de respetarlos y llevar a cabo las medidas que permitan hacerlos efectivos en la realidad.

En efecto, una posición muy importante para el desarrollo de la investigación en torno a los derechos fundamentales, es que su vinculación no es unívoca, sino que se proyecta en una doble vertiente. Es, en primer término, una vinculación negativa, por cuanto supone la prohibición de que el legislador autorice cualquier injerencia de los poderes públicos que no esté constitucionalmente fundamentada y, en segundo lugar, es una vinculación positiva, que se traduce en el mandato de lograr que los derechos fundamentales desplieguen plenamente su eficacia.⁸

De esta forma, los derechos fundamentales admiten la distinción de dos dimensiones. La primera, es la relativa a los derechos fundamentales como derechos subjetivos frente al Estado, mientras que la segunda, hace referencia a su comprensión como elementos de un ordenamiento objetivo, que sustenta la idea de que los derechos fundamentales imponen al legislador el deber de garantizar su vigencia, en virtud de lo cual, al satisfacer el mandato que pesa sobre el Estado de proteger los derechos, el legislador habrá de implantar la organización y el procedimiento que algunos derechos precisan para despegar su plena eficacia.⁹

⁸ Medina Guerrero, Manuel, *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Madrid, McGraw Hill, 1996, pp. 4-9.

⁹ *Ídem*.

Es decir, la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales significa considerar a la persona como titular de los derechos que se erigen en garantías de su libertad individual frente a las acciones del Estado y de su entorno social, es decir, se trata de derechos subjetivos de defensa, mientras que la dimensión objetiva parte de considerar a los derechos fundamentales como un orden de principios y valores que irradian a todo el ordenamiento jurídico y demandan del Estado la ejecución de un conjunto de actividades administrativas y legislativas encaminadas a cumplir con ciertos deberes de protección en materia de derechos fundamentales.¹⁰

Con base en lo anterior, el análisis de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales no se debe limitar a su dimensión subjetiva, sino que también debe tomar en cuenta la dimensión que sostiene que tales derechos constituyen disposiciones que irradian al resto del orden jurídico y que generan obligaciones específicas que deben encauzar la conducta de las autoridades del Estado, partiendo de la premisa de que todo acto de autoridad debe ser coherente con los postulados constitucionales en cuanto al reconocimiento de un catálogo de derechos fundamentales y el deber de garantizar su realización.

II. CARACTERÍSTICAS

En este apartado se realizará una descripción general acerca de algunas de las características de los derechos fundamentales, en concreto, los principios de universalidad interdependencia, indivisibilidad y progresividad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de la materia, así como su desarrollo a través de la doctrina y la jurisprudencia. Este estudio permitirá establecer una base para definir en qué medida estas características inherentes a los derechos fundamentales son útiles como herramientas establecidas en el orden jurídico para su protección y, en

¹⁰ Véase Vargas Hernández, Clara Inés, “La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: el llamado ‘estado de cosas inconstitucional’”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Chile, Universidad de Talca, año 1, no. 1, 2003, <http://www.cecoch.cl/publicacion/2003-revista-1/>.

específico, en qué sentido tendrían que ser entendidas y aplicadas, a fin de extender y hacer eficaz la protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo, de acuerdo con su regulación actual.

A partir de este punto cobran especial relevancia los principios que fueron incorporados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el de 10 de junio de 2011, a partir de la cual, el artículo 1o. constitucional dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En efecto, el artículo 1o., párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal, establecen:

Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En virtud de la importancia que tienen los principios establecidos en estas porciones normativas, corresponde ahora realizar un análisis particular de cada

uno de ellos, relacionándolos con la materia de la investigación, es decir, encaminando el estudio hacia la definición de herramientas que permitan avanzar hacia la consolidación del juicio de amparo como un instrumento adecuado y efectivo de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, o en su caso, advertir los posibles obstáculos que pudieran existir para ese fin, de acuerdo con las reglas que actualmente rigen ese proceso.

1. *Universalidad*

Para Juan Antonio Cruz Parceró, la universalidad de los derechos humanos se entiende como el resultado de razones morales universales o universalizables, es decir, de razones morales de tal fuerza que valdrían para todos los seres humanos. Este autor afirma que no importa la forma en que se encuentre redactado el enunciado normativo en que se quiere expresar un derecho humano, sino que “se le suponga la fuerza moral necesaria para extenderlo a todos los seres humanos o sólo a algunos dadas ciertas circunstancias.”¹¹

Por su parte, Jean Claude Tron Petit sostiene que la idea del principio de universalidad “lleva a proponer que los derechos pertenecen o se extienden a todo el mundo, a todos los países, a todos los tiempos; que son pretensiones, libertades, potestades, inmunidades o privilegios comunes a todos los hombres sin excepción de ninguno”.¹²

Como se puede advertir, desde un punto de vista general, el principio de universalidad sostiene lo que podría entenderse como un sistema de derechos humanos, pues a partir de la noción de universalidad es posible desprender que la justificación e importancia de estos derechos como condición necesaria para la

¹¹ Cruz Parceró, Juan Antonio, “Derechos sociales: clasificaciones sospechosas y delimitación conceptual”, en Catón J. Octavio y Corcuera C. Santiago, (coords.), *Derechos Económicos, sociales y culturales*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004, p. 7.

¹² Tron Petit, Jean Claude André, “Universalidad dentro de la tridimensionalidad de los derechos humanos”, en Paula M. García Villegas Sánchez Cordero (coord.), *El control de convencionalidad y las cortes nacionales. La perspectiva de los jueces mexicanos*, México, Porrúa, 2013, p. 149.

dignidad humana, hace que prevalezcan con independencia de que se encuentren o no reconocidos en un determinado orden jurídico. Por otro lado, su especial relevancia lleva a la necesidad de que sean reconocidos para todas las personas, con independencia de su origen, nacionalidad, género, edad, religión, o cualquier otra distinción. En otras palabras, a partir de la trascendencia de los derechos humanos como elementos indispensables para la realización de lo que puede considerarse como dignidad humana, se puede afirmar que sus titulares son todos los seres humanos, independientemente del contexto social o político en el que se encuentren.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, la pluralidad cultural que prevalece en la sociedad puede llevar a un disenso acerca de lo que debe entenderse por dignidad humana y, por ende, a la existencia de diversas nociones sobre ésta y sobre los derechos en general, de acuerdo con el pensamiento y el contexto de cada grupo social; sin embargo, la universalidad de los derechos humanos no supone una práctica totalizadora que niegue las diferencias y excluya las distintas visiones, sino que por el contrario, este principio “conduce a un proceso de contaminación, nutrición y renovación de los derechos humanos producto de su propia expansión a diferentes culturas, ideas y manifestaciones de la opresión.”¹³

Es decir, el principio de universalidad se erige con el reconocimiento de las diferencias que existen entre las personas de acuerdo con su contexto específico, a fin de reconocer las necesidades particulares que permitan, en cada caso, lograr el objeto de los derechos humanos, que se traduce en permitir el desarrollo digno y autónomo de las personas. Así, se ha dicho que la interpretación de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos, no se realiza en el vacío, pues se trata del producto resultante de dimensionar los derechos y las obligaciones a la luz de las condiciones y contexto de las víctimas, de esta

¹³ Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, *op. cit.*, nota 2, p. 143.

manera, los derechos humanos responden y se adecúan a las demandas, y no al contrario.¹⁴

De acuerdo con lo anterior, el principio de universalidad busca la protección del mayor número de personas posible, bajo una interpretación y aplicación de los derechos humanos orientada a la inclusión de un amplio marco de titulares de acuerdo con su contexto. Por tanto, a partir del reconocimiento de que la titularidad de los derechos humanos corresponde a todas las personas, es posible establecer que existe la necesidad indispensable de que el sistema jurídico prevea los instrumentos necesarios, adecuados y efectivos que permitan satisfacer esas expectativas básicas para el desarrollo autónomo y digno, respecto de todas las personas, sobre todo, de aquellas que se encuentran en una situación vulnerable.

Ahora bien, una vez que se ha señalado en qué consiste el principio de universalidad de los derechos humanos, es oportuno señalar cómo podría relacionarse con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo. Al respecto, se estima que de acuerdo con el principio de universalidad, el juicio de amparo tendría que ser un instrumento que pudiera ser utilizado por el número más amplio de sujetos, pues en el entendimiento de que la titularidad de los derechos humanos corresponde a todas las personas, el instrumento jurídico para reclamar las violaciones a tales derechos también tendría que ser potencialmente ejercido por ese universo. Por ende, como una idea preliminar, se estima que las reglas en torno a la legitimación para la promoción del juicio de amparo tendrían que estar orientadas a posibilitar su promoción al mayor número de personas y respecto del más amplio marco de situaciones concretas que pudieran implicar una violación, es decir, los supuestos en los que una persona pueda contar con legitimación para reclamar a través del juicio de amparo un acto de autoridad tendrían que ser lo más extensos posibles y, por el contrario, los requisitos para ello tendrían que ser mínimos.

¹⁴ *Ibidem*, p. 145.

Con independencia de que el tema relativo al interés para la promoción del juicio de amparo se abordará posteriormente, en este punto conviene destacar que de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo es procedente en contra de las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección por la propia Constitución o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. A partir de lo anterior, se puede plantear que en atención a esta disposición de la Norma Fundamental y al principio de universalidad de los derechos humanos, el análisis del juicio de amparo se debe desarrollar con base en la noción de que se trata de un instrumento jurídico que persigue el fin de determinar y, en su caso, reparar las violaciones a los derechos fundamentales desde un punto de vista general; de ahí que su regulación tendría que ser coherente con su reconocimiento a favor de un amplio número de titulares y respecto de un indefinido catálogo de actos de autoridad, partiendo de la premisa de que todos los derechos corresponden a todas las personas, sin exclusión alguna.

Además, se considera que de acuerdo con el principio de universalidad, la regulación adjetiva del juicio de amparo debe incluir medidas orientadas no sólo a permitir, sino a facilitar la promoción del juicio a las personas que se encuentran en alguna situación que las torne especialmente vulnerables. Sobre este tópico, en la Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013, se incluyeron disposiciones encaminadas a establecer beneficios procesales en favor de este grupo de personas, las cuales se analizarán en un capítulo específico más adelante, a fin de verificar en qué medida son adecuadas para conseguir su objetivo.

En conclusión, se puede sostener que la relevancia del principio de universalidad de los derechos humanos respecto del juicio de amparo radica en que dicho principio supone la titularidad de los derechos humanos a favor de todas las personas, por lo que el instrumento jurídico que la Constitución Federal prevé para su protección, también debe atender a ese universo, respecto de la totalidad

de los derechos. Este planteamiento se retomará posteriormente, en el análisis de las figuras procesales del juicio de amparo.

2. Interdependencia

El principio de interdependencia implica que la realización de los derechos humanos debe darse de manera conjunta, con base en la idea de que la violación a un derecho humano puede suponer el condicionamiento, o incluso, la violación a otro derecho fundamental. En otras palabras, la interdependencia “señala en la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos.”¹⁵

Es claro que cuando una persona no tiene acceso a ciertos derechos esenciales como la alimentación o la educación básica, ve limitado su acceso a otro tipo de expectativas esenciales, como el ejercicio de la libertad de expresión o el desenvolvimiento de su derecho de participación política, es decir, la satisfacción de un derecho humano no debe entenderse exclusiva a la realización del derecho en cuestión, sino que constituye una base que posibilita el desarrollo de otros derechos que en conjunto son necesarios para el desarrollo digno y autónomo de las personas. Por ello, es importante que todos los derechos humanos sean exigibles, al menos en un nivel mínimo o esencial.

Se dice que la inclusión del principio de interdependencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, supone la materialización un cambio en la visión de los derechos humanos, a partir de la cual no existen diferencias estructurales entre ellos, con lo que se deja atrás la idea de que los derechos civiles y políticos, también llamados derechos de libertad o libertades públicas, se distinguen de los derechos sociales, distinción que generó la

¹⁵ *Ibidem*, pp. 132-133.

concepción de que los primeros son derechos plenamente exigibles, mientras que los segundos constituyen disposiciones simplemente programáticas.¹⁶

Ahora bien, en relación con la materia del juicio de amparo, se puede decir que la inclusión del principio de interdependencia en la Norma Fundamental supone, en primer término, que dicho principio debe orientar la actuación de todas las autoridades, entre ellas, los órganos jurisdiccionales. Por tanto, los jueces de amparo se encuentran obligados a realizar un análisis integral de los derechos fundamentales que se encuentran relacionados con el derecho que de forma destacada se manifiesta vulnerado en la demanda. En otras palabras, se estima que al resolver un caso concreto, el estudio no sólo debe comprender el derecho fundamental que se manifiesta violado, sino también los derechos cuya realización depende de aquél, de tal forma que se advierta el impacto que la violación ocasionada por el acto reclamado tiene sobre otros derechos. De esta manera, en atención al principio de interdependencia, las sentencias concesorias tendrían que asegurarse de la restitución en el goce de los derechos fundamentales violados desde un punto de vista integral.

En este punto, cobra relevancia la forma en que queda integrada la litis en el juicio de amparo, puesto que su fijación delimita el campo en que se desarrolla el análisis del acto reclamado en relación con los derechos humanos que se aducen violados. Así, para definir si la forma en que se desarrolla el juicio de amparo como proceso es compatible con el principio de interdependencia de los derechos humanos, es indispensable conocer cómo es que se conforma el estudio de la controversia, lo que se desarrollará en un punto específico posteriormente. Por ahora, es posible adelantar que la forma en la que se concreta el análisis de los derechos humanos que se estiman violados en el juicio de amparo debe ser flexible, de manera que prevalezca la posibilidad de estudiar la posible relación entre derechos humanos afectados con el acto reclamado, a fin de evitar, en la medida de lo posible, el desarrollo del estudio desde un punto de vista muy

¹⁶ Carbonell, Miguel, *Los derechos humanos en México, hacia un nuevo modelo*, México, Ubijus, 2014, pp. 83-84.

estricto, lo que resalta la relevancia de la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja, que también se abordará en un capítulo especial más adelante.

3. *Indivisibilidad*

En estrecha relación con el principio de interdependencia, se encuentra el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, que puede entenderse como la existencia de una única categoría de derechos, los cuales deben ser realizados con independencia de su contenido específico, la forma en que debe verificarse su cumplimiento, o el tipo de obligaciones que generan al Estado. En otras palabras, de acuerdo con el principio de indivisibilidad, no importa si la materialización del derecho humano entraña una obligación de hacer o no hacer por parte de la autoridad estatal, o incluso, si su cumplimiento requiere de prestaciones. Al respecto, se ha sostenido que el principio de indivisibilidad, “implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos los derechos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia, sino porque de una forma u otra ellos forman una sola construcción.”¹⁷

Los derechos humanos son indivisibles ya que no pueden tomarse en cuenta como elementos aislados, sino como un conjunto que no puede ser separado, puesto que la violación de uno de ellos impactará en los otros. En ese entendido, la materialización de los derechos sólo puede alcanzarse a través de la realización conjunta de todos. En otras palabras, “la indivisibilidad no sólo corre para la realización de derechos, sino también respecto de su violación, de tal forma que debe tratarse de situar los derechos inmediatamente violados en relación con los derechos de los que depende (interdependencia) y con los derechos de cuya violación se desató el agravio último (indivisibilidad).”¹⁸

Además de estar expresamente señalado en la Constitución Federal, el principio de indivisibilidad se encuentra previsto en el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de

¹⁷ Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, *op. cit.*, nota 2, p. 155.

¹⁸ *Ibidem*, p. 156.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, que en su tercer párrafo señala:

...la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros¹⁹

Asimismo, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas se ha hecho alusión a este principio, muestra de ello es la resolución 32/130, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1977, en la que se mencionó que el trabajo de dicha organización debe tomar en cuenta que todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes y que deberá prestarse la misma atención y consideración a la aplicación, promoción y protección, tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Además, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emitida en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, organizada por la Organización de las Naciones Unidas en 1993, se señaló que:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos

¹⁹ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1998.

patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.²⁰

En conclusión, el principio de indivisibilidad de los derechos humanos parte de la integralidad de la persona y busca satisfacer la inherente necesidad de cumplimiento de todos sus derechos fundamentales, lo que supone la prevalencia de todos los derechos, sin posibilidad de establecer jerarquías en abstracto que impidan su efectividad.

La indivisibilidad de los derechos humanos constituye un principio de gran relevancia para la presente investigación, pues con base él y su inclusión expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede afirmar que en nuestro orden jurídico se encuentran garantizados todos los derechos humanos establecidos tanto en la Norma Fundamental, como en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte. Lo anterior, con independencia de su contenido o de su categorización práctica, pues una vez reconocido su carácter integral e indivisible, los deberes del Estado, que se detallarán más adelante, son aplicables respecto de cualquier clase de derecho, con el objeto de hacer posible la dignidad humana en su sentido más amplio.

Así, los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos se encuentran relacionados, de manera que conforman un conjunto que conduce a establecer que la violación a un derecho fundamental puede impedir el goce de otro, o incluso su violación. Con base en esta premisa, se podría concluir que un instrumento jurídico de protección de los derechos humanos, como es el juicio de amparo, tendría que dar lugar a la salvaguarda de todos los derechos humanos respecto de los cuales impacta el acto reclamado, a fin de que sea posible la obtención de una sentencia que repare de manera integral la situación irregular generada con el acto de autoridad inconstitucional.

²⁰ Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993, párrafo 5.

4. *Progresividad*

El principio de progresividad entraña que los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen un mínimo, por lo que el Estado se encuentra obligado a avanzar en su progresión, entendiendo ésta como la realización de cualquier medida necesaria para la mejora de las condiciones de su disfrute, por otro lado, quiere decir también que el grado de tutela establecido por el legislador no debe disminuirse. Así, del principio de progresividad se desprende el principio de no regresividad, que impide que el Estado actúe en sentido contrario a la protección del derecho humano en la medida que ha sido reconocido en el orden jurídico, por ende, implica una prohibición para las autoridades de dar marcha atrás en cuanto a los niveles de satisfacción de los derechos humanos que ya han sido alcanzados.

Para describir este principio, resulta oportuno señalar que el artículo 2o., párrafo primero, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la

plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

En este sentido, el principio de progresividad debe comprenderse acompañado de al menos tres principios más de aplicación de los derechos humanos, que consisten en la identificación de los elementos mínimos de cada derecho, la prohibición de aplicaciones regresivas del derecho, y el máximo uso de recursos disponibles.²¹ La identificación de los elementos mínimos de los derechos humanos constituye una condición fundamental para el análisis específico que permita definir su potencial justiciabilidad, pues este elemento “viene a ser un contenido mínimo, indisponible para el legislador, que este puede regular y enriquecer con contenidos adicionales, pero no puede disminuir o desfigurar.”²²

Así, el principio de progresividad implica dos dimensiones, que consisten en gradualidad y progreso. Por gradualidad se debe entender que no es posible lograr la efectividad de los derechos “de una vez y para siempre”, sino que se trata de un proceso que supone el establecimiento de medidas a corto, mediano y largo plazo, mientras que el progreso significa que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.²³

En este entendido, tratándose de los derechos económicos, sociales y culturales, siempre tendrá que distinguirse una base o contenido mínimo que debe atenderse y prevalecer con independencia del contexto en el que se encuentren

²¹ Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, *op. cit.*, nota 2, p. 165.

²² Canosa Usera, Raúl, “Interpretación evolutiva de los derechos fundamentales”, en Astudillo, César y Carpizo, Jorge (coords.) *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 154.

²³ Véase Serrano, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.* (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. I, p. 121.

sus titulares, lo que genera la obligación del Estado de avanzar en su perfeccionamiento, a través de la previsión de las medidas necesarias para ello. De esta forma, el principio de progresividad prohíbe el desconocimiento por parte de la autoridad del contenido de los derechos fundamentales y de los alcances que al respecto se hayan determinado, es decir, impide que el Estado desconozca o disminuya la satisfacción de los derechos, mientras que lo obliga a establecer los mecanismos necesarios para favorecer y mejorar su disfrute. Así, en caso de que la efectividad de un determinado derecho no se pueda verificar en un solo momento, el Estado se encuentra obligado a establecer y materializar los objetivos necesarios para que en el menor tiempo posible se logre su realización, a través de la utilización del máximo de recursos disponibles.

Ahora, desde el punto de vista de la interpretación, el principio de progresividad impide entender de forma restrictiva las normas de derechos fundamentales, así como la regresión respecto del sentido y alcance de protección que han sido determinados, es decir, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance. Sobre esto, debe señalarse que la eventual limitación a un derecho sólo puede considerarse como no regresiva y válida, si es razonable y persigue un fin constitucionalmente legítimo, lo que se tiene que determinar en un análisis específico de la medida.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para determinar si una medida respeta el principio de progresividad, es necesario analizar si la disminución tiene como finalidad incrementar el grado de tutela de un derecho humano, por lo que es necesario definir si genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en cuestión, sin que se afecte de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos; por ende, cuando se pretenda establecer si determinada medida se encuentra justificada, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación

individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de dicha medida.²⁴

Como ejemplo del ejercicio en la práctica jurisdiccional del principio de progresividad, puede destacarse el desarrollo jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado al derecho al debido proceso, en el cual se han incorporado una concepción de nuevos derechos sustantivos relacionados, los cuales han surgido a partir de la interpretación evolutiva de ese derecho, con relación al contexto social actual y a la necesidad de protección necesaria para su cumplimiento.²⁵

En el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, el principio de progresividad se erige como uno de los principales referentes que orientan la actuación del Estado, que se encuentra obligado a llevar a cabo las medidas para su perfeccionamiento constante. Lo anterior, sin desconocer la existencia de un núcleo básico que debe ser respetado de forma inmediata y que amerita la existencia de instrumentos jurisdiccionales que permitan reparar una eventual violación. Por tanto, en lo que respecta al juicio de amparo, el principio de progresividad impacta en la forma en la que los jueces de la materia deben evaluar las condiciones en las que se presenta la violación a un derecho fundamental en el caso concreto, pues se estima que un elemento necesario para lograr la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo, es el análisis judicial de la manera en la que el Estado cumple con sus deberes en cuanto a la realización progresiva de los derechos.

En efecto, en cuanto al tema de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales mediante el juicio de amparo, se considera que el principio de progresividad constituye un elemento que habilita al juzgador para realizar un análisis de las medidas concretas que en el ámbito administrativo o legislativo llevan a cabo los poderes públicos, con el objeto de determinar si una

²⁴ Tesis 2a. CXXVII/2015, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, t. II, noviembre de 2015, p. 1298.

²⁵ Tesis 1a. CXXXVI/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 17, t. I, abril de 2015, p. 516.

determinada acción es coherente con la protección progresiva de los derechos sociales. De esta forma, el principio de progresividad no puede entenderse como una disposición que nulifica la exigibilidad de los derechos sociales, sino como un mandato que debe ser realizado por todas las autoridades en el ejercicio de sus funciones, el cual tendría que ser susceptible de ser verificado en los casos concretos, por medio de un instrumento jurídico idóneo, como tendría que ser el juicio de amparo.

Bajo este panorama, si el principio de progresividad implica la implementación por parte del Estado de las medidas necesarias para mejorar las condiciones de ejercicio de los derechos sociales, a través de la ejecución de acciones concretas orientadas a ese fin, surge entonces la necesidad de revisar la constitucionalidad de tales medidas, de ahí que el principio de progresividad supondría también la obligación a cargo del Estado de “crear indicadores para poder verificar efectivamente el avance progresivo del ejercicio de los derechos.”²⁶

No obstante, con independencia de la existencia o no de indicadores destinados a verificar la progresividad de los derechos, se considera que es posible estudiar el cumplimiento de este principio en el juicio de amparo, mediante un análisis de las condiciones del derecho involucrado en el caso concreto y la situación generada con el acto reclamado, pues el incumplimiento de las obligaciones del Estado en cuanto a la fijación de tales parámetros no puede operar de forma que anule la posibilidad de verificar las medidas emprendidas por el Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.

En conclusión, puede decirse que el impacto que el principio de progresividad tiene en el juicio de amparo debe verse desde dos dimensiones: por un lado, significa que el juzgador se encuentra constitucionalmente obligado a

²⁶ Vázquez Daniel y Serrano Sandra, “Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles”, en Cervantes Alcayde, Magdalena, *et. al.*, (coords.), *¿Hay justicia para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p.206.

realizar una interpretación del contenido y alcance de los derechos humanos de manera que parta de la amplitud que se haya desarrollado sobre ese derecho, sin disminuir su alcance y procurando su progresión. Por otro lado, involucra la posibilidad de que los jueces de amparo evalúen las medidas concretas reclamadas, ya sean legislativas o administrativas, a fin de determinar si se trata de actos coherentes con dicho principio, es decir, con el avance en la protección del derecho fundamental que se aduce violado, así como en lo relativo a la prohibición de la regresión. Es decir, se estima que el principio de progresividad detona la posibilidad de someter a control judicial las medidas emprendidas por el Estado para la realización de los derechos, desde el punto de vista de la obligación de avanzar en todos los casos en cuanto a su protección y no disminuirla.

III. OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Otro aspecto importante derivado de las reformas de 10 de junio de 2011, fue el establecimiento expreso de las obligaciones generales a cargo del Estado en materia de derechos humanos, las cuales se desprenden de lo establecido en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indica:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Esta disposición constitucional es clara al señalar que todas las autoridades del Estado tienen obligaciones generales relacionadas con los derechos fundamentales, a partir de lo cual, tomando en cuenta que en nuestro país prevalece un sistema federal, significa que las autoridades de todos los

órdenes de gobierno y poderes públicos, se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos. Por tanto, en el marco de sus competencias, todas las autoridades deben dirigir su conducta en el sentido del cumplimiento de tales mandatos, no sólo mediante conductas de abstención, sino también a través de cualquier acto positivo que permita lograr la eficacia plena de los derechos humanos, “sin poder esgrimir ningún tipo de estructuración competencial (salvo en el caso en que un precepto constitucional así lo establezca de forma clara y contundente) para dejar de tomar medidas en favor de los derechos.”²⁷

En esta parte resulta conveniente destacar el contenido del artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala:

Artículo 28. Cláusula Federal

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.
3. Cuando dos o más Estados Partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias

²⁷ Carbonell, Miguel, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución Mexicana”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional en derechos humanos, un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2012, p. 69.

para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención.

A partir de lo anterior, se puede decir que la estructura Federal de un Estado parte no puede servir como obstáculo o impedimento para dejar de cumplir con lo dispuesto en la Convención, que obliga al Estado como un todo.²⁸

Lo anterior es de gran relevancia en la presente investigación, pues para emprender el análisis que se realizará respecto del juicio de amparo, se debe tomar en cuenta ineludiblemente la forma en que las obligaciones a cargo del Estado impactan en el ejercicio de las funciones del Poder Judicial, en específico, de los órganos jurisdiccionales que conocen de dicho instrumento de protección constitucional, así como las implicaciones que tales obligaciones tendrían en el desarrollo y resolución del juicio de amparo en los casos en que se reclamen actos de autoridad que posiblemente resultan violatorios de derechos económicos, sociales y culturales.

En cuanto al juicio de amparo, se estima que el conocimiento del alcance de las obligaciones generales del Estado respecto de los derechos fundamentales es indispensable para poder verificar en los casos concretos la constitucionalidad de los actos reclamados. Esto, porque a partir del análisis de las obligaciones concretas que una autoridad eventualmente dejó de cumplir, será posible identificar la forma en que puede ser subsanado el estado de inconstitucionalidad generado con motivo del acto reclamado y restituir al particular en el goce del derecho violado, con base en constatar si la violación se dio con motivo de una afectación directa al derecho en cuestión, si se incumplió una obligación de proteger los derechos cuando son violentados por actos de particulares, o bien, si la violación se dio con motivo de la deficiente implementación de las medidas necesarias para su realización, lo que se trata de niveles que modularán el posible pronunciamiento del juez de amparo, a fin de que la sentencia respectiva sea coherente con cada nivel de violación del derecho fundamental de que se trate.

²⁸ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 16, p. 57.

En este punto, es necesario señalar que las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, se encuentran interrelacionadas, pues la violación de un derecho puede suponer la inobservancia de varias obligaciones y no sólo una de ellas.²⁹ En ese entendido, se estima que en conjunto con los principios de integralidad, indivisibilidad y progresividad, las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos constituyen una nueva forma en la que los derechos deben ser reconocidos, interpretados y aplicados por las autoridades, con el objeto de llevarlos a la realidad y hacer prevalecer la Constitución en su sentido más amplio.

A continuación, se describirán de forma particular cada una de las obligaciones generales del Estado mexicano en relación con los derechos fundamentales, procurando establecer la forma específica en que cada una de ellas se relaciona con la materia del juicio de amparo y con la forma en que pueden operar en favor de que este medio de control constitucional se constituya como instrumento efectivo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

1. *Obligación de promover*

La obligación de promover se puede concebir a través de dos dimensiones: en la primera, significa la necesidad de que las personas conozcan el contenido y alcance de los derechos humanos de los cuales son titulares, mientras que en la segunda, se establece como una obligación relacionada con la idea de avanzar en la satisfacción de los derechos, es decir, aparece como una obligación del Estado estrechamente vinculada con el principio de progresividad.

La importancia de la obligación general de promover, radica en que para aspirar a un estado de efectividad de los derechos fundamentales, es necesario que en la realidad las personas estén conscientes de su calidad de titulares de tales derechos, de su contenido, implicaciones, así como de las formas en que pueden ser satisfechos. Para conseguir este fin es indispensable la comunicación

²⁹ Serrano Sandra, *op. cit.*, nota 23, p. 119.

institucional de los mecanismos de protección de derechos humanos, a fin de hacerlos accesibles y entendibles, procurando que sus destinatarios conozcan, al menos en lo general, sus características esenciales, su funcionamiento y, sobre todo, la forma en que a través de dichos instrumentos es posible proteger sus derechos.

En relación con la materia de la investigación, se considera que en el ámbito de la obligación de promover se ubica la necesidad de que se implementen los mecanismos institucionales necesarios para comunicar a las personas las características generales de los instrumentos de protección constitucional, en específico, del juicio de amparo. Esto, porque el desconocimiento de sus características por parte de los destinatarios de su protección constituye en sí un obstáculo que impide tenerlo como un instrumento efectivo de protección de los derechos fundamentales, en otras palabras, la posible efectividad del juicio de amparo se encuentra relacionada no sólo con su regulación y con la forma en que se desarrolla el proceso, sino también con la ejecución de medidas que difundan su finalidad y posibiliten su promoción a todas las personas, especialmente aquellas que se encuentran en situación más desfavorable.

No se puede perder de vista que en virtud de la interdependencia de los derechos humanos, la vulneración de uno tiene impacto en la realización de otros, por lo que se considera que el impacto negativo que tiene la violación al derecho a la educación sobre el derecho de acceso a la justicia, debe atenuarse mediante medidas activas del Estado que eviten que las personas que no han tenido acceso a un nivel mínimo de educación, también se vean impedidas para conocer de la existencia del juicio de amparo como instrumento de protección de sus derechos fundamentales, pues esto supone un obstáculo inicial para la posible consolidación del juicio de amparo como instrumento de protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Para solucionar este problema preliminar, se estima que una medida adecuada sería la de emprender acciones de divulgación de las características esenciales del juicio de amparo, que

permitieran difundir entre toda la población la existencia de ese instrumento y el objeto que persigue.

2. *Obligación de respetar*

Se puede decir que la obligación de respetar implica un deber a cargo del Estado en un nivel inmediato o básico, puesto que significa, en principio, no interferir en el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, de ahí que su cumplimiento comprende cualquier derecho humano, con independencia de su naturaleza. Además, esta obligación está a cargo de todas las autoridades del Estado, con independencia de sus funciones, lo que quiere decir que en la realización de sus actos deben abstenerse de realizar conductas que pudieran afectar el ejercicio de los derechos fundamentales. Esto, consecuentemente, comprende tanto a los actos legislativos como administrativos.

También se ha sostenido que la obligación de respetar implica que el Estado debe abstenerse de ejecutar cualquier acto que viole la integridad de las personas, tanto en el aspecto individual como en el colectivo, o ponga en riesgo sus libertades y derechos. Esto incluye “el respeto del Estado hacia el uso de recursos disponibles para que los sujetos de los derechos puedan satisfacer estos derechos por los medios que consideren más adecuados.”³⁰

De esta manera en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, un ejemplo de la obligación de respetar por parte del Estado sería la de no afectar el derecho a la educación por parte de los entes que conforman el sistema educativo, o bien, no interferir en el funcionamiento de organizaciones ciudadanas que fomenten o realicen actividades en beneficio de la salud, uno más, podría ser el desalojo de personas que no se encuentran en posibilidad de

³⁰ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 27, p. 75.

satisfacer su derecho a la vivienda, sin establecer alguna medida para respetar ese derecho.³¹

3. *Obligación de proteger*

La obligación de proteger puede entenderse como el deber a cargo del Estado de adoptar las medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen derechos humanos, “lo que incluye mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones (como lo podría ser la creación de procesos jurisdiccionales o sistemas de tutela administrativa), sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de un derecho.”³²

En este tenor, se ha señalado que la obligación de proteger supone una obligación de cumplir o realizar, lo que significa que el Estado debe adoptar medidas activas, incluso acciones positivas en favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismos.³³ Además, en virtud de esta obligación, el Estado se encuentra obligado a crear el marco jurídico adecuado para su satisfacción.

Se puede decir que esta obligación del Estado involucra la función de vigilancia de la conducta de los particulares y de los propios órganos del Estado, así como la de establecer los mecanismos necesarios para llevar a cabo las medidas de prevención de posibles violaciones a derechos por parte de estos sujetos. Asimismo, implica el establecimiento de medidas adecuadas para actuar cuando alguna persona se encuentra en riesgo de que sus derechos fundamentales pudieran ser vulnerados por parte de particulares, es decir, la implementación de instrumentos de reacción que funcionen cuando los mecanismos de prevención no han logrado su cometido.

³¹ Véase la Observación General No. 7, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ginebra, 20 de mayo de 1997), en la que se aborda el tema del derecho a la vivienda adecuada en relación con el problema de los desalojos forzosos.

³² Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 27, p. 75.

³³ *Ídem.*

Así, la obligación de proteger consiste en la exigencia a cargo del Estado de garantizar la libertad de los individuos de ejercer sus derechos sin ser afectados por terceras personas, por lo que se trata de una obligación dirigida a los agentes estatales para que en el ejercicio de sus funciones prevengan las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares.³⁴

En este contexto, la obligación de proteger no sólo se encuentra relacionada con la actuación de la autoridad, sino también con el deber de los particulares de respetar los derechos humanos, lo que resulta importante, pues la materia de la presente investigación se encuentra relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales involucran una problemática específica, pues se trata de expectativas que generalmente no se ven materializadas en la realidad con motivo de la desigualdad sustancial que prevalece entre individuos y grupos, así como la existencia de sectores en situación especialmente vulnerable. Esta problemática no sólo se encuentra relacionada con la conducta de las autoridades, sino también con actos de particulares y con la manera en que las normas los regulan, en relación con los efectos que pueden tener respecto de la colectividad, lo que también hace patente la necesidad de evaluar en sede judicial las medidas legislativas y administrativas orientadas a la salvaguarda de un derecho determinado, o bien, la omisión de establecer tales medidas.

En otras palabras, se estima que la obligación de proteger constituye un mandato constitucional que supone una posibilidad de reclamar un número muy amplio de actos de autoridad que indirectamente se traducen en violaciones a derechos fundamentales a partir de la conducta de particulares, pues si se parte de la premisa de que la autoridad se encuentra obligada a realizar los actos necesarios que eviten que los derechos fundamentales pudieran ser vulnerados por parte de particulares, el incumplimiento de tales medidas o la omisión de realizar determinada conducta de vigilancia tendría que dar lugar a la posibilidad de promover el juicio de amparo, cuya finalidad sería que el juez federal verificara

³⁴ Serrano, Sandra, *op. cit.*, nota 23, p. 107.

si en el caso concreto la autoridad llevó a cabo debidamente sus obligaciones orientadas a impedir que la conducta de particulares produzca violaciones a derechos humanos y, en su caso, proveer la reparación correspondiente.

En este tema, resulta ilustrativa la forma en la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado violaciones a derechos humanos por parte de un Estado con motivo del incumplimiento de sus obligaciones. Por ejemplo, en el caso González LLuy y otros contra Ecuador, se concluyó la existencia de una violación al derecho a la integridad personal con motivo de la negligencia del Estado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización y supervisión, que permitieron la existencia de diversas irregularidades en la prestación de servicios de salud que de acuerdo con la legislación correspondiente, se encontraban a cargo de particulares.³⁵

4. *Obligación de garantizar*

La obligación de garantizar se encuentra referida a la remoción de las restricciones a los derechos humanos, así como a la existencia de los recursos o la posibilidad de cualquier persona pueda disfrutar de ellos, es decir, se trata de una obligación orientada a verificar que el Estado asegure el ejercicio de los derechos humanos. En relación con esta obligación, se encuentra el principio de efectividad, por virtud del cual, los derechos están para “ser vividos por las personas y ese es el objetivo que debe cumplir la garantía de los derechos.”³⁶

Como puede apreciarse, esta obligación tiene un grado más amplio y complejo, pues implica realizar el derecho y asegurar para todos sus titulares la posibilidad de disfrutarlo. Sobre este principio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado en el sentido de que:

La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención

³⁵ Véase Caso González LLuy y otros vs Ecuador (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 1 de septiembre de 2015.

³⁶ Serrano, Sandra, *op. cit.*, nota 23, pp. 111-112.

a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. Por lo anterior, puede apreciarse que esta obligación es indeterminada, en tanto la satisfacción de los derechos humanos se encuentra sujeta a múltiples factores de acuerdo con el contexto del caso.³⁷

Entonces, la obligación de garantizar implica el deber de la autoridad de realizar todo lo necesario para la satisfacción de los derechos humanos de todas las personas, sin embargo, como no se encuentra específicamente determinado qué es aquello que pudiera entenderse como lo necesario, la obligación de la autoridad se encuentra modulada de acuerdo con diversos factores, entre ellos, el estado del derecho en el momento inicial y los recursos disponibles. A partir de lo anterior, en un caso concreto se estaría en posibilidad de evaluar el cumplimiento a la obligación de garantizar definiendo lo que el Estado debía y podía hacer y lo que no hizo para satisfacer el derecho en cuestión.³⁸

A partir de la obligación de garantizar, en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos, se ha definido la existencia de ciertas obligaciones específicas que se ven inmersas en ella, entre las que se encuentran las siguientes:

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (fondo), sentencia de 29 de julio de 1998, párr. 166.

³⁸ Véase Serrano Sandra, *op. cit.*, nota 23, pp. 111-112.

A. Obligación de adoptar medidas

Esta obligación específica encuentra su fundamento en el artículo 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 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.

Como puede advertirse, esta obligación específica se encuentra referida a la creación de un sistema legal e institucional que permita la realización de los derechos humanos,³⁹ es decir, se trata de una obligación que involucra la ejecución de las medidas legislativas necesarias para el cumplimiento de los derechos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Lo anterior implica también que la interpretación y aplicación de dichas normas debe estar orientada a la protección de los derechos, tomando en cuenta que la existencia de una norma coherente con ese fin carece de sentido si los órganos encargados de aplicarla la interpretan y aplican de forma restrictiva o contraria a ellos.

En relación con esto, se ha sostenido que una obligación del Estado desde el punto de vista legislativo implica reconocer en el orden jurídico todos los derechos, de manera que no quede duda sobre su vigencia dentro del territorio. Además, supone adecuar el ordenamiento interno para eliminar cualquier norma contraria a esos derechos o que pudiera constituir un obstáculo para su realización.⁴⁰

³⁹ *Ibidem*, p. 113.

⁴⁰ Carbonell Miguel, *op. cit.*, nota 16, p. 62.

Ahora bien, la obligación específica de adoptar medidas, no se constriñe al ámbito legislativo, sino que también comprende medidas de cualquier otra naturaleza, entre las que se podría incluir el establecimiento de la maquinaria institucional orientada a hacer posible el disfrute de los derechos fundamentales, lo que tratándose de los derechos económicos, sociales y culturales adquiere relevancia especial, puesto que en muchas ocasiones la realización de un derecho de este tipo requiere de la satisfacción de prestaciones a cargo del Estado.

Por tanto, una de las posibilidades en las que se estima que el juicio de amparo puede ser un instrumento efectivo de protección de estos derechos, es a través del análisis constitucional de la forma en la que el Estado ejecuta las medidas legislativas y administrativas tendentes a la satisfacción de los derechos sociales, a fin de que en caso que se determine que cierta medida no cumple con los estándares necesarios, pudiera ordenarse la restitución del derecho violado a través de sentencias que obligaran a la autoridad a cumplir con sus obligaciones a través de conductas positivas. Como es evidente, esta posibilidad se encuentra relacionada con la amplitud que pueden tener los efectos de las sentencias de amparo, lo que se ha desarrollado bajo el principio de relatividad de las sentencias, por virtud del cual las sentencias sólo pueden ocuparse de la situación específica del promovente del juicio, lo que se constituye un tema que se analizará más adelante, en donde se podrá definir si dicho principio es coherente con la necesidad de que el juicio de amparo constituya un instrumento jurídico idóneo para evaluar el cumplimiento por parte de las autoridades de la obligación específica de adoptar medidas para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

B. Provisión de bienes y servicios para satisfacer los derechos

En términos de esta obligación, el Estado debe encargarse de la provisión de los recursos necesarios para la realización de los derechos humanos, de manera que su acceso quede garantizado para aquellas personas que no podrían hacerlo por sus propios medios. Cabe señalar que esta obligación no significa la

garantía de la provisión estatal de todos los bienes y servicios, sino del acceso a los niveles mínimos indispensables del derecho de que se trate.⁴¹

Como se desarrollará más adelante, la definición de los niveles mínimos de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales se vuelve un tema importante, pues la precisión de esos niveles tendría que orientar la posible decisión del juez de distrito en torno a la observancia del principio de progresividad, así como a la necesidad de buscar un mecanismo adecuado para garantizar su satisfacción mínima para todas las personas, con independencia de que para ello sea necesario el dictado de sentencias con efectos generales.

C. Obligación de investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos

El cumplimiento efectivo de los derechos humanos implica, entre otras cosas, la restitución de tales derechos en caso de violación; sin embargo, también surge la necesidad de investigar y sancionar la conducta que los vulnera, lo que da lugar a la realización de investigaciones que permitan conocer la verdad y combatir la impunidad, de manera que se impida la continuación de actos violatorios y que se posibilite la restitución en el goce del derecho mediante la reparación del daño.⁴²

Con respecto a este tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el objeto del juicio de amparo es restituir a la parte quejosa en el pleno goce del derecho violado y obligar a la autoridad responsable a respetar y cumplir con el derecho en cuestión, por lo que el efecto de la sentencia debe caracterizarse por una ductilidad que permita tutelar de la manera más efectiva posible los derechos de las personas. En ese sentido, ha señalado que una de las formas que pueden adoptar las garantías de protección con el fin de tutelar derechos humanos son aquellas que, por un lado, buscan producir el acto que promueve o protege tales derechos y, por otro, aquellas que

⁴¹ Serrano Sandra, *op cit.*, nota 23, p. 118.

⁴² *Ibidem*, p. 111-112.

sancionan la omisión de actuación por quienes están constitucionalmente exigidos a promover, respetar y proteger los derechos humanos.

A partir de lo anterior, la Primera Sala sostuvo que la investigación de las violaciones a los derechos humanos tiene la finalidad de evitar la impunidad y restablecer, en la medida de lo posible, la plenitud de tales derechos, por lo que se trata de una obligación de garantía del libre y pleno ejercicio de los individuos; por tanto, que las autoridades pueden ser consideradas responsables por no ordenar, practicar o valorar pruebas que podrían ser fundamentales para el debido esclarecimiento de los hechos, por lo que deben ser investigadas ante dichas acciones y omisiones.⁴³

De lo desarrollado en esta parte se puede concluir que la relevancia del estudio de las obligaciones específicas a cargo del Estado en materia de derechos humanos, radica en poner de manifiesto la necesidad de que su cumplimiento por parte del Estado pueda ser exigido a través del juicio de amparo, mediante un análisis que permita establecer si determinado acto u omisión de la autoridad se ajusta o no a las obligaciones que tiene con respecto a determinado derecho en un contexto determinado, lo que, se estima, no debe quedar al arbitrio de las propias autoridades.

IV. CLASIFICACIÓN

En la doctrina se ha sugerido el establecimiento de una clasificación de los derechos fundamentales, ya sea con motivo de su reconocimiento constitucional, desde el punto de vista cronológico, o bien, a partir del señalamiento de diferencias concretas que dan lugar a la distinción entre derechos civiles y políticos en contraste con los derechos económicos, sociales y culturales.

En efecto, desde la óptica del reconocimiento expreso de los derechos humanos, existe una clasificación que comprende los derechos de primera generación, los cuales se consideran como núcleo de las siguientes generaciones

⁴³ Tesis 1a. CCCIX/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 23, t. II, octubre de 2015, p. 1633.

de derechos y que tienen el objeto de proteger el goce de bienes jurídicos básicos para los individuos, entre los que se encuentran la vida, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad. Luego, se distinguen los derechos de segunda generación, que son aquellos relacionados con el principio de igualdad, cuya inclusión en las Constituciones pretendió aminorar las injusticias surgidas por un exacerbado tratamiento igualitario, de manera que el Estado debería crear las instituciones que dieran tratamiento desigual y compensatorio a los desiguales sociales. Finalmente, se habla de una tercera generación de derechos humanos, que tienen carácter colectivo, general e intemporal y se manifiestan en el contexto de la sociedad o de la propia humanidad en su conjunto, por lo que también son llamados derechos difusos, que comprenden los derechos de las minorías o grupos que requieren especial protección por su posición en la sociedad, como los derechos del niño, del anciano, de los indígenas, de los minusválidos, de los enfermos, entre otros.⁴⁴

Desde otro punto de vista, el cual se estima esencialmente superado, se ha señalado que existen diferencias entre los derechos civiles y políticos respecto de los derechos sociales, las cuales se basan fundamentalmente en que los derechos civiles y políticos, también llamados libertades públicas, suponen obligaciones de no hacer o no interferir a cargo del Estado, mientras que los derechos sociales involucran prestaciones a cargo de la autoridad. Cabe hacer énfasis en que no es preciso que los derechos civiles y políticos sólo impliquen obligaciones de hacer a cargo del Estado, como tampoco es cierto que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales únicamente se traduzca en prestaciones. Es así, porque los derechos civiles y políticos también involucran el cumplimiento de otras obligaciones complementarias que finalmente se convierten en obligaciones de hacer, mientras que en algunas ocasiones, los derechos sociales implican obligaciones que se traducen en conductas negativas, como en el caso del derecho a la protección de la salud, el cual si bien trae consigo la obligación estatal de establecer las medidas necesarias para su

⁴⁴ Véase Barragán Barragán, José, *et. al.*, *Teoría de la Constitución*, 3a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 268 y ss.

realización en la mejor medida de lo posible, lo cierto es que también implica la abstención de determinadas conductas estatales que pudieran ser nocivas para la salud de las personas.

De igual forma, no es posible sostener que sólo los derechos económicos, sociales y culturales suponen la erogación de recursos por parte del Estado, pues los derechos civiles y políticos también los necesitan, un ejemplo de esto es el caso del derecho de acceso a la justicia, que no sólo supone la existencia de órganos que diriman las controversias que se susciten, sino la previsión de los recursos humanos y materiales que lleven a cabo esa tarea de forma permanente. Asimismo, no todos los derechos sociales implican un gasto, pues esta clase de derechos en algunas ocasiones involucran abstenciones por parte del Estado, como pudiera ser el caso de la libertad sindical o del derecho de huelga, que esencialmente constituyen libertades, así que su perfeccionamiento no requiere en una medida relevante de prestaciones por parte del Estado.

Se estima necesario precisar que el establecer una distinción o categorización de los derechos humanos, únicamente puede tener el objeto de profundizar en su conocimiento o estudiarlos desde el punto de vista histórico, pues, como quedó señalado en apartados anteriores, no debe perderse de vista que todos los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, de manera que si bien la presente investigación se centra en el análisis de la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, lo cierto es que esta distinción se hace con la única intención de profundizar en el estudio e identificación de estos derechos, que históricamente se han encontrado en un estado generalizado de rezago frente a otros, para determinar si es posible avanzar hacia su cumplimiento a través de un instrumento jurisdiccional de control constitucional como lo es el juicio de amparo.

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En este capítulo corresponde analizar algunos conceptos que fueron establecidos expresamente en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

Esta reforma constitucional significó un cambio sustancial en el entendimiento de los derechos humanos en nuestro orden jurídico, puesto que se incluyeron, entre otras cosas, la disposición específica en el sentido de que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución, así como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Además, se establecieron expresamente diversos principios relacionados con la interpretación y aplicación de los derechos humanos y se señalaron las obligaciones a cargo del Estado en la materia, aspectos que fueron descritos en el capítulo anterior.

En efecto, la citada reforma constitucional dio lugar a la inclusión en el artículo 1o. constitucional, de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos; por ende, los siguientes apartados se ocupan de otros aspectos que se consideran indispensables para el desarrollo de la investigación, comenzando con la precisión de la diferencia entre derechos humanos y garantías, siguiendo con una descripción general del principio pro persona y de la interpretación conforme, así como un análisis de la existencia o no de un bloque de constitucionalidad en nuestro orden jurídico, para finalmente hacer referencia al control de convencionalidad.

El desarrollo de los siguientes temas nos permitirá establecer un panorama general a la luz del cual se realizará posteriormente una interpretación de las normas que rigen actualmente el juicio de amparo, a fin de definir si este instrumento de protección de los derechos humanos es idóneo y efectivo para la

protección los derechos económicos, sociales y culturales, o bien, si a pesar de las reformas constitucionales aludidas, persisten obstáculos que lo impidan.

La importancia de entender estos conceptos radica en que el juicio de amparo es un instrumento jurídico que permite a los particulares reclamar actos u omisiones de autoridad que estiman violatorios de sus derechos fundamentales, por tanto, su efectividad depende en gran medida de la comprensión por parte de los particulares y de los juzgadores de cuáles son esos derechos y cómo deben ser aplicados e interpretados. Lo anterior, porque en la actualidad no existe un catálogo concreto de derechos, sino que se encuentran reconocidos en diversos ordenamientos jurídicos cuya armonización corresponde en gran medida a los jueces de amparo. De ahí la importancia de establecer las herramientas que permitan reconocer cómo opera el reconocimiento y aplicación de estos derechos, ante la diversidad de ordenamientos que los contienen.

Es así que como primer aspecto, conviene destacar que la remisión constitucional al derecho internacional de los derechos humanos no lleva sólo a interpretar estos derechos de manera afable al derecho internacional, sino que instituye un sistema en el que la “ley fundamental y el derecho internacional se influyen mutuamente; pero siempre a favor del elemento que proporcione la más amplia tutela, en términos del segundo párrafo del artículo 1o. constitucional, y bajo la idea de que los derechos de la Constitución tienen calidad mínima y ella misma permite su ampliación.”⁴⁵

I. DIFERENCIA ENTRE DERECHOS Y GARANTÍAS

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, incorporó al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ciertos principios que habían sido desarrollados principalmente en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, de manera que se modificaron algunas de las previsiones que habían quedado establecidas desde

⁴⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo, Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 2013, p. 39.

su redacción original. Este es el caso del Capítulo I, del Título Primero, que dejó de llamarse “De las garantías individuales”, para nombrarse ahora “De los derechos humanos y sus garantías”.

Esta distinción cobra especial relevancia en la presente investigación, pues constituye un punto de partida para abordar el estudio particular del juicio de amparo como instrumento de protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Esto, porque al establecerse una distinción entre los conceptos de derechos humanos y garantías se podrá precisar cuáles son los bienes protegidos por la Norma Fundamental y de qué manera pueden ser garantizados a través de los instrumentos jurídicos diseñados para su protección, específicamente mediante el juicio de amparo.

Esta modificación, en apariencia, sólo constituye un cambio en la denominación de una de las partes en la que se encuentra dividida nuestra Constitución; sin embargo, se trata en realidad de un cambio muy importante en la forma de entender los derechos fundamentales en el propio texto constitucional, que significa la interrupción de una noción que perduró desde su expedición, la cual se integró al pensamiento jurídico de nuestro país, que consistía en entender los derechos humanos como sinónimo de las garantías individuales.

Al respecto, se estima conveniente precisar que el concepto de derechos humanos es de carácter sustantivo, mientras que el de garantías es de carácter adjetivo o procesal. Con base en lo anterior, puede establecerse una diferencia fundamental entre lo que ya hemos definido como derechos humanos, expresión que se refiere a aquellas expectativas relacionadas con bienes indispensables para el desarrollo digno y autónomo de las personas, del concepto de garantías, que se encuentra relacionado con los instrumentos de protección o defensa de esos derechos, es decir, la garantía es el medio para hacerlos eficaces, o devolverlos a su estado original cuando han sido transgredidos, violados o no respetados, lo que implica que este término tiene una connotación de reparación

de las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales.⁴⁶

A partir de lo anterior, se tendrá que utilizar la distinción conceptual entre los términos de derechos humanos y garantías, desterrando así anteriores definiciones que daban lugar a equivocaciones, de forma que al referirse la Constitución al término garantías como medios de protección de los derechos humanos, “se otorga carta de ciudadanía en la norma primaria a una disciplina de reciente creación, el Derecho Procesal Constitucional, a la cual los juristas mexicanos han contribuido de manera entusiasta y valiosa.”⁴⁷

Ahora bien, bajo la idea de que el concepto de garantías se encuentra dirigido a aquellos medios o instrumentos a través de los cuales se protegen y hacen efectivos los derechos fundamentales, en los siguientes apartados se analizará, en específico, el juicio de amparo como uno de esos instrumentos de protección, para determinar si su regulación actual permite que se constituya como un recurso efectivo de protección de los derechos económicos, sociales y culturales y, en su caso, identificar si existen obstáculos que lo impiden, con el objeto de plantear soluciones a esas barreras o aportar ideas que podrían hacer que dicho instrumento logre su cometido, que se traduce finalmente en la protección de la Constitución.

II. PRINCIPIO PRO PERSONA

Una de las disposiciones más importantes incorporadas al texto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la reforma de 10 de junio de 2011, fue que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Este enunciado contiene dos principios que han sido

⁴⁶ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 16, pp. 18-19.

⁴⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como un nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa, 2013, p. 2.

desarrollados tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, que consisten en el principio de interpretación conforme y el principio pro persona, los cuales sirven de guía para el ejercicio interpretativo al encontrarse en situaciones que implican la aplicación de normas de derechos humanos.

Cabe señalar que este principio no sólo se encuentra establecido en la Constitución Federal, pues también se encuentra contenido en diversos instrumentos internacionales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículo 5), así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 29).

Para algunos autores, el principio pro persona puede verse desde dos dimensiones, la primera denominada preferencia interpretativa, según la cual, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, el intérprete debe elegir aquella que optimiza en mayor medida un derecho fundamental, es decir, la que amplía el ámbito de los sujetos protegidos por el derecho o la que aumenta el perímetro material protegido por el derecho, es decir, el ámbito de la realidad que el derecho regula. La segunda forma de entender el principio pro persona consiste en la preferencia de normas, la cual implica que cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, se deberá preferir aquella que proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.⁴⁸ En este sentido, se ha sostenido que “en la práctica, este principio impone al juez una obligación precisa, cuando decide un caso determinado debe tener como criterio hermenéutico acudir a la norma más amplia o la interpretación más extensiva a favor de los derechos humanos”.⁴⁹

Bajo este panorama se puede decir que el principio pro persona constituye un criterio de interpretación que da lugar a la obligación de realizar una interpretación extensiva de las normas cuando se trata de reconocer derechos, lo

⁴⁸ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 16, p. 53.

⁴⁹ Cossío Díaz, José Ramón, “Los instrumentos internacionales en materia de derechos fundamentales y el principio pro homine”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LVII, núm. 247, enero-junio de 2007, p. 377.

que implica que cuando se trate de restricciones o modulaciones a los derechos fundamentales, la interpretación tendrá que ser restringida.

Así, es posible sostener que el principio pro persona es uno de los postulados con los cuales se pretende optimizar la efectividad de los derechos humanos, a través de un criterio interpretativo que privilegie la aplicación de la norma más protectora, puesto que al enfrentarse a un problema que involucre la aplicación de derechos humanos, el intérprete no necesariamente se encuentra frente a disposiciones en forma de reglas específicas, sino que pueden estar expresados en forma de principios, cuya amplitud y alcances no se encuentran previamente determinados, por lo que dicho principio atiende a la necesidad de establecer métodos que permitan definir en los casos concretos el sentido de las normas de derechos humanos, de acuerdo con el mayor beneficio que pudieran proporcionar.

El artículo 1o. constitucional, no establece que el ejercicio de esta herramienta interpretativa se encuentre reservada a algún sujeto o autoridad en específico, por lo que debe entenderse que se trata de una obligación universal, que sujeta a todo aquél que interprete la ley, incluyendo, indudablemente, a cualquier autoridad que se encargue de la aplicación de preceptos legales, así como a los particulares que actúan en funciones de autoridad o como auxiliares de ésta.⁵⁰

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en diversos asuntos el alcance del principio pro persona, generando criterios que han sido motivo de una amplia discusión, con motivo de la problemática que involucra en los casos concretos la aplicación de dicho principio.

En uno de los primeros criterios jurisprudenciales específicos en torno al principio pro persona, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que dicho principio funciona como un criterio de selección de la

⁵⁰ Ruiz Matías, Alberto Miguel y Ruiz Jiménez César Alejandro, “El principio pro homine en el sistema jurídico mexicano”, en García Villegas Sánchez Cordero Paula M. (coord.), *El Control de Convencionalidad y las Cortes Nacionales*, México, Porrúa, 2013, p. 129.

norma aplicable, señalando que en el caso de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, es decir, en la Constitución y en los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable tendrá que atender a criterios que favorezcan al individuo, precisando que en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de esas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción.⁵¹

En contraste, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que si bien el principio pro persona constituye un criterio de interpretación que permite el mayor beneficio de la persona en los casos que existan dos o más posibilidades de interpretación acerca de un derecho humano, lo cierto es que al realizar ese ejercicio interpretativo, los órganos jurisdiccionales no deben dejar de observar otros principios constitucionales, como el de seguridad jurídica, legalidad, igualdad, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada, entre otros, así como las restricciones que prevé la Constitución.⁵²

Desde otro punto de vista, la Suprema Corte también ha sostenido que el principio pro persona es aplicable de oficio por el juez o tribunal que conozca del asunto, sin embargo, es posible que el quejoso en el juicio de amparo solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo ese ejercicio interpretativo, o bien, que se inconforme con su falta de aplicación. Así, en caso de que se solicite su aplicación, es necesario señalar cuál es el derecho humano cuya maximización se pretende; indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental, así como precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles. Al respecto, se señaló que con este criterio se busca evitar incertidumbre sobre lo que se pretende del tribunal; conocer en el caso cuál es el derecho humano que se busca

⁵¹ Jurisprudencia 1a./J. 107/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIII, t. 2, octubre de 2012, p. 799.

⁵² Jurisprudencia 2a./J. 56/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 6, t. II, mayo de 2014, p. 772.

maximizar; que el quejoso indique cuál es la parte del parámetro de control de regularidad constitucional que está siendo afectada, así como esclarecer al tribunal cuál es la disyuntiva de elección entre dos o más normas o interpretaciones y los motivos para estimar que la propuesta del quejoso es de mayor protección al derecho humano.⁵³

Por otro lado, la propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio *pro homine* o pro persona no implica necesariamente que las cuestiones planteadas ante los órganos jurisdiccionales deban ser resueltas de manera favorable a las pretensiones de los gobernados, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que dicho principio no puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, puesto que finalmente las controversias deben resolverse conforme a las reglas correspondientes.⁵⁴

En cuanto al estudio del principio pro persona, cobra especial relevancia lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, cuya importancia para este y los siguientes apartados de la presente investigación, hace necesario realizar una breve síntesis de la problemática planteada en dicha contradicción y lo resuelto por el Máximo Tribunal.

La contradicción de tesis 293/2011, surgió a partir de la existencia de criterios discrepantes de diversos Tribunales Colegiados de Circuito que dieron lugar a la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara dos cuestiones: 1) la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución;

⁵³ Tesis 1a. CCCXXVII/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 613.

⁵⁴ Jurisprudencia 1a./J. 104/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXV, t. 2, octubre de 2013, p. 906.

y, 2) el carácter de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Si bien los criterios contendientes fueron emitidos aplicando el marco constitucional vigente con anterioridad a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y al juicio de amparo de junio de 2011, se determinó que la contradicción de tesis se resolvería a partir del nuevo marco constitucional de la materia, es decir, tomando en cuenta las citadas reformas constitucionales.

El asunto se resolvió con la emisión de dos criterios jurisprudenciales, en los cuales se determinó, esencialmente, que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de regularidad constitucional; sin embargo, cuando en la Norma Fundamental se encuentre establecida una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se debe estar a lo establecido en la norma constitucional.⁵⁵ Por otra parte, se decidió que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona.⁵⁶

En cuanto al principio pro persona, en la contradicción de tesis 293/2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que dicho principio constituye un criterio hermenéutico propio de la interpretación de los derechos humanos que pretende resolver los casos de duda que puedan enfrentar los operadores jurídicos frente a la eventual multiplicidad de normas e interpretaciones disponibles que resulten aplicables respecto de un mismo derecho, así, se sostuvo que el Poder Reformador otorgó rango constitucional al principio pro persona como elemento armonizador y dinámico para la interpretación y aplicación de normas de derechos humanos.

⁵⁵ Jurisprudencia P./J. 20/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202.

⁵⁶ Jurisprudencia P./J. 21/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 204.

Con base en lo anterior, puede sostenerse que el principio pro persona constituye una herramienta hermenéutica que permite garantizar la prevalencia de los derechos humanos en su extensión más favorable a la persona en casos que exista duda en torno al alcance del contenido de determinado derecho humano, aun cuando éste no tenga reconocimiento expreso en el texto de la Constitución, por lo que posibilita la aplicación de los tratados internacionales en los casos en que en ellos se prevea una protección más amplia. Asimismo, tratándose de restricciones a derechos humanos, éste principio obliga al intérprete a decidir por el sentido que impacte en menor medida en el ejercicio del derecho humano en cuestión.

Por lo que hace a la materia de la presente investigación, el principio pro persona constituye un criterio interpretativo que debe regir la actuación de los juzgadores de amparo no sólo al momento de resolver un caso concreto en cuanto a las cuestiones de fondo, sino también al interpretar las normas procesales que dan forma al juicio, de tal manera que prevalezca en la mayor medida posible el acceso a la justicia, a través de la interpretación más favorable de las normas que permiten la posibilidad de obtener el dictado de una sentencia de fondo y, por el contrario, interpretar de forma restringida aquellas disposiciones que las dificultan.

Lo anterior, constituye otro tema de crucial importancia para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo, pues en la medida en que haya menos obstáculos procesales, mayor será el número de juicios en que se logre llegar al dictado de una sentencia de fondo, en la que se determine si existió o no una violación a un derecho fundamental y, de ser el caso, se ordene una reparación. Por otra parte, en los casos que se llegue al dictado de una sentencia de fondo en el juicio de amparo, la posibilidad de interpretar un derecho social favoreciendo la protección más amplia se debe entender coherente con el principio de progresividad, es decir, que una vez que el contenido y alcance de un determinado derecho se ha definido en cierto nivel, esa interpretación no debe disminuirse, lo que constituye una forma de asegurar que el

nivel de protección de un derecho fundamental no retroceda con motivo de la pluralidad de interpretaciones que puede tener una norma.

III. INTERPRETACIÓN CONFORME

En una íntima vinculación con el principio pro persona, se encuentra otro postulado establecido en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional, que a partir de la reforma de 10 de junio de 2011, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. La primera parte de esta disposición contiene lo que se ha denominado interpretación conforme, la cual, desde un punto de vista amplio, significa precisamente que todas las autoridades del país, en el ejercicio de sus funciones, deben interpretar las normas de acuerdo con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados. Cabe señalar que los destinatarios de la cláusula de interpretación conforme son todos aquellos que interpreten derechos humanos, es decir, no sólo los juzgadores.

La interpretación conforme es obligatoria siempre que se involucre en la resolución de un caso una norma de derechos humanos, es decir, constituye un deber y no una opción para el intérprete, lo que resulta relevante para crear una práctica sistemática y constante de esa pauta interpretativa en todos los niveles, “evitando su utilización ‘esporádica’, en detrimento de la efectividad y cultura de los derechos humanos, especialmente cuando se trate de restricción de los mismos.”⁵⁷

El objeto de la interpretación conforme comprende todas aquellas normas inferiores a la Constitución, con independencia de su jerarquía. Este criterio interpretativo no sólo comprende los derechos humanos previstos en la Norma Fundamental, sino también los contenidos en los tratados internacionales de los

⁵⁷ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La Reforma Constitucional en Derechos Humanos, un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2012, p. 363.

que nuestro país es parte, sin importar su denominación o la materia que regulen. Otro punto a destacar, es que se debe tomar en cuenta la interpretación que de ellos realicen los órganos creados para tal efecto por los propios tratados, máxime si existen órganos jurisdiccionales creados para la aplicación e interpretación del tratado, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto del Pacto de San José.

A decir de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, la cláusula de interpretación conforme contiene un principio de armonización, por virtud del cual el intérprete debe procurar la interpretación que permita armonizar la norma nacional y la internacional. Así, esta pauta interpretativa debe complementarse necesariamente con lo previsto en el párrafo tercero del propio artículo 1o. constitucional, de tal manera que la interpretación que se realice debe ser de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Cada uno de estos principios debe ser considerado en la interpretación conforme que se efectúe para favorecer así en todo tiempo a las personas la protección más amplia.⁵⁸

En relación con lo anterior, la cláusula de interpretación conforme reconoce las normas de derechos humanos como contenidos mínimos, los cuales pueden ampliarse mediante remisiones interpretativas hacia normas de mayor protección, “con el objeto de establecer integraciones que doten de contenido o fortalezcan los elementos de contenido constitucional de ese material normativo”.⁵⁹

La cláusula de interpretación conforme tiene además estrecha relación con el control difuso de convencionalidad, ya que para ejercer ese tipo de control, el juez debe, previamente, realizar una interpretación conforme, a fin de realizar un control sobre aquella interpretación incompatible con los parámetros

⁵⁸ *Ibidem*, p. 366.

⁵⁹ Caballero Ochoa, José Luis, “Comentario sobre el artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución (La cláusula de interpretación conforme al principio *pro persona*)”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.* (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. I, p. 58.

constitucionales o convencionales, y sólo en caso de incompatibilidad absoluta, donde no pueda realizarse ningún tipo de interpretación conforme posible, el control consistirá en dejar de aplicar la norma o declarar su invalidez, según la competencia del tribunal y del tipo de proceso de que se trate.⁶⁰

Sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la supremacía normativa de la Constitución también se manifiesta en la exigencia de que las normas, a la hora de ser aplicadas, deben ser interpretadas de acuerdo con los preceptos constitucionales, por lo que en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se debe elegir aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Norma Fundamental, es decir, que la interpretación conforme opera en un doble aspecto, en el primero, obliga a que el ejercicio de creación de las normas se haga de acuerdo con la Constitución, mientras que en el segundo implica que el parámetro interpretativo en la etapa de aplicación de tales normas también lo sean los principios constitucionales. Con base en lo anterior, la Suprema Corte ha mencionado que el ejercicio de esta forma de interpretación de las normas, permite el entendimiento del ordenamiento jurídico como una estructura coherente, como unidad o contexto.

En este sentido, el Máximo Tribunal determinó que el ejercicio de la interpretación conforme es un paso anterior al juicio de invalidez, lo que quiere decir que antes de estar en la posibilidad de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita subsistir dentro del ordenamiento. De esta forma, sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería la declaración de inconstitucionalidad. Así, se dijo que esta mecánica deriva de lo que se ha denominado principio de conservación de ley, en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador, puesto que la ley es producto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, que goza de presunción de validez,

⁶⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 57, pp. 367-378.

por ende, los tribunales sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme.⁶¹

IV. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El bloque de constitucionalidad puede entenderse como un conjunto de ordenamientos que, además de la Constitución, integran un catálogo de normas fundamentales para el Estado, en tanto establecen disposiciones de carácter superior que irradian su contenido al resto del orden jurídico, es decir, “se integra por normas que formalmente no pertenecen a la ley fundamental, pero que materialmente se les otorga un rango equivalente por ampliar o desarrollar sus prescripciones, y que también son parámetros de regularidad constitucional”.⁶²

En el caso de nuestro país, la Constitución Federal establece en su artículo 1o., párrafo primero, que:

Artículo. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Esta disposición tiene gran importancia para nuestro orden jurídico, pues a partir de ella se puede sostener que en materia de derechos humanos, la Constitución y los tratados internacionales comprenden normas que deben permear en el resto del sistema, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, además, obligan al Estado a

⁶¹ Tesis 1a. CCCXL/2013, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 1, t. I, diciembre de 2013, p. 530.

⁶² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, nota 45, p. 40.

ejercer sus obligaciones específicas en la materia respecto de ese amplio catálogo de derechos.⁶³

De esta forma, los problemas de constitucionalidad no sólo abarcan los derechos reconocidos en el texto de la Constitución, sino también aquellos contenidos en instrumentos internacionales, en cualquiera que sea la materia o denominación del tratado, en otras palabras, “el bloque de constitucionalidad en nuestro país estaría integrado por las normas del texto fundamental vigente y las normas derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos o que contuviesen disposiciones relativas a ellos, siempre y cuando se hayan debidamente suscrito”.⁶⁴

En este sentido, tratándose del principio pro persona y de la interpretación conforme, se deben tomar en cuenta las decisiones jurisprudenciales de diversos tribunales internacionales, entre las que se encuentran la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Europea de Derechos Humanos y otros organismos jurisdiccionales similares.⁶⁵

En este tema y específicamente en cuanto a la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución, vuelve a cobrar relevancia lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011. Es así, porque antes de que la resolución de ese asunto, subsistía el criterio en el que se había determinado la existencia de un orden jurídico de orden superior de carácter nacional integrado por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes generales, así como la supremacía de los tratados internacionales frente las leyes generales, federales y locales. Es decir, prevalecía la noción de jerarquía formal de las normas según la cual los tratados internacionales se encontraban

⁶³ Véase Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México, análisis y comentarios a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, bases del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2012.

⁶⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 47, p. 2.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 13.

por debajo de la Constitución y por encima del resto de las normas jurídicas del orden jurídico mexicano.⁶⁶

Sin embargo, a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011, se tuvo que realizar una nueva reflexión del tema de acuerdo con el nuevo sistema, particularmente en cuanto a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, la Suprema Corte determinó que dicho artículo reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte, así, al realizar una interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales, determinó que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos.⁶⁷

Si bien la Suprema Corte definió que no existe una relación de jerarquía en materia de derechos humanos, estableció también que en el caso de que existan restricciones expresas al ejercicio de tales derechos, dichas restricciones deberán prevalecer, lo que se consideró permitiría el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, en atención a su supremacía. En relación con lo anterior, consideró que las reformas constitucionales generaron un cambio en cuanto a la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse la supremacía en el orden jurídico mexicano, lo que se tradujo en una ampliación del catálogo de derechos humanos; por tanto, que los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

El hecho de que se haya precisado que en materia de derechos humanos no existe jerarquía, da lugar a aumentar el catálogo de derechos reconocidos y

⁶⁶ Véase Caballero Ochoa, Javier, *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*, México, Porrúa, 2009.

⁶⁷ Tesis P./J. 20/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202.

protegidos en el orden jurídico mexicano, de manera que deben prevalecer tanto los contenidos en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte; sin embargo, de esta interpretación se aprecia un potencial obstáculo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, la cual radica en que la prevalencia de las restricciones constitucionales previstas en la Norma Fundamental, que se ve reflejada en la imposibilidad de promover el juicio de amparo respecto de actos en los que se actualice una disposición de esa naturaleza.

Si bien, en principio, las restricciones constitucionales se encuentran establecidas para lograr algún fin constitucionalmente válido, lo cierto es que en algunas ocasiones producen una afectación directa a derechos de particulares que no tienen un impacto verdadero en el fin constitucional que se persigue, tal es el caso de la restricción establecida en el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

Lo anterior pone de manifiesto que las decisiones de un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación se encuentran revestidas por la Constitución del carácter de definitivas, pues se persigue, entre otras cosas, que los actos relacionados con el ejercicio de sus atribuciones de administración, vigilancia y disciplina, no puedan ser eventualmente revisadas por los propios juzgadores federales, lo que se encuentra relacionado con la independencia y autonomía de dicho órgano; sin embargo, el establecerse una restricción de este tipo en la Norma Fundamental, se impide de manera absoluta la protección de derechos de personas en aspectos que no necesariamente suponen una

contravención a los fines perseguidos constitucionalmente con esa restricción, en el ejemplo, de los actos del citado Consejo en los que pudiera afectar derechos de los trabajadores del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, una muestra de ello es el criterio más reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la citada restricción constitucional significa que, por regla general, el juicio de amparo es improcedente contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de las que se refieran a las materias de designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito (respecto de las cuales procede el recurso de revisión administrativa). De esta forma, las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal adquieren el carácter de definitivas e inatacables al ser emitidas en ejercicio de las atribuciones constitucionalmente otorgadas a dicho órgano para administrar, vigilar y disciplinar lo que atañe a su régimen interno, e incluso, para resolver conflictos de trabajo, por lo que considerar lo contrario, implicaría dar un carácter definitivo e inatacable a decisiones que, si bien son emitidas por el propio Consejo de la Judicatura Federal, tienen efectos sobre situaciones o personas que no forman parte de las estructuras del Poder Judicial de la Federación.⁶⁸

Este ejemplo hace patente que una restricción constitucional como la establecida en el artículo 100 constitucional puede dar pie a anular la posibilidad de defensa de los derechos humanos a un grupo específico, como lo son los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, que se encuentran en la imposibilidad de reclamar a través del juicio de amparo decisiones que pudieran ser violatorias de derechos sociales, en el caso específico, de alguno de sus derechos laborales. La importancia de esto es advertir la necesidad de interpretar las normas que restringen derechos humanos de la manera más limitada posible, a fin de armonizar de la mejor manera los principios y fines perseguidos

⁶⁸ Tesis P. XIII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 22, t. I, septiembre de 2015, p. 242.

constitucionalmente con los derechos humanos que gozan todas las personas, de acuerdo con las herramientas a que se ha hecho alusión anteriormente.

V. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Se ha mencionado que el control de convencionalidad constituye un nuevo paradigma que deben ejercer todos los jueces mexicanos, que consiste en un examen de compatibilidad que debe realizarse entre los actos y normas nacionales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus protocolos adicionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶⁹ Así, el control difuso de convencionalidad “no implica, necesariamente, que los países que han aceptado su jurisdicción deban ‘adaptar’ sus sistemas de control constitucional a uno de tipo ‘difuso’, sino que apliquen ese tipo de control de convencionalidad a cualquiera de los sistemas existentes (concentrado, difuso o mixto).”⁷⁰

El control difuso de convencionalidad como criterio jurisprudencial vio la luz del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló lo siguiente:

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en

⁶⁹ Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*, nota 57, p. 340.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 343.

los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.⁷¹

Ahora bien, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, la Corte Interamericana hizo una precisión importante al señalar que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todo los niveles, se encuentran obligados a ejercer de oficio el control de convencionalidad, es decir, que dicho control debe ser llevado a cabo por todos los jueces, sin importar si pertenecen formalmente o no al Poder Judicial, o bien, su jerarquía o especialización, en otras palabras, debe ser realizado por cualquier autoridad que ejerza funciones materialmente jurisdiccionales.

Por otra parte la propia Corte Interamericana, en el caso *trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros vs. Perú)*, señaló que el control de convencionalidad se debe ejercer con independencia de que las partes lo invoquen. A partir de lo anterior, surge la posibilidad de que en el ámbito interno pudiera impugnarse una resolución judicial con motivo de la falta de aplicación del control de convencionalidad o de su inadecuado ejercicio.

En nuestro sistema jurídico coexisten el control difuso y el concentrado. El control concentrado se realiza por medio del juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, lo cuales son resueltos por el Poder Judicial de la Federación. En este tipo de mecanismos puede darse la declaración de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una ley, en el entendido de que los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales no se relacionan desde un punto de vista jerárquico, sino que todos conforman un parámetro de regularidad. Por otra parte, el control difuso lo deben realizar todos los jueces para que, una vez seguidos los pasos

⁷¹ Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puedan inaplicar una norma que es contraria a dicho parámetro de derechos humanos. Estos pasos comprenden, en primer lugar, una interpretación conforme en sentido amplio, por virtud de la cual se favorezca la protección más amplia de las personas. Si esto no es posible, se debe llevar a cabo una interpretación conforme en sentido estricto, según la cual, ante varias interpretaciones jurídicamente válidas, existe el deber de preferir la que más favorezca los derechos fundamentales y, finalmente, cuando ninguna de las anteriores opciones sea posible, se debe atender directamente a la norma fundamental, en inaplicación de la norma secundaria que resulta incompatible.⁷²

Según Eduardo Ferrer Mac-Gregor, el control de convencionalidad tiene dos manifestaciones, la primera de carácter concentrada que realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sede internacional, mientras que la segunda es la difusa, que realizan los jueces nacionales en sede interna. En este entendido, el control de convencionalidad se puede apreciar como un deber a cargo de los jueces nacionales, de realizar un examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que interpreta ese *corpus iuris* interamericano.⁷³

La importancia de los principios que fueron descritos a lo largo del presente capítulo radica en que, en conjunto, conforman una nueva forma en la que se deben interpretarse y aplicarse los derechos humanos, por lo que es necesario ahora cuestionarse cómo estas herramientas pueden ser utilizadas para hacer efectivos todos los derechos, incluyendo aquellos que tradicionalmente no se ven materializados, y cuya exigencia a través de los tribunales es escasa; por tanto, en el siguiente capítulo se especificarán algunas de las principales normas internacionales que tienen que ver con el contenido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de tener un panorama más amplio de las

⁷² Tesis P. LXIX/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, libro III, t. 1, diciembre de 2011, p. 552.

⁷³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 57, p. 371.

normas que a partir de los principios que ya han sido narrados, deben permear en nuestro sistema normativo y ser exigibles a través de la vía judicial.

CAPÍTULO TERCERO

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

En este capítulo se realizará una descripción de que permita comprender cuáles son los derechos económicos, sociales y culturales, así como establecer si de acuerdo con nuestro orden jurídico, existe posibilidad de que pueden hacerse efectivos cuando han sido vulnerados.

Es preciso reiterar que la distinción de los derechos económicos, sociales y culturales frente a otro tipo de derechos, no tiene la finalidad de establecer un modelo en el que algunos tengan mayor jerarquía o importancia, pues como ya se ha mencionado, todos los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, por lo que la realización efectiva de todos es indispensable para lograr la dignidad y autonomía de las personas. Por tanto, el análisis específico que aquí se hace respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, surge de la necesidad de desarrollar un estudio que permita abonar en la superación de una visión que distingue entre la relevancia de ciertos derechos, para avanzar en el desarrollo de los instrumentos jurídicos que permitan hacer efectivos todos los derechos humanos, de manera que ninguno de ellos sea visto como accesorio o como una mera aspiración, pues se estima que la exigibilidad de todos los derechos humanos es prioritaria en un Estado constitucional de derecho.

I. CONCEPTO

Antes de profundizar en el estudio de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo, resulta oportuno señalar un marco conceptual que permita determinar las características particulares de esta clase de derechos.

A largo de la historia del ser humano, la desigualdad entre personas ha sido una constante, independientemente de la época y lugar, las sociedades enfrentan múltiples problemas derivados de la exclusión de clases, mala repartición de la riqueza, y en general, del rezago de grupos que por alguna circunstancia pueden considerarse débiles. En nuestro país, es evidente el alto

número de personas que no cuentan con los medios necesarios para su bienestar, a partir de ello surge la importancia de buscar instrumentos que permitan a aquellas personas más desfavorecidas satisfacer sus necesidades, sobre todo las relacionadas con aquellos bienes más esenciales para su desarrollo digno.

En este punto, es preciso señalar algunos puntos de lo que la doctrina ha definido como Estado Social, que se da en un contexto histórico en el que se encuentran presentes algunas condiciones específicas, entre ellas:

- a) El individuo es incapaz de satisfacerse por sí solo, o con la ayuda de su entorno social más inmediato, sus necesidades básicas;
- b) Surgen riesgos sociales que no pueden ser enfrentados por las vías tradicionales, basadas en la responsabilidad individual;
- c) Se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en duda su legitimidad.⁷⁴

Así, ante la diversidad de necesidades derivadas del contexto y la imposibilidad de que tales necesidades se vean satisfechas a través de los medios propios de cada persona, se hace indispensable su realización a través de un sistema organizado. En esta labor, cobra relevancia la participación del Estado como ente de organización y establecimiento de las medidas públicas necesarias para su satisfacción, las cuales comprenden actos legislativos, el establecimiento de instituciones orientadas a implementar políticas públicas, así como la previsión de los recursos administrativos y judiciales para que sean exigibles a favor de todas las personas de forma institucional.

⁷⁴ Contreras, Peláez Francisco José, *Defensa del Estado Social*, p. 13, citado en Carbonell, Miguel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, México, Editorial Flores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 5.

Es decir, a partir de esta la problemática de la sociedad actual, surge la obligación a cargo del Estado de crear mecanismos institucionales capaces de hacer frente a ciertos riesgos sociales que derivan de la vulnerabilidad de ciertos individuos y grupos, lo que exige que la autoridad asuma un papel diferente, en el cual, sus actos destinados a que se vean satisfechos los derechos sociales, no pueden ser vistos como una forma de asistencia, sino como el cumplimiento de un deber orientado a la realización de las expectativas mínimas que permita a las personas su desarrollo autónomo.

A diferencia de las primeras nociones de la protección constitucional, en la que los derechos tenían que imponerse frente a la autoridad, es decir, protegían especialmente de las intromisiones injustificadas del Estado a la esfera de los particulares, el modelo de Estado social implica que los poderes públicos deben ser promotores de los derechos fundamentales, particularmente de los derechos sociales. Así, la legitimidad de los poderes públicos no depende únicamente de que se abstengan de afectar o entorpecer el disfrute de derechos, sino que también los promuevan de manera activa a través de cualquier medida que sea necesaria para ello.

Así, los primeros derechos sociales surgen como formas de protección a los obreros frente a los problemas derivados del trabajo y como una forma de regular las relaciones obrero-patronales, a fin de evitar el menoscabo de la dignidad humana. De esta forma, los principales actores en el Estado social son el Estado, los trabajadores, las clases medias urbanas y los empresarios; su establecimiento busca atender las necesidades de grandes sectores sociales, principalmente a través de servicios de salud, vivienda y educación, que cumple con el papel de estabilizar la demanda interna mediante el impulso del consumo gubernamental; procura la paz social al institucionalizar vías reformistas, que sustituyen a las vías revolucionarias; posibilita un marco de crecimiento económico continuo, sostenible y equilibrado; crea un régimen fiscal redistributivo y constituye

un amplio sector público, dotado de importantes funciones regulativas y, en algunos casos (de forma subsidiaria), directamente productivas.⁷⁵

A raíz de esta forma de concebir las funciones del Estado con respecto a la problemática social, los derechos sociales son aquellas prerrogativas esenciales que buscan asegurar a todas las personas ciertas condiciones mínimas para su desarrollo digno.

Para Robert Alexy, los derechos a prestaciones están referidos a aportes fácticos que, en principio, también podría proporcionar un sujeto particular. Este autor distingue entre derechos a prestaciones en sentido amplio, que comprende los derechos a acciones positivas normativas, y los derechos a prestaciones en sentido estricto, que “son derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente– podría obtenerlo también de particulares”.⁷⁶

En relación con este tema, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

En este sentido, los derechos sociales pueden considerarse expectativas o pretensiones de bienes indispensables para el desarrollo de una vida digna, entre las que se encuentran el derecho a la educación, la protección de la salud, la vivienda, entre otros; empero, si bien su titularidad corresponde a todas las personas, se trata de derechos cuya realización no alcanza a todos sus

⁷⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁷⁶ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 197.

destinatarios, sobre todo a los grupos más vulnerables, los cuales tienen un acceso muy limitado a esos bienes elementales, lo que produce un impacto negativo en el disfrute de otros derechos humanos.

Como quedó establecido anteriormente, el cumplimiento de los derechos sociales debe ser progresivo y de acuerdo con el contexto específico, sin embargo, no debe perderse de vista la existencia de una situación especial cuando las autoridades, a través de sus acciones u omisiones, son ineficaces para atender el mínimo de necesidades que determinadas personas no pueden satisfacer por cuenta propia. En este tipo de casos, como el diseño de la política o su aplicación es deficiente, es posible determinar una violación a los derechos humanos de carácter social, lo que, se estima, justifica el ejercicio de un control por parte de los jueces de amparo, de tal manera que pudieran ordenar medidas concretas y específicas de restitución, de la misma forma que cuando se determinan violaciones a derechos fundamentales con operatividad directa.

Para esto, se requiere una interpretación equilibrada y razonable que haga compatible la división de poderes, la discrecionalidad del Ejecutivo y del Congreso, así como las necesidades mínimas de los sectores desprotegidos. En este sentido, se dice que el ámbito de libertad “ya no es el autárquico y estrictamente individual, ideado por el liberalismo primero, sino uno de relaciones y prestaciones sociales, donde el Estado no sólo está obligado a no entorpecer el disfrute de la libertad, sino a satisfacer las prestaciones a las que los ciudadanos tienen derecho, e implementar efectivamente la libertad en la realidad”.⁷⁷

De esta manera, es posible concluir que los derechos económicos, sociales y culturales tienen, al menos, cierto grado de exigibilidad, por el hecho de tratarse de bienes indispensables para el desarrollo autónomo de las personas, de esta manera, si “entendemos que la Constitución es una norma jurídica vinculante

⁷⁷ Canosa Usera Raúl, *op. cit.*, nota 22, p. 148.

y no un conjunto de disposiciones programáticas, tiene que tener algún nivel de exigibilidad, en especial para los poderes públicos”.⁷⁸

Entonces, a partir de la problemática específica del contexto actual, se puede afirmar que si bien todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, de acuerdo con su contexto, los derechos sociales tienden a favorecer a los sujetos en mayor desventaja, a fin de que todas las personas tengan acceso a los mínimos recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades esenciales. Es así, porque a través de los derechos sociales se reconoce que toda persona, independientemente de su estrato social, o cualquier situación que pudiera ser desfavorable, cuenta con prerrogativas esenciales que deben ser salvaguardadas por el Estado, sin que pueda argumentarse la falta de recursos para su desconocimiento.

El hecho de que la Constitución reconozca los derechos económicos, sociales y culturales, significa que todos los poderes públicos, en su ámbito de competencia, se encuentran obligados a promoverlos, respetarlos y garantizarlos; por tanto, cualquier persona tendría que tener el derecho de argumentar ante los tribunales su posible violación, a fin de obtener una sentencia reparadora, lo que conduciría a una posibilidad de eficacia de tales derechos e impediría que quedaran a la discreción de los órganos legislativos o administrativos, sobre todo, si se toma en cuenta que “desde el punto de vista del derecho constitucional, los derechos fundamentales son tan importantes que su otorgamiento o no otorgamiento no puede quedar librado a la simple mayoría parlamentaria.”⁷⁹

Es por ello que la titularidad de los derechos sociales se encuentra justificada en razón del ser humano y de sus situaciones sociales específicas, aunque en general, se formulan con base a la desventaja social de un grupo especial teniendo en cuenta las condiciones materiales de su existencia, como los trabajadores, los ancianos, los niños, los minusválidos, la familia, entre otros, y en

⁷⁸ Bustos Bottai, Rodrigo Guillermo, *Derechos Sociales, exigibilidad y justicia constitucional*, Chile, Librotecnia, 2014, p. 229.

⁷⁹ Alexy, Robert, *op. cit.* nota 76, p. 494.

tal caso no necesitan para su realización un ejercicio colectivo. Sin embargo, el titular del derecho sigue siendo la persona individual que forma parte del grupo.⁸⁰

Lo anterior es importante, pues no debe entenderse a los derechos sociales como derechos exclusivamente colectivos o difusos, sino que se debe tener claro que los derechos sociales pueden ser tanto individuales como colectivos. Es preciso evitar esta confusión, pues como se verá más adelante, uno de los argumentos que han operado en contra de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo, es el relativo a que se trata de derechos difusos que no pueden ser reparados en esta vía, puesto que los efectos de la sentencia irían más allá de la esfera jurídica de la persona que lo promovió, lo que atentaría contra el principio de relatividad de las sentencias que prevalece en la materia.

II. LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Como quedó señalado en apartados anteriores, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone el reconocimiento de los derechos humanos establecidos tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, lo que conduce a la existencia de un catálogo de derechos muy amplio respecto del cual debe partir el análisis de cualquier violación alegada a través del juicio de amparo.

Desde su expedición, la Constitución Federal incorporó diversos derechos de contenido social, producto de su génesis sustentada en un movimiento revolucionario que se materializó en la inclusión en el texto constitucional de algunos de los ideales igualdad y justicia social que lo justificaron, de ahí que podría considerarse vanguardista en cuanto a derechos como a la educación, el reconocimiento y protección de la propiedad comunal de tierras y los derechos de los trabajadores.

⁸⁰ Véase Vicente Giménez, Teresa, *La exigibilidad de los derechos sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, p. 82.

Si bien desde su génesis, la Constitución ya había establecido ciertos derechos sociales, lo cierto es que a lo largo del tiempo su incumplimiento ha sido constante. Esta situación de inobservancia de los derechos sociales constituye un problema que involucra múltiples factores, pero en lo que interesa a la presente investigación, destaca la idea de que los derechos sociales no sean vistos como derechos exigibles.

En efecto, actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un catálogo extenso de derechos sociales, entre los que se encuentran la educación, la salud, vivienda, múltiples derechos relacionados con el trabajo, el reconocimiento y protección de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros, el cual se ve ampliado con los derechos reconocidos en los tratados internacionales, que también son fuente obligatoria en nuestro sistema jurídico. Lo anterior, genera la necesidad de hacer énfasis en el estudio de este catálogo de derechos, a fin de tener un marco más completo al momento de analizar una posible violación a un derecho de esta naturaleza, por lo que a continuación se realizará una descripción general de los principales ordenamientos en los que se encuentran reconocidos este tipo de derechos.

En este punto cabe destacar que los derechos económicos, sociales y culturales no se encuentran reconocidos de forma exclusiva en los tratados internacionales citados en los apartados siguientes, pues también se encuentran en otros instrumentos, tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece la prohibición del trabajo forzoso (artículo 8); el derecho de asociación, del que deriva el derecho a formar sindicatos (artículo 22), o bien, la protección de los derechos culturales de minorías (artículo 27). Sumado a lo anterior, existen otras convenciones en la que se encuentran reconocidos derechos económicos, sociales y culturales, entre ellas la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas

de Discriminación Racial, entre otras. No obstante, conviene destacar los principales instrumentos que reconocen derechos económicos, sociales y culturales, a fin de tener un panorama inicial.

1. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

El pacto de derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

Dicho instrumento es vinculante para el Estado Mexicano desde 1981. Se encuentra compuesto por 31 artículos divididos en cinco partes: la primera, contiene un solo artículo relacionado con el derecho a la libre determinación de los pueblos; la segunda, que va del artículo 2o. al 5o., contiene obligaciones generales aplicables a los derechos sustantivos, los cuales se señalan en la tercera parte, que comprende los artículos 6o. al 15; la cuarta parte establece el mecanismo supervisor del Pacto, a través de un sistema de informes periódicos por parte de los Estados; finalmente, la quinta parte contiene disposiciones generales.

El apartado sustantivo del pacto (tercera parte), establece los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo (art 6).
- Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7).
- Derecho a fundar y aliarse en sindicatos y derecho a huelga (art. 8).
- Derecho a la seguridad social (art. 9).
- Derecho a la más amplia protección y asistencia posible a la familia (art. 10).
- Derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye el derecho a la vivienda, ropa y alimentación (art. 11).
- Derecho al más alto nivel de vida posible de salud física y mental (arts. 13 y 14).

- Derecho a la educación (arts. 13 y 14).
- Derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico (art. 15).

Originalmente, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no previó la creación de un órgano específico encargado de la supervisión del cumplimiento de sus disposiciones, por lo que dicha labor fue encomendada en un primer momento al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), posteriormente, en el año 1987, se estableció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como órgano encargado de supervisar su cumplimiento.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que se integra por dieciocho expertos independientes elegidos por dicho Consejo, por periodos de cuatro años, con la posibilidad a ser reelegidos. Los miembros del Comité actúan a título personal y no como representantes de los gobiernos de sus países.

De conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, los Estados parte se obligan a presentar informes periódicos al Comité (en el plazo de dos años contado desde la entrada en vigor del Pacto en el Estado de que se trate y posteriormente cada cinco años), en los que se señalarán las medidas políticas, legislativas, judiciales y de cualquier otra materia que se hayan adoptado para el cumplimiento de los derechos previstos en el Pacto.

El requisito de la presentación de informes, se trata de más que un mero compromiso formalista, pues cumple varias funciones importantes de examen inicial, supervisión, formulación política, escrutinio público, evaluación, reconocimiento de problemas, así como de intercambio de información. La obligación de presentar informes también ayuda a garantizar que el Estado parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los

derechos para evaluar la medida en que todos los individuos que se encuentran en el país disfrutan de los diversos derechos.⁸¹

Si se omite rendir el informe, el Comité examinará la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado de que se trate tomando en consideración la información disponible. Una vez rendidos los informes, el Comité realiza un examen, además, prepara preguntas que son contestadas por escrito. Posteriormente, el Estado comparece ante el Comité, que nuevamente puede formular preguntas a fin de establecer un diálogo constructivo.

Cuando el Comité ha terminado el análisis del informe que el Estado le ha rendido y se ha desahogado la comparecencia, se publican las observaciones finales, en las que el Comité establece las conclusiones a las que ha llegado respecto a la situación del Pacto en el Estado parte en cuestión. Estas observaciones finales se dan a conocer el último día de cada periodo de sesiones.

Con el objeto de promover el Pacto entre los Estados partes, así como aclarar la interpretación, intención, significado y contenido de sus disposiciones, a partir de 1988, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emite observaciones generales, a través de las cuales se busca promover el Pacto y algunas disposiciones particulares. Dichas observaciones generales son fundamentales para la emisión de jurisprudencia y ofrecen un método consensuado respecto a la interpretación de las disposiciones del Pacto.

De igual forma, durante cada uno de los periodos de sesiones, el Comité realiza debates generales sobre disposiciones del Pacto o sobre temas de derechos humanos relacionados, con el objeto de profundizar sobre la problemática, con el apoyo de especialistas en diversas materias y organizaciones.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entró en vigor en México el 23 de junio de 1981, por lo que se trata de un

⁸¹ Observación General número 1 (1989) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

instrumento que forma parte del sistema normativo de protección de derechos humanos. La importancia que esto tiene para el presente trabajo, es que más allá de constituir un instrumento en el que se encuentran reconocidos determinados derechos humanos de índole social, se trata de un ordenamiento que establece un mecanismo muy importante para comprender el contenido y alcance de los derechos establecidos en el Pacto, a través de las Observaciones Generales formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las cuales podrían servir como un parámetro de interpretación de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo, respecto de su contenido mínimo y la forma en la que el Estado debe actuar en relación con un derecho en específico.

Si bien estas observaciones generales no constituyen criterios obligatorios para los juzgadores de amparo, se estima que se trata de interpretaciones que se deben tomar en cuenta al momento de analizar violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, a fin de estar en posibilidad de ejercer los criterios interpretativos descritos en el capítulo anterior, sobre todo, si se toma en cuenta que el Estado mexicano acordó sujetarse a ese Pacto, lo que se piensa, significa darle importancia suficiente al trabajo que realiza el Comité en la práctica cotidiana del juicio de amparo.

2. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este protocolo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de septiembre de 1998. En su preámbulo se reitera la vinculación entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos, en tanto que ambos encuentran su base en el reconocimiento de la dignidad humana, por lo que exigen una tutela y promoción permanente. Además, se hace mención a que si bien este tipo de derechos ya se encontraban reconocidos en otros instrumentos internacionales, resultaba necesaria la expedición de un protocolo adicional, con la intención de incluir otros derechos y libertades.

Este protocolo incluye en sus primeros cinco artículos algunas disposiciones generales relacionadas con la obligación de los Estados de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en él (artículo 1o.); también se establece la obligación de los Estados de adoptar las medidas legislativas necesarias para su efectividad (artículo 2o.); la obligación de garantizar los derechos sin discriminación (artículo 3o.); la prohibición de que las normas de derecho interno sean restrictivas de derechos (artículo 4o.); así como la precisión de que las limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos sólo podrán establecerse mediante leyes que tiendan a preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática (artículo 5o.).

Posteriormente en los artículos 6o. a 8o., contiene disposiciones relacionadas con los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo y derechos sindicales (artículos 6 a 8).
- Derecho a la seguridad social (artículo 9).
- Derecho a la salud (artículo 10).
- Derecho a un medio ambiente sano (artículo 11).
- Derecho a la alimentación (artículo 12).
- Derecho a la educación (artículo 13).
- Derecho a los beneficios de la cultura (artículo 14).
- Derecho a la constitución y protección de la familia (artículo 15).
- Derecho de la niñez (artículo 16).
- Protección de los ancianos (artículo 17).
- Protección de los minusválidos (artículo 18).

Finalmente, en los artículo 19 a 21, se establecen los medios de protección, las reservas, lo relativo a la firma, ratificación y entrada en vigor, así como la posibilidad de incorporar otros derechos y ampliar los reconocidos a través de enmiendas.

Al igual que el Pacto, este protocolo adicional constituye una fuente más de derechos humanos que deben permear la conducta de las autoridades, por lo que se debe entender que sus disposiciones tendrían que ser exigibles mediante el juicio de amparo, al menos en cuanto al reconocimiento de los derechos que en él se contienen.

Ahora, una vez que se ha descrito de manera general estos instrumentos, es necesario señalar las obligaciones concretas que el Estado mexicano ha asumido con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, para determinar posteriormente en qué medida el cumplimiento de tales obligaciones puede ser exigido a través del juicio de amparo y si la regulación de ese medio de protección constitucional es coherente con el deber del estado de garantizar los derechos sociales que ha reconocido en favor de todas las personas.

III. OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR EL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Como se puede advertir, los instrumentos internacionales descritos en los puntos anteriores no se limitan a establecer el reconocimiento de ciertos derechos económicos, sociales y culturales, sino que también señalan determinadas obligaciones a cargo de los Estados parte, las cuales tienen por objeto hacer efectivo su cumplimiento. En consecuencia, resulta importante conocer las obligaciones más importantes que el Estado mexicano ha contraído en ese sentido.

Las obligaciones de los Estados han sido expresadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General número 3, derivada de su quinto periodo de sesiones en el año 1990. Dicha observación parte de la interpretación del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que señala:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante

la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha señalado que aunque el Pacto contempla una realización paulatina de los derechos, tomando en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de recursos con que se cuenta en el Estado, también impone varias obligaciones con efecto inmediato.⁸²

Lo anterior, quiere decir que el Pacto incluye obligaciones que deben ser cumplidas sin importar el grado de desarrollo que tengan los Estados parte, entre las que destacan la obligación de garantizar los derechos, de manera que sean ejercidos sin discriminación, así como de adoptar las medidas necesarias para la realización de tales derechos.

En virtud de lo anterior, el Estado debe llevar a cabo, por una parte, las medidas legislativas orientadas a reconocer en el ordenamiento jurídico todos los derechos que establece el Pacto, así como adecuar su derecho interno para eliminar las normas que sean contrarias a esos derechos o impliquen un obstáculo para su realización. De esta manera, el Estado debe asegurarse de que las normas internas no sean contradictorias con las disposiciones del Pacto, así como de establecer aquéllas que hagan posible la realización de los derechos, es decir, generar el marco normativo que permita la operación de políticas administrativas, financieras, educativas y sociales, orientadas a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Otra obligación importante, especialmente relacionada con el presente trabajo, es la obligación de crear los recursos judiciales y otros recursos efectivos

⁸² Observación General número 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr.1.

para que los derechos económicos, sociales y culturales puedan considerarse justiciables. Esta parte ha sido detallada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General Número 9, en la cual se señala que todos los derechos reconocidos en el Pacto tienen dimensiones significativas que pueden ser llevadas ante los tribunales.⁸³

A partir de lo anterior, se puede determinar que en el contexto de las obligaciones asumidas por nuestro país al suscribir estos tratados internacionales, el establecimiento en la legislación de recursos efectivos para la protección de los derechos sociales no sólo es una necesidad, sino que se trata de una obligación del Estado. Por tanto, el situar a los derechos económicos, sociales y culturales, por definición, fuera del ámbito de los tribunales, sería una conducta incompatible con el principio de que tanto éstos como los derechos civiles y políticos son indivisibles e interdependientes; además, se generaría una situación arbitraria, pues se reduciría la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.⁸⁴

Cabe señalar que en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité se ha pronunciado casuísticamente respecto del contenido esencial de diversos derechos. Por ejemplo, en el caso del derecho a la alimentación, ha sostenido que el contenido mínimo esencial comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.⁸⁵

Un ejemplo más de esta labor interpretativa es el caso del derecho a la educación, que también ha sido objeto de análisis por parte del Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha señalado que con

⁸³ Observación General número 9 (1998) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 10.

⁸⁴ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 27, p. 80.

⁸⁵ Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 8.

independencia de las condiciones que imperen en el Estado, la educación debe tener como características la disponibilidad, accesibilidad (que incluye la no discriminación, así como la accesibilidad material y económica), aceptabilidad y adaptabilidad.⁸⁶

Ahora bien, otro aspecto importante establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es la obligación de progresividad a cargo del Estado, que ya ha sido abordada en un capítulo anterior. En esta parte, cabe señalar que según la Opinión General número 3, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el principio de progresividad significa que los esfuerzos en la materia deben darse de forma continuada, con la mayor rapidez y eficacia que sea posible alcanzar de manera que se logre una mejora continua de las condiciones de existencia, como lo ordena la primera parte del artículo 11 del propio Pacto, que establece:

ARTÍCULO 11

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Como ya se adelantó, del principio de progresividad se desprende también la prohibición de regresividad, es decir, que “todas las medidas de carácter deliberadamente restrictivo en este aspecto deberán justificarse plenamente por

⁸⁶ Estos tópicos han sido desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General número 13.

referencia a la totalidad de derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.”⁸⁷

Finalmente, otra obligación derivada del Pacto, es la de destinar el máximo de recursos disponibles para la realización de los derechos previstos en el propio instrumento. Esta obligación establece una especie de “carga de la prueba a fin de demostrar que en efecto de han empleado ‘todos los recursos disponibles’ para cumplir con los objetivos del Pacto en el plazo más breve posible. Es decir, la falta o insuficiencia de recursos no debe tomarse como una verdad prima facie, sino que debe ser acreditada por el Estado.”⁸⁸

La importancia de conocer las obligaciones específicas a cargo del Estado mexicano en materia de derechos económicos sociales y culturales, radica en que éstas generan una posibilidad de evaluar en el juicio constitucional las conductas llevadas a cabo por la autoridad para la satisfacción de un derecho en una situación concreta, de manera que sea factible el dictado de una sentencia de amparo en la que se determine si un acto, ya sea legislativo o administrativo, es coherente con los deberes específicos del Estado en materia de derechos sociales. Se estima que lo anterior es de suma importancia para avanzar, en un primer momento, hacia la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, pues el conocimiento del hecho de que el Estado pudiera no haber atendido cabalmente sus obligaciones relacionadas con estos derechos, resulta indispensable para terminar con esa situación irregular, lo que no sería posible si se desconoce en qué medida se han cumplido tales deberes.

Es así, porque una de las funciones más importantes de los órganos jurisdiccionales encargados en última instancia de la interpretación constitucional, es aquella que los instituye en celadores del orden jurídico constitucional, pues se trata de órganos que pueden abrir y cerrar el acceso de las normas, los principios,

⁸⁷ Opinión General número 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 9.

⁸⁸ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 27, p. 83.

la jurisprudencia y, en general, los estándares internacionales protectores de derechos humanos al orden jurídico nacional.⁸⁹

IV. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Esta parte de la investigación se ocupa de un estudio breve acerca de algunos de los argumentos que se han esgrimido con respecto a la posible no justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, entendiendo por justiciabilidad que las cuestiones en torno a estos derechos pueden ser resueltas por los órganos jurisdiccionales u órganos semejantes.⁹⁰

Una postura, sostiene que los derechos económicos, sociales y culturales son esencialmente diferentes a los derechos civiles y políticos, pues estos últimos únicamente imponen acciones negativas a los Estados, entendiéndose por éstas, aquellas que implican una abstención por parte de la autoridad, las cuales se consideran claras y precisas, a diferencia de los derechos sociales, que constituyen disposiciones vagas e imprecisas, en tanto implican la necesidad de ser interpretados y desarrollados, sumado a que imponen obligaciones positivas a cargo del Estado, cuya observancia necesariamente implica la erogación de recursos económicos que, por tal motivo, involucran cuestiones que los jueces no pueden resolver.

Se considera que este tipo de argumentos deben tenerse por superados, pues de acuerdo con el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos expresamente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma de 10 de junio de 2011, no es posible establecer una distinción entre derechos humanos que implique la negación de algunos de ellos, pues todos son igualmente importantes para el desarrollo de las

⁸⁹ Véase Gómez, Mara, *Jueces y derechos humanos. Hacia un sistema judicial transnacional*, México, 2014, Porrúa, p. 355.

⁹⁰ El tema de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, fue abordado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General número 9 (1998), párrafos 9 y 10.

personas, de manera que ninguno es prescindible y, por tanto, todos deben ser justiciables en alguna medida.

Además, tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales implican obligaciones positivas y negativas a cargo del Estado, las cuales, en ambos casos, pueden incluir en mayor o menor medida la utilización de recursos para su realización, muestra de ello es el caso del derecho de acceso a la justicia (que se ubica dentro de los derechos civiles y políticos), que involucra la previsión permanente de recursos materiales y humanos para su realización. Otro ejemplo podría ser el derecho al voto, cuyo cumplimiento requiere el establecimiento de un sistema complejo de instituciones, así como la utilización de los recursos para la realización de elecciones; no obstante, en ambos casos se trata del ejercicio de derechos fundamentales, por lo que la utilización de los recursos necesarios para su satisfacción se tiene por justificada, de la misma forma en la que se encuentra justificada la utilización de recursos públicos para la realización de los derechos sociales.

Así, se considera que los recursos invertidos por el Estado para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales no se trata de una posibilidad que el Estado pudiera o no llevar a cabo, pues como quedó asentado anteriormente, la efectividad de todos los derechos se encuentra garantizada por la Constitución Federal, sumado a que el Estado mexicano ha asumido obligaciones específicas mediante instrumentos internacionales de derechos humanos, de forma que las autoridades se encuentran obligadas a llevar a cabo todas las medidas necesarias para tal fin, incluyendo el establecimiento de los recursos administrativos y judiciales para su protección.

Ahora bien, para enfrentar las objeciones en torno a la justiciabilidad de los derechos humanos derivadas de la indeterminación de su contenido, existen distintas herramientas que permitirían un ejercicio interpretativo que permitiera resolver los casos concretos sobre la violación a un derecho determinado. Además, no pueden perderse de vista las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones

Unidas, a través de las cuales se ha precisado el contenido y alcance mínimo de algunos de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las cuales pueden servir como criterio orientador en los asuntos que pudiera existir duda en cuanto al alcance de uno de esos derechos.

Ahora bien, otro de los problemas que se han planteado en torno a la justiciabilidad de los derechos sociales, es que la autoridad judicial no tiene competencia para realizar planificaciones de política pública y que al resolver un caso concreto, el juzgador no debe pronunciarse con respecto a medidas de carácter general, puesto que no es posible la intervención de todas las personas afectadas por esos actos de autoridad, o bien, que el Poder Judicial no tiene la fuerza necesaria para ejecutar una sentencia que ordene al Estado cumplir con la prestación que se ha omitido respetar, o para expedir la reglamentación que permita hacer efectivo el disfrute de un derecho determinado, en otras palabras, la imposibilidad de que los derechos sociales, sin mediación del legislador disponiendo de los recursos para su satisfacción, se hagan valer directamente, puesto que si así se hiciera, los tribunales suplirían al legislador.⁹¹

Se estima que este argumento tampoco es suficiente para impedir el análisis jurisdiccional de las posibles violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, ni el dictado de una sentencia que ordene una medida de reparación ante la existencia de un acto violatorio de estos derechos por parte de la autoridad. Lo anterior, porque no es posible sostener que toda violación a los derechos económicos, sociales y culturales supone la necesidad de replantear las políticas públicas a través de medidas generales, pues como se puede advertir, este tipo de derechos pueden ser vulnerados a través de conductas de hacer y de no hacer específicamente dirigidas a un individuo o a un grupo determinado en distintos niveles. Además, en virtud del principio de división de poderes, los juzgadores de amparo, se encuentran no sólo habilitados, sino obligados a declarar la inconstitucionalidad de todo acto de autoridad que viole derechos

⁹¹ Véase Canosa Usera, Raúl, *op. cit.*, nota 22, pp. 148 y ss.

fundamentales. Por tanto, la emisión de sentencias que obliguen a las autoridades a restituir en el goce de un derecho social violado, debe dar lugar a idénticas consecuencias que si se tratara de cualquier otro tipo de derecho, pues en estos casos las autoridades han actuado en contravención a lo dispuesto en la Constitución, cuya prevalencia se busca a través de los diversos instrumentos de control, como es el caso del juicio de amparo.

Sumado a lo anterior, se estima que, en principio, en virtud de la tramitación del juicio de amparo, en el que intervienen tanto los particulares, como las autoridades que ejecutan el acto posiblemente violatorio de derechos humanos, sería lógico suponer que cada vez que una autoridad sea notificada de la decisión jurisdiccional en el sentido de que uno de sus actos es inconstitucional, al transgredir derechos fundamentales, dichas autoridades tuvieran que emprender, por propia cuenta, una revisión en el ámbito de su competencia, de las normas y políticas públicas vigentes, a fin de hacerlas coherentes con la satisfacción del derecho en cuestión, ya no sólo para el quejoso, sino para todas las personas que se encuentran en una situación jurídica similar, es decir, no debe pensarse que el juicio de amparo supone una disputa entre los poderes públicos involucrados, sino que debe entenderse como un mecanismo de protección de los derechos humanos que tendría que involucrar una comunicación constructiva entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Otro punto destacable, es la importancia que pudieran tener las determinaciones judiciales en los casos en que la violación a un derecho social pudiera no ser ejecutable de forma inmediata, ante la necesidad de que para ello se requiera el establecimiento de medidas legislativas o del establecimiento de políticas públicas, con la consecuente erogación de recursos. Ante este problema, una posibilidad sería la emisión de sentencias en las que se declarara la existencia de una situación de violación de determinados derechos sociales, de manera que la propia sentencia, que pudiera tener dificultades para ser ejecutada, sirviera de alerta para los poderes políticos de las situaciones concretas que implican violación a los derechos económicos, sociales y culturales. En este tenor,

se ha mencionado que “las sentencias obtenidas pueden constituir importantes vehículos para canalizar hacia los poderes políticos las necesidades de la agenda pública, expresadas en términos de afectación de derechos, y no meramente de reclamo efectuado”.⁹²

En relación con lo anterior, se estima que en estos casos la labor de los jueces no se encaminaría a establecer la definición de normas generales o políticas públicas, sino evaluar las normas y políticas existentes bajo los parámetros constitucionales de protección de los derechos fundamentales, a fin de determinar si se trata de medidas razonables y completas para la consecución de ese fin, a través de la recopilación de la información necesaria para el análisis del problema concreto.

A este respecto, se ha sostenido que lo que califica la existencia de un derecho social como un derecho pleno, no es la conducta cumplida por el Estado, sino también la posibilidad de reclamo ante el incumplimiento, es decir, que al menos en alguna medida su titular se encuentre en condiciones de producir mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación generada por su derecho.⁹³

Con respecto a este tema, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que:

...no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posea en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad. A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen la asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales

⁹² Abramovich, Víctor, Curtis Christian, “Apuntes sobre la exigibilidad de los derechos sociales”, en Abramovich y Víctor, Curtis Christian (comps.), *Derechos sociales, instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, p. 65.

⁹³ *Ibídem*, p. 61.

ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales, sería, por tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.⁹⁴

De lo anterior, se puede desprender la necesidad de la existencia de un mínimo nivel de exigibilidad de los derechos sociales, que si bien, se reitera, su cumplimiento debe entenderse progresivo y de acuerdo al contexto específico, el negar la posibilidad de que los jueces se pronuncien en torno a la violación a los derechos económicos, sociales y culturales, sería en sí una medida arbitraria, pues impediría la posibilidad de exigir un grado mínimo de satisfacción de este tipo de derechos, lo que supondría una afectación especialmente agravada en perjuicio de los grupos de la población más desfavorecidos, lo que finalmente se traduciría en una contravención a la Constitución.

V. MÍNIMO VITAL

Para definir lo que se considera contenido mínimo de satisfacción de ciertos derechos humanos, es conveniente señalar que el artículo 25, primer párrafo, de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece:

Artículo 25

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros

⁹⁴ Observación General número 9 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 10.

en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

De acuerdo con esta disposición, el mínimo vital puede ser visto incluso como un derecho humano, por virtud del cual se reconoce la necesidad de garantizar un nivel de vida adecuado que comprende la satisfacción de ciertas necesidades básicas, tanto en lo individual como en la familia, entre las que se encuentran la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, los servicios sociales necesarios, así como la protección específica en caso de que se actualicen ciertos riesgos sociales, como el desempleo, la invalidez, enfermedad, entre otros, que dificultan el acceso a ese nivel de vida adecuado a las personas que los sufren.

En ese sentido, el artículo 11, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, transcrito anteriormente, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como a una mejora continua de las condiciones de existencia. Esta norma, adicionalmente, establece la obligación de los Estados de llevar a cabo las medidas necesarias para llevar a cabo ese fin. Como ya se adelantó, esta disposición se encuentra referida a la obligación de llevar a cabo medidas legislativas coherentes con la protección de los derechos, la implementación de las políticas públicas encaminadas a su satisfacción, así como el establecimiento de recursos administrativos y judiciales que garanticen su efectividad.

Si bien el concepto de mínimo vital comprende diversas acepciones, es posible señalar que, desde un punto de vista general, se trata de un concepto que se refiere a la necesidad de cobertura de ciertas condiciones mínimas de las personas, las cuales se encuentran vinculadas con la supervivencia, la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, es decir, este concepto se encuentra relacionado con la satisfacción de ciertas prestaciones que garantizan

una vida digna y autónoma para las personas.⁹⁵ Por tanto, puede decirse que el mínimo vital, al hacer alusión a necesidades básicas indispensables para las personas, se trata de una expectativa que de no estar garantizada podría poner en riesgo la vida.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra establecido como tal un derecho al mínimo vital, sin embargo, este derecho podría relacionarse con diversas disposiciones que contemplan en qué campos debe darse esa protección básica y mínima. De esta forma, la incorporación de los derechos a la salud, la vivienda, la alimentación y al trabajo, parecen configurar el piso mínimo que se ha asociado con el mínimo vital.⁹⁶

Sobre el mínimo vital, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que se trata de un derecho constitucional derivado de la interpretación sistemática de los derechos reconocidos en los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituye un presupuesto del Estado democrático de derecho, que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática.

Así, la Primera Sala señaló que el goce del mínimo vital coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que su objeto abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco

⁹⁵ Silva Meza, Juan, “El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia”, en Cervantes Alcayde, Magdalena, *et. al.*, (coords.), *¿Hay justicia para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 214.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 234.

como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.⁹⁷

En este contexto, se ha sostenido que existe un mínimo de derechos básicos cuya restricción no es compatible con la promoción del bienestar general en una sociedad democrática, entre ellos se encuentran el derecho a la alimentación, la atención primaria de la salud, el derecho a tener un alojamiento y la educación básica. Bajo este panorama, el bienestar general en una sociedad democrática impone la necesidad de protección a los grupos más vulnerables en situaciones de restricción, como por ejemplo los períodos de ajuste.⁹⁸

Como es posible advertir, la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales es ineludible desde el punto de vista de la existencia y reconocimiento en el orden jurídico mexicano de este tipo de derechos, así como la de existencia de las garantías necesarias para su protección; sin embargo, dada la dificultad que lleva consigo al tratarse en muchos casos de derechos de contenido prestacional, cobra relevancia la necesidad de establecer ciertas obligaciones mínimas que permitan concluir que en caso de su incumplimiento, el juicio de amparo constituya un instrumento idóneo para su satisfacción.

Es decir, la relevancia que tiene para el presente trabajo el mínimo vital, es que se trata de una expectativa indispensable para el desarrollo de todas las personas, lo que significa que necesariamente tendría que existir la posibilidad de que al menos este nivel de satisfacción pudiera ser exigido a través del juicio de amparo, pues con independencia de que los derechos económicos, sociales y culturales y en general, todos los derechos humanos se rigen por el principio de progresividad, lo cierto es que si se toma en cuenta la figura del mínimo vital, la

⁹⁷ Tesis 1a. XCVII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, p. 793.

⁹⁸ Pinto, Mónica "Integralidad de los derechos humanos. Exigibilidad de los derechos colectivos y acceso a la justicia de las personas en condición de pobreza", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 50, julio-diciembre de 2009, <https://www.iidh.ed.cr/multic/revistaiidh.aspx?contenidoid=cf53eb8f-a0d2-478c-b17e-b4622b20f25a&Portal=IIDH>.

posibilidad de promoción del juicio de amparo tendría que estar garantizada, incluso, cuando la restitución de los derechos violados tuviera que tener efectos generales, como se analizará en un capítulo posterior.

Además, con base en lo anterior, se estima que ante la imposibilidad de conocer de forma preliminar en el juicio de amparo la posible afectación al mínimo vital de una persona, en los casos en que se manifestara una violación que posiblemente encuadrara en este supuesto, no cabría en ningún caso la prevalencia de una causa de improcedencia, pues se trata de expectativas esenciales, cuya afectación es especialmente grave, tal como sucede en los casos en que se reclaman actos que pudieran afectar la integridad física o la privación de la libertad fuera de procedimiento.

CAPÍTULO CUARTO

EL JUICIO DE AMPARO COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El estudio del juicio de amparo como instrumento de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, no puede llevarse a cabo sin tomar en consideración ciertos aspectos del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente lo referente a las obligaciones contraídas por el Estado mexicano en la materia, entre las cuales se encuentra la de establecer un recurso efectivo que ampare a las personas contra actos que violen los derechos fundamentales, tal como se establece en los artículos 8o. de la Declaración Internacional de Derechos Humanos; 25.1 de la Convención Americana sobre derechos Humanos, así como 2.3., inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señalan lo siguiente:

Declaración Internacional de Derechos Humanos

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.

Convención americana Sobre derechos Humanos

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.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

Como se refirió en capítulos anteriores, las obligaciones a cargo del Estado Mexicano con respecto a los derechos humanos no se colman con su reconocimiento en el orden jurídico; sino que incluyen también el deber de establecer los medios jurídicos necesarios para su eficacia, lo que se traduce en la implementación de un marco normativo que prevea su satisfacción, el diseño de las políticas públicas que permitan su ejercicio, así como la previsión de los instrumentos jurídicos que hagan posible la restitución en el ejercicio de los derechos cuando éstos han sido violados. Este último punto integra la materia de análisis de la presente investigación, en específico, en cuanto a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo. Por tanto, el presente capítulo se ocupa de definir si dicho instrumento jurídico constituye un recurso efectivo, es decir, si su configuración actual lo convierte en un medio idóneo para someter a consideración judicial un hecho que implique una posible violación a uno de estos derechos y si tiene efectividad para dar lugar a la restitución en el goce de los derechos cuando se determina que la violación existió.

Para ello, es preciso definir, inicialmente, qué debe entenderse por recurso efectivo. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que se trata de un derecho humano vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos que, para su existencia, no basta con que se encuentre previsto en la Constitución o en la ley, o que sea formalmente

admisible, sino que realmente sea idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.⁹⁹

En cuanto al desarrollo del concepto de recurso efectivo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, destaca el caso Velásquez Rodríguez contra Honduras. En ese caso, al analizar la excepción relativa al no agotamiento de los recursos internos, la Corte señaló que de acuerdo con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados parte se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos, los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal. Esto, dentro de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.¹⁰⁰

En el mismo asunto, ya en el estudio de fondo, la Corte Interamericana refirió que la obligación de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos implica el deber de organizar todo el aparato gubernamental de manera que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Asimismo, que por virtud de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento del derecho conculcado (si eso es posible) y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos. En este sentido, consideró que si el aparato estatal actúa de forma que la violación quede impune y no se reestablezca a la víctima en el ejercicio de sus derechos, incurre en el incumplimiento del deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción.¹⁰¹

⁹⁹ Tesis 1a. CCLXXVII/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XV, t. 1, diciembre de 2012, p. 526.

¹⁰⁰ Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, sentencia de 26 de junio de 1987 (excepciones preliminares), párr. 91.

¹⁰¹ Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988 (fondo), párrafos 166 y 176.

Otro asunto relevante para este tema es el caso Castañeda Gutman contra México, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales no se reduce a la mera existencia de los tribunales o de los procedimientos formales, sino que tales recursos deben tener efectividad, lo que quiere decir que debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponerlos, en términos del artículo 25 de la Convención. Asimismo, sostuvo que el hecho de que un Estado limite el recurso de amparo a algunas materias es válido, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos que no sean del conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo.¹⁰²

En esta resolución, la Corte Interamericana argumentó que el análisis de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe dar lugar al examen de las razones invocadas por el demandante y a una manifestación expresa sobre ellas, lo que constituye una garantía mínima de que la decisión que lo resuelva sea motivada y fundamentada, precisando que para que la decisión sea razonada, no es necesario que haya una decisión sobre el fondo del asunto, siendo válida la existencia de presupuestos y criterios de admisibilidad establecidos por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas.¹⁰³

De forma más reciente, con motivo del análisis del derecho a la protección judicial reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el caso Wong Ho Wing contra Perú, la Corte Interamericana consideró una de las obligaciones a cargo de los Estados derivadas de dicho precepto, es la que se traduce en garantizar los medios para ejecutar las decisiones y sentencias definitivas, de manera que se protejan efectivamente los

¹⁰² Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 6 de agosto de 2008, (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) párrafos 78, 91 y 92.

¹⁰³ Este argumento se retomó de la resolución dictada en el caso Aguado Alfaro y otros vs Perú (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 24 de noviembre de 2006, párr. 126.

derechos declarados o reconocidos, considerando que lo contrario constituiría una negación del derecho involucrado en la controversia.¹⁰⁴

De lo anterior es posible advertir que para determinar si el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, es necesario verificar si con independencia del establecimiento válido de requisitos de procedencia y admisibilidad, el recurso es idóneo, es decir, si constituye una vía adecuada para someter al análisis del órgano jurisdiccional correspondiente las violaciones aducidas respecto de este tipo de derechos, así como determinar si es un recurso efectivo, en tanto sirve para reparar las afectaciones generadas en caso de violación. Por tanto, en los siguientes apartados se verificará si el juicio de amparo cumple con estos elementos, desde luego, vinculando el estudio con las obligaciones que el Estado mexicano ha asumido en cuanto a la realización de tales derechos.

Antes de emprender el análisis correspondiente, es preciso destacar la relevancia del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte que interesa a la presente investigación, significó un conjunto de modificaciones substanciales al juicio de amparo. Esta reforma, en conjunto con la reforma constitucional publicada el 10 de junio del mismo año, instituyeron un nuevo modelo de protección de los derechos humanos en el orden jurídico nacional, cuya amplitud se ha ido desarrollando paulatinamente en la práctica, provocando, como es natural, un constante debate en torno al sentido y alcance de las reformas al juicio de amparo. Por ende, su estudio es indispensable para identificar si se trata de un instrumento eficiente para la protección de los derechos fundamentales, o bien, identificar potenciales obstáculos para la consecución de ese fin, lo que constituye una tarea básica para estar en posibilidad de aportar ideas para perfeccionarlo y avanzar en la

¹⁰⁴ Caso Wong Ho Wing contra Perú, sentencia de 30 de junio de 2015 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párr. 196.

realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales desde el campo de una de sus garantías.

Con motivo de las citadas reformas constitucionales, el 2 de abril de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se reflejaron las nuevas disposiciones en torno a este medio de protección constitucional. Por tanto, conviene mencionar algunas de las modificaciones más relevantes a los elementos que conforman este juicio, a fin de poder determinar cuáles son sus implicaciones en la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales y, de ser el caso, identificar aquellas figuras que pudieran constituir obstáculos que impiden que el juicio de amparo pueda tener la amplitud de protección que se requiere la garantía de ese tipo de derechos, lo que permitirá determinar si el juicio de amparo constituye un recurso idóneo y efectivo para su protección, así como, de ser el caso, formular ideas que pudieran servir para sortear las barreras que pudieran impedir dicho propósito.

I. ASPECTOS GENERALES DEL JUICIO DE AMPARO

Para comenzar el análisis de este tema, conviene destacar que el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Esta disposición se encuentra reflejada en el artículo 1o. de la Ley de Amparo, de la que se desprende que el juicio de amparo es un instrumento jurídico que permite a los particulares acudir ante determinados órganos jurisdiccionales para reclamar en un juicio aquellos actos que estimen violatorios de alguno de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, en otras palabras, se trata de un instrumento de control constitucional que permite analizar la regularidad de los actos de autoridad que tienen un posible impacto negativo en la esfera jurídica de los particulares. El control constitucional tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Norma Fundamental y puede estar a cargo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en este último caso, la principal característica consiste en confiar a los jueces la vigilancia del cumplimiento estricto de la Constitución.¹⁰⁵

En este sentido, se ha sostenido que el juicio de amparo tiene como finalidad la defensa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal en favor de los gobernados, por lo que se trata de un medio de control concreto por medio del cual la parte quejosa puede exigir la declaración de que un acto autoritario o una disposición normativa realizados por una autoridad con facultad de imperio, viola sus derechos constitucionales fundamentales, y la consecuente restitución del derecho y del estado de cosas que privaba como antes de la violación.¹⁰⁶

Cabe destacar que el juicio de amparo tiene un amplio campo de acción. Así, de acuerdo con Héctor Fix Zamudio, este instrumento comprende cinco

¹⁰⁵ Tondopó Hernández, Carlos Hugo, *Teoría y práctica del proceso de amparo indirecto en materia administrativa*, México, Porrúa, 2008, p. 10.

¹⁰⁶ Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007, pp. 155-156.

funciones diversas, a saber: a) la tutela de la libertad personal; b) el combate de las leyes inconstitucionales; c) como medio de impugnación de las sentencias judiciales; d) como medio para reclamar actos y resoluciones de la administración; y, e) para proteger los derechos sociales de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria.¹⁰⁷

En efecto, los supuestos de procedencia del juicio de amparo tanto en la vía directa como en la indirecta, admiten la posibilidad de combatir un variado número de actos de autoridad con motivo de la posible violación de algún derecho fundamental, lo que da lugar a la definición de distintas dimensiones en las que puede operar este juicio como instrumento de control constitucional; sin embargo, cabe precisar que, de acuerdo con el enfoque que dirige el análisis del juicio de amparo en esta investigación, cobra relevancia especial su papel en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, desde el punto de vista de la realización de los principios constitucionales que rigen tales derechos, sobre todo el de progresividad, así como de las obligaciones que el Estado mexicano ha asumido en la materia. De ahí que se ponga especial atención en el campo del amparo contra leyes, así como en su función como medio de impugnación de los actos de la administración pública en general, pues se estima que estas vías están llamadas a ser las más adecuadas para someter a consideración del juez constitucional el análisis de los actos legislativos y administrativos destinados a su realización, así como las omisiones del Estado al respecto.

Precisado lo anterior, a fin de continuar con el análisis que permita determinar si el juicio de amparo constituye un recurso efectivo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, es necesario realizar un estudio particular de las principales figuras que dan estructura a este procedimiento, con el objeto de definir si la actual legislación y la interpretación que de ella ha realizado el Poder Judicial de la Federación, hace posible que cumpla con esa finalidad.

¹⁰⁷ Véase Fix Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 31 y ss.

1. *Acción de amparo*

Como primer punto, se debe tener claro en qué consiste la acción de amparo, lo que es necesario para definir en qué medida este juicio permite someter a control jurisdiccional los actos de autoridad potencialmente violatorios de derechos humanos, lo que constituye una premisa básica para determinar si el juicio de amparo constituye un recurso adecuado para reclamar violaciones a derechos económicos, sociales y culturales. Por ello, en este apartado se definirá el significado de acción en general, así como las características de la acción de amparo.

La acción constituye un derecho público subjetivo, pues tiene como correlativa la obligación del órgano estatal al que se dirige de resolver la cuestión planteada, ya sea positiva o negativamente. Es un derecho subjetivo porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo para reclamar la prestación del servicio jurisdiccional. Finalmente, se trata de un derecho subjetivo público porque significa una facultad del gobernado frente al Estado como entidad de derecho público, además, porque el objeto que se persigue, que consiste en la obtención del servicio jurisdiccional, también es de carácter público.¹⁰⁸

Desde un punto de vista general, la acción tiene por objeto eliminar la posibilidad de la autotutela, es decir, que las personas ejerzan justicia por cuenta propia, ya que a través de este derecho público subjetivo se puede acudir ante la autoridad estatal, a fin de que ésta obligue a determinada persona a que cumpla con la obligación que ha asumido y no ha dado cumplimiento, o bien, para que repare un daño causado, o incluso, imponga una pena. En esta parte, se estima que la acción de amparo tiene la naturaleza de un derecho público subjetivo que no sólo se encuentra orientado a la eliminación de la autotutela, sino que en virtud de su función como instrumento de control constitucional, que permite reclamar los

¹⁰⁸ Serrano Robles, Arturo, "El juicio de amparo en general y las particularidades del juicio de amparo administrativo", *Manual del juicio de Amparo*, 32a. ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación-Themis, 2010, p.17.

actos de autoridad violatorios de derechos fundamentales, ostenta un nivel de operación mucho más relevante, que se traduce en la función de salvaguardar la eficacia de los principios establecidos en la Constitución Federal y de los derechos fundamentales en favor de sus titulares.

Ahora bien, por lo que hace a la acción de amparo, es posible identificar distintos elementos que la conforman, uno de ellos es la *causa petendi*, que se trata de un conjunto de hechos que relacionados con una norma jurídica, otorgan al actor el derecho subjetivo en el que basa su petición de amparo, en otras palabras, puede decirse que la causa responde a la interrogante relativa a por qué de la petición del sujeto activo de la acción de amparo.¹⁰⁹

De lo anterior puede desprenderse que la causa contiene al menos dos elementos, el primero es el elemento fáctico relativo a los hechos que sirven de sustento a la demanda de amparo, es decir, la violación de los derechos humanos, mientras que el elemento normativo se refiere a la vinculación de los hechos violatorios con las normas que contienen los derechos fundamentales, toda vez que para determinar la causa de la acción de amparo no basta con la mera narración de los hechos que se consideran violatorios de derechos; sino que es necesario establecer cómo es que esos hechos se relacionan con el derecho en cuestión. De ahí que en el juicio de amparo, el elemento normativo se verifica con la relación expresada en la demanda entre los preceptos constitucionales que contienen el derecho fundamental violado y los conceptos de violación.

Otro de los elementos de la acción de amparo es el objeto, el cual se puede definir como aquello que se pide en la demanda de amparo, que de acuerdo con la ley vigente, se traduce en la restitución en favor del quejoso en el pleno goce del derecho fundamental violado, restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y en el sentido de obligar a la autoridad a actuar de acuerdo con

¹⁰⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España*, 4a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 257.

el respeto del derecho de que se trate en los casos en que el acto reclamado sea de carácter negativo.¹¹⁰

Con base en lo anterior, se estima que el carácter de la acción de amparo derivado de la redacción del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que, hasta este punto, se pueda afirmar que se trata de un recurso idóneo para reclamar ante los órganos jurisdiccionales la eficacia de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, en relación con los actos y omisiones de la autoridad, lo que se confirma con la idea que el legislador plasmó en el artículo 77 de la Ley de Amparo vigente, en el sentido de que los efectos de la concesión de amparo serán restituir a la parte quejosa en el goce del derecho fundamental violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o bien, obligando a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y cumplir lo que éste exija. Esto es así porque a partir de la definición de estos elementos preliminares, es dable sostener que, en principio, el juicio de amparo tendría que constituir un instrumento jurídico adecuado para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, potencialmente lesionados por actos u omisiones de la autoridad.

2. Partes

En general, las partes en un juicio son aquellas personas que ejercitan una acción, oponen una excepción o interponen un recurso, es decir, quienes afirman tener un derecho favorable y cuentan con interés en obtener una sentencia en ese sentido. Al respecto, el artículo 5 de la Ley de Amparo, señala que son parte en el juicio de amparo el quejoso, la autoridad o autoridades responsables, el tercero interesado y el Ministerio Público de la Federación.

En efecto, el artículo 5, fracción I, de la Ley de Amparo, establece que tiene el carácter de quejoso quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan sus derechos humanos y que con ello se

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 261.

produce una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De lo anterior se advierte que el aspecto relevante para el presente trabajo en relación con el quejoso, es definir quién puede promover el juicio de amparo ante una violación a alguno de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que en parte se encuentra relacionado con el tema de la legitimación, que se abordará en un apartado específico más adelante. En este punto, basta con señalar que puede promover el juicio de amparo cualquier particular que estime que un acto u omisión de autoridad ha violado alguno de sus derechos económicos, sociales y culturales, ya sea en lo individual, o bien, en conjunto con otras personas que resienten una afectación común, aun en el supuesto en que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

Si bien podría pensarse que el reclamo de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales tendría que provenir principalmente de personas físicas, al tratarse de derechos cuya naturaleza involucra aspectos de índole humana,¹¹¹ lo cierto es que se considera que una forma de aproximación al juicio de amparo para la protección de ese tipo de derechos es a través de las personas colectivas creadas para tal fin, sobre todo, tratándose de la protección de los derechos en su dimensión colectiva. Al respecto, destaca un criterio importante recientemente sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien, al resolver un amparo en revisión relacionado con la afectación al derecho a la educación, determinó que la garantía de ese derecho no sólo corre a cargo del Estado; sino también de las asociaciones civiles encargadas de su defensa, por lo que éstas pueden acudir al juicio de amparo para reclamar el incumplimiento por parte de las autoridades de las obligaciones que tienen en materia educativa, siempre que acrediten que su objeto social tiene como finalidad verificar el cumplimiento de ese derecho, precisando que no basta que dichas

¹¹¹ Tesis P. I/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. I, febrero de 2014, p. 273.

facultades se encuentren enunciadas en su objeto social, sino que la persona colectiva debe probar que las ha ejercido.¹¹²

Se estima que este criterio abona en gran medida a la posibilidad de exigir la protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo, pues, por una parte, supera una noción restringida de los sujetos que se encuentran en posibilidad de reclamar una violación a este tipo de derechos y, por otra, da pauta a la participación de las personas jurídicas creadas para la protección de derechos sociales a través de este instrumento de defensa de la Constitución. Lo que da pie a someter a control constitucional ciertos actos que no necesariamente se traducen en una afectación concreta y directa sobre la esfera de derechos de un sujeto o grupo específicamente determinado, sino también de aquellos actos de autoridad que tienen impacto sobre esos derechos desde el punto de vista de una afectación indirecta, como podría ser el caso del cumplimiento de las obligaciones a cargo de la autoridad para lograr la eficacia de los derechos sociales. En este aspecto, por ejemplo, podría derivar en el análisis del cumplimiento del principio de progresividad respecto de las medidas legislativas y administrativas ejecutadas para ese fin.

Ahora bien, el artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo, señala que es autoridad responsable aquella que, con independencia de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. En este aspecto, cobra relevancia señalar la existencia de lo que se conoce como autoridad de facto, es decir aquella que puede ejercer funciones públicas y al hacerlo cometer violaciones a los derechos fundamentales. Contra éstas procederá el juicio de amparo sin importar que aquélla sea ilegítima o no.¹¹³

¹¹² Tesis 1a. CLXXI/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 428.

¹¹³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, nota 45, p. 94.

Como se puede apreciar, la redacción del texto que indica quién es autoridad responsable para efecto el juicio de amparo, lleva consigo la definición de acto reclamado, pues señala que es aquel que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de forma unilateral y obligatoria, o bien, la omisión que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Es decir, se trata de un hecho voluntario e intencional (decisión, ejecución o ambas) o negativo (abstención u omisión), que se considera provoca una afectación al particular a través de una ley o acto concreto imputables a un órgano del Estado, o bien a un particular cuando realicen actos equivalentes en ejercicio de funciones establecidas en una norma general, que es impuesto al gobernado de manera imperativa, unilateral y coercitiva.¹¹⁴

Ahora bien, en el artículo 5, fracción III, de la Ley de Amparo, se señalan los supuestos en los que una persona puede actuar como tercero interesado, que de manera genérica, es quien tiene un interés contrario al del quejoso, al resultar beneficiado en su esfera jurídica con el acto reclamado. Finalmente, de acuerdo con el artículo 5, fracción IV, de la Ley de la materia, en todos los juicios de amparo es parte el Ministerio Público Federal.

La importancia de precisar quiénes pueden actuar como partes en el juicio de amparo radica en que, como quedó señalado anteriormente, los recursos establecidos para la protección de los derechos humanos necesariamente deben observar las reglas del debido proceso. De lo que se advierte con claridad que la exigencia de la realización de un derecho no puede pasar por encima del derecho de otro sin permitir su adecuada defensa.

Además, la posibilidad de reclamar a través del juicio de amparo la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, depende en gran medida de los sujetos que se encuentran facultados para participar en el proceso, si se toma en cuenta que una de las posibilidades de expresar este reclamo se da mediante la impugnación de medidas legislativas y administrativas del Estado, ya sea con motivo de que generen una afectación directa sobre el goce de uno de

¹¹⁴ Suárez Camacho, Humberto, *op. cit.*, nota 106, p. 186.

estos derechos, o bien, a causa de la deficiencia de la medida en cuestión. Por eso se considera que el análisis constitucional de un problema de esta naturaleza requiere la participación activa de los órganos encargados de la emisión de la medida cuestionada y de los particulares involucrados, a fin de que el proceso permita el intercambio de argumentos entre particulares y poderes, de manera que se garantice el goce de los derechos en cuestión, sin pretender alterar arbitrariamente las políticas públicas emprendidas por los órganos facultados para ello ni impedir su ejecución, de manera que se encuentre un equilibrio entre el pleno disfrute de los derechos fundamentales posiblemente violados y los derechos de terceros.

Así, hasta este punto es posible sostener que, de forma preliminar, los elementos de la acción de amparo, el concepto de autoridad responsable y de acto reclamado para efectos del juicio, así como las partes que intervienen en el proceso, son coherentes con la potencial exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, a través de este instrumento, tanto desde la posible afectación directa con motivo de un acto de autoridad positivo, como se lleva a cabo, habitualmente, como desde el punto de vista de la constitucionalidad de las medidas estatales legislativas y administrativas orientadas a la realización de estos derechos. Es decir, en este momento no se advierte que la legislación de la materia contenga algún obstáculo que impida reclamar actos u omisiones de la autoridad que supongan una afectación a los derechos económicos, sociales y culturales.

3. Supuestos de procedencia

Como ya se mencionó, desde un punto de vista genérico, el juicio de amparo persigue el fin de proteger a los particulares de los actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Ahora bien, los supuestos de procedencia tratándose de amparo indirecto se encuentran establecidos en el artículo 107 de la Ley de Amparo, que contiene nueve fracciones que, en síntesis, comprenden las siguientes: contra normas

generales (fracción I); contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo (fracción II); contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (fracción III); contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido (fracción IV); contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación (fracción V); contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas (fracción VI); contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño (fracción VII); contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto (fracción VIII); y, contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (fracción X).

Lo anterior hace patente que existe un catálogo amplio de supuestos de procedencia que persiguen la protección de particulares frente a actos de autoridad específicos. Ahora, sin desconocer que, en virtud de la interdependencia de los derechos humanos, las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales se puede dar con motivo de una gran variedad de actos, lo que podría dar lugar a la actualización de diferentes supuestos de procedencia del juicio de amparo. Sobre este punto, se estima que tienen especial importancia el supuesto relativo al amparo contra leyes (fracción I), así como el supuesto genérico de procedencia del juicio de amparo en contra de actos de autoridades administrativas (fracción II), pues como se adelantó, se considera que se tratan de las vías más adecuadas para someter al análisis de la regularidad constitucional las medidas legislativas y administrativas llevadas a cabo por el Estado en relación con el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, o bien, el reclamo de la omisión de establecer tales medidas para la realización de los derechos en la realidad.

A. Amparo contra leyes

De acuerdo con el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo, procede el amparo en la vía indirecta en contra de normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso, precisándose que por normas generales se entienden los tratados internacionales, las leyes federales y locales, los reglamentos, así como los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general. Sobre esta dimensión del juicio de amparo indirecto se ha señalado que posee un carácter verdaderamente procesal, ya que tiene por contenido una auténtica controversia sobre el apego de la norma general a la Constitución, en el que se configura un litigio entre el quejoso y las autoridades encargadas de emitir la norma reclamada.¹¹⁵

Los efectos del amparo contra leyes en la vía indirecta se traducen en una declaración de invalidez limitada a la esfera jurídica del quejoso, la cual lo protege de cumplir la norma, no sólo respecto del acto de aplicación que originó el juicio, sino de cualquier otro que pudiera sufrir en el futuro.

Cabe señalar que también existe la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de una norma de carácter general en el amparo directo, sin embargo, de acuerdo con el artículo 170 de la Ley reglamentaria de la materia, en este caso el acto reclamado lo constituye la sentencia, laudo o resolución que pone fin a un juicio, pudiendo reclamarse como inconstitucional un artículo de alguna ley que se haya aplicado al emitir tal resolución, por lo que la sentencia tendrá el efecto de declarar la invalidez de la resolución judicial reclamada y, en su caso, la inaplicación de la norma general aplicada en ella, pero sin que haya lugar a un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma, por ello, las resoluciones que dictan los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo sobre constitucionalidad de normas generales no conforman jurisprudencia, no son aptas para que en atención a ellas se emita una declaratoria general de inconstitucionalidad y en sus resolutivos no debe declararse si la norma reclamada es constitucional o no.

¹¹⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, nota 45, p. 34.

Precisado esto, puede decirse que el juicio de amparo en su vertiente de medio de impugnación de normas generales, podría constituir un supuesto con enorme potencial para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que, en principio, desde el ámbito del amparo contra leyes sería posible someter a control constitucional aquellas normas generales con impacto en la satisfacción de este tipo de derechos. De tal forma que se llevara a cabo un análisis de la validez de las medidas legislativas emprendidas desde la óptica de las obligaciones del Estado con respecto a un determinado derecho, así como en torno a su congruencia con el principio de progresividad. Lo que no significaría que los jueces se substituyeran en los poderes políticos en la elección de la política pública; sino que examinaran la idoneidad de las medidas para la satisfacción de determinado derecho.¹¹⁶

No obstante, en relación con este punto es posible advertir al menos dos obstáculos para que el amparo indirecto funcione con suficiente amplitud para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Toda vez que, por un lado, existen criterios que en atención al principio de relatividad de las sentencias, niegan la posibilidad de que una sentencia estimatoria pudiera tener efectos que van más allá de la esfera jurídica del quejoso y, por otro lado, porque no existe la posibilidad de reclamar por este medio de este instrumento las omisiones legislativas. Temas que se desarrollarán en un apartado específico más adelante.

B. Amparo contra actos administrativos

Como puede advertirse, el supuesto de procedencia establecido en el artículo 107, fracción II, de la Ley de Amparo, es sumamente amplio, pues se limita a señalar que procede el amparo indirecto contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o de trabajo.

¹¹⁶ Pahuamba Rosas, Baltazar, *El derecho a la protección de la salud*, México, Novum, 2014, p. 109.

Este supuesto de procedencia también reviste una relevancia especial en cuanto a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, pues la materia administrativa comprende distintas áreas que involucran la relación que se suscita entre los gobernados y la administración pública, lo que da pauta a que a través de este supuesto de procedencia, sean sujetos de control constitucional aquellos actos de la autoridad administrativa por medio de los cuales se ejecutan las políticas públicas orientadas a la satisfacción de estos derechos. Por lo que puede decirse que, en el tema que se analiza, se trata de un complemento al supuesto de procedencia relativo al reclamo de leyes inconstitucionales.

De lo anterior se puede concluir que, al menos en cuanto a los supuestos de procedencia establecidos en la Ley de Amparo, este juicio tiene el potencial de permitir, en alguna medida, el análisis de la constitucionalidad, tanto de las medidas legislativas como las administrativas que tienen relación con la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los actos de ejecución de dichas medidas por parte de la administración pública, las cuales constituyen actos especialmente vinculados con el cumplimiento de las obligaciones específicas que el Estado mexicano ha asumido en la materia.

De esta manera, partiendo de la premisa de que, en general, el juicio de amparo tiene el potencial de permitir el planteamiento de la inconstitucionalidad de este tipo de actos cuando vulneran derechos económicos, sociales y culturales, corresponde ahora señalar cuáles son los aspectos previstos en la ley de la materia que se consideran herramientas adecuadas y coherentes con la protección de este tipo de derechos. Posteriormente, se mencionará cuáles son las figuras que, se estima, constituyen obstáculos procesales para la consecución de ese propósito. Este análisis específico permitirá estar en posibilidad de proponer soluciones orientadas a permitir que el juicio de amparo se constituya realmente como un recurso idóneo y efectivo para la protección de los derechos sociales, superando las barreras que actualmente lo impiden, tomando en cuenta que ya se ha definido que se trata de derechos plenamente exigibles.

II. FIGURAS DEL JUICIO DE AMPARO COHERENTES CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Gran parte de las modificaciones al juicio de amparo derivadas de las disposiciones de la nueva ley reglamentaria tuvieron el objeto de ampliar su campo de protección, de tal forma que se incluyeron normas tendentes a ampliar los supuestos de procedencia del juicio, así como a privilegiar el acceso a la justicia en favor de personas que se encuentran en situación especialmente vulnerable. De ahí que se estima que los aspectos con mayor relevancia para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, son los relativos a la previsión de la figura del interés legítimo, así como la inclusión de beneficios procesales en favor de personas que se encuentran en desventaja social, los cuales se abordarán a continuación.

1. *Legitimación*

Un punto medular para determinar si el juicio de amparo constituye un instrumento de protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, consiste en determinar quién se encuentra legitimado para promover dicho medio de protección constitucional. Es decir, cuál debe ser la medida o impacto que el acto de autoridad reclamado debe tener respecto de la esfera jurídica del particular para el ejercicio de esta acción, lo que constituye un tópico de la mayor relevancia, pues entre más restringida sea la posibilidad de promover el juicio de amparo, mayor será la cantidad de actos que queden fuera del control constitucional a través de este medio.

El entendimiento de la legitimación en el juicio de amparo no ha sido constante en el desarrollo legislativo y jurisprudencial de este instrumento de control constitucional en nuestro país. En un primero momento, de acuerdo con la regulación que derivó de la Constitución de 1857, se otorgó legitimación únicamente a los individuos directamente agraviados en sus derechos, negando incluso la legitimación a “las compañías”, pues se consideraba que éstas no tenían derechos humanos. Posteriormente, la posibilidad de promover el juicio de amparo

evolució. Al respecto, Lucio Cabrera Acevedo relata que durante los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo (1867-1876), la Suprema Corte concedió legitimación a las compañías para promover el juicio de amparo si sufrían un agravio, incluso, posteriormente se reconoció legitimación a grupos indígenas sin organización, así como a personas sin poder o mandato para representar a una colectividad, por ejemplo, el caso del juicio de amparo promovido para evitar la destrucción de una plazuela en Ciudad Guzmán, Jalisco.¹¹⁷

No obstante, en la época en la que Ignacio L. Vallarta fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1877-1882), la tendencia fue en el sentido opuesto, toda vez que prevaleció la idea de que la legitimación de las personas se encontraba supeditada a la existencia de un agravio jurídico y que ninguna persona podía representar a otras sin tener un poder legal o mandato. El entendimiento restringido de la legitimación para promover el juicio de amparo perduró con la llegada de la Constitución de 1917, así como durante el resto del siglo XX.¹¹⁸

Ahora bien, para analizar la regulación actual del juicio de amparo en cuanto al tema de la legitimación, vuelve a cobrar relevancia la reforma constitucional de 6 junio de 2011, a partir de la cual se modificó la redacción del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un

¹¹⁷ Véase Cabrera Acevedo, Lucio, "Pasado y posible futuro del amparo colectivo", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2006, t. I, p. 635 y ss.

¹¹⁸ *Ídem*.

derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

Esta modificación constituye un cambio fundamental en el entendimiento del juicio de amparo como instrumento de protección de los derechos humanos en general, puesto que con anterioridad a la reforma, la fracción I, del artículo 107 constitucional se limitaba a establecer que el juicio de amparo se seguiría siempre a instancia de parte agraviada, a partir de lo cual se reiteró el criterio relativo a que para la promoción del juicio resultaba necesario acreditar un interés jurídico. Por tanto, es preciso determinar en qué medida la inclusión de la figura del interés legítimo para la promoción del juicio de amparo puede operar en beneficio de la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales.

Para definir lo anterior, resulta necesario precisar sus características, señalando la noción que se tenía sobre esta figura de acuerdo con la legislación anterior a la reforma constitucional, así como los principales criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación al respecto.

Como punto de partida se puede señalar que, desde un punto de vista general, el concepto de interés alude a un valor, provecho o ganancia, es decir, se relaciona con la necesidad de ver satisfecha una necesidad a través de un objeto, bien o prestación. En el ámbito del derecho procesal, se puede entender el concepto de interés como un presupuesto que se traduce en la existencia o no de legitimación procesal para ser parte en un proceso, incluso, para la promoción de una acción tendente a obtener determinada satisfacción. Así, desde la óptica del

derecho procesal, se dice que el interés “comprende los supuestos en los que el ordenamiento jurídico, valorando favorablemente un interés, le da protección y lo convierte en una situación jurídica subjetiva”.¹¹⁹

Desde otra óptica, se afirma que la referencia a intereses, ya sean difusos, colectivos o legítimos, sirve para “conectar y correlacionar vinculatoriamente, de manera indisoluble y funcional a ciertos derechos, prerrogativas, privilegios, status o pretensiones, con una acción de tutela y restauración que asegure su eficacia y vigencia pragmática”.¹²⁰

Ahora bien, en la doctrina y en la jurisprudencia se han desarrollado los conceptos de interés simple, interés jurídico e interés legítimo para la promoción de un proceso, de manera que en los siguientes puntos se hará una descripción de cada una de estas figuras, específicamente en cuanto a su operación en el juicio de amparo, pues se trata de conceptos que también son aplicados a procesos de distinta naturaleza.

A. Interés simple

El interés simple se trata de un primer nivel, que se ha definido como un interés jurídicamente irrelevante, pues es aquél que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado, que en caso de satisfacerse, no se traduce en un beneficio personal para el interesado, por lo que se ha dicho que el interés simple no supone afectación alguna a la esfera jurídica de la persona.¹²¹

En relación con esto, se ha sostenido que el interés simple surge cuando la norma establece una hipótesis que puede ejercer cualquier sujeto, por lo que la

¹¹⁹ Molina Martínez, Sergio Javier, “El interés legítimo en el juicio de amparo”, en Carranco Zúñiga, Joel (coord.), *El juicio de amparo en materia administrativa*, 2a. ed., México, Porrúa, 2014, p. 217-218.

¹²⁰ Véase Tron Petit, Jean Claude André, ¿Qué hay del interés legítimo? (primera parte), *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 33, 2012, p. 247.

¹²¹ Tesis 1a. XLIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, tomo 1, febrero de 2013, p. 822.

legitimación en este sentido es muy amplia, como sucede cuando se acude a la acción popular, el referéndum o plebiscito.¹²²

Sobre este punto, la Ley de Amparo es expresa en el sentido de que el interés simple no podrá invocarse como interés legítimo, es decir, no es posible derivar la promoción del juicio de amparo ante un acto u omisión de la autoridad que no ocasione una afectación a la esfera jurídica de un particular, como pudiera ser el mero interés de que las normas sean cumplidas.

B. *Interés jurídico*

El interés jurídico requiere la existencia de un derecho subjetivo a cargo de un sujeto determinado que tiene la facultad para exigir su respeto, lo que implica el deber correlativo de los particulares y de los propios órganos públicos de respetarlo. Este tipo de interés “ha tenido un gran peso en el derecho procesal tradicional y en el propio amparo, que requiere para su ejercicio un agravio personal y directo, como todavía se exige por la norma constitucional para los actos provenientes de actos o resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.”¹²³

Se ha sostenido que este concepto implica que los derechos o intereses del gobernado que solicita la protección de la justicia federal deben ser objetivos y estar tutelados por la ley, lo que significa que el juzgador de amparo debe estar en aptitud de establecer claramente que los actos reclamados efectivamente irrogan molestias en su esfera de derechos, lo que constituye el nexo que une jurídicamente a dichos actos con las personas que solicitan la protección constitucional.¹²⁴

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en

¹²² Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 47, pp. 76-77.

¹²³ *Ídem.*

¹²⁴ Suárez Camacho, Humberto, *op. cit.*, nota 104, pp. 207-208.

demostrar la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente.¹²⁵

Por su parte, la Primera Sala del Alto Tribunal, al interpretar el artículo 4 de la Ley de Amparo abrogada, señaló que para la procedencia del juicio de amparo era necesario que el acto reclamado lesionara los intereses jurídicos del promovente, en su persona o en su patrimonio. Además, que la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, por lo que las afectaciones debían ser igualmente susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que pudieran constituir un perjuicio. En ese entendido, la naturaleza intrínseca del acto o ley reclamados sería la que determinara el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pudiera hablarse de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona pudiera sufrir, no afectaran real y efectivamente sus bienes jurídicamente amparados.¹²⁶

Como puede apreciarse, la necesidad de acreditar un interés jurídico para la promoción del juicio de amparo, tal como se requería con la legislación anterior, suponía un obstáculo para la promoción del juicio de amparo respecto de un gran número de actos que pudieran afectar derechos humanos y que no necesariamente implican una afectación directa a un derecho subjetivo, susceptible de ser apreciada de forma objetiva. Muestra de ello podría ser el planteamiento de la inconstitucionalidad de normas que, a pesar de no generar una afectación de forma directa a la esfera jurídica del promovente, podrían traducirse en una violación indirecta a derechos económicos, sociales y culturales, o bien, como se mencionó antes, el caso de la evaluación de las medidas legislativas y administrativas en relación con las obligaciones que el Estado Mexicano ha asumido en la materia, ya que normalmente este tipo de planteamientos no suponen la existencia de una afectación directa a bienes jurídicos reales y objetivos.

¹²⁵ Tesis 2a. LXXX/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXIV, t. 3, septiembre de 2013, p. 1854.

¹²⁶ Jurisprudencia 1a./J. 168/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, enero de 2008, p. 225.

C. *Interés legítimo*

En cuanto al concepto de interés legítimo, se ha señalado que se caracteriza por la existencia de un interés cualificado, sin poder de exigencia, personal o colectivo, que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo o grupo en sentido amplio, directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico, por lo que en estos casos la anulación del acto debe traer como consecuencia el reconocimiento de una situación individualizada, el resarcimiento de daños y perjuicios, en un beneficio o en evitar un perjuicio, adquiriendo en estos casos un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades.¹²⁷

En contraste, otros tratadistas han señalado que el interés legítimo se ubica en una posición intermedia, que no requiere para su actualización de la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco se otorga a todos los sujetos jurídicos, “sino sólo a aquellos cuyos derechos constitucionales son violados y afectan su esfera jurídica, sea de manera directa o por su especial situación frente al orden jurídico, en otras palabras, el interés legítimo protege fundamentalmente a los que se han denominado derechos colectivos, difusos o de incidencia colectiva.”¹²⁸

Asimismo, otros autores mencionan que existe interés legítimo cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho.¹²⁹

También se ha dicho que el interés legítimo presupone una afectación a la esfera jurídica en un sentido amplio, es decir, no se trata de una legitimación para la promoción del juicio de amparo con el objeto de exigir el cumplimiento de las normas, pues supone la existencia de un beneficio en favor del accionante, ya sea de forma individual o colectiva. En este sentido, se ha definido al interés legítimo como la pretensión o poder de exigencia respecto a la legalidad de un acto de la

¹²⁷ Suárez Camacho, Humberto, *op. cit.*, nota 104, pp. 209-2010.

¹²⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 47, p. 77.

¹²⁹ Molina Martínez, Sergio Javier, *op. cit.*, nota 117, p.221.

autoridad cuya anulación o declaración de ilegalidad trae aparejada una ventaja, a través de invocar la titularidad de un interés y en virtud de presentar una situación especial o cualificada relacionada con una lesión o principio de afectación a la esfera jurídica.¹³⁰

La Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación ha sostenido que el interés legítimo se actualizará cuando existan actos de autoridad cuyo contenido normativo no está dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasiona un perjuicio o priva de un beneficio en la esfera jurídica de la persona, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico. En razón de lo anterior sostuvo que en estos casos cabría hablar de un agravio personal e indirecto.

Así, se acuerdo con el criterio de la Primera Sala, los jueces constitucionales deben considerar cuidadosamente las relaciones jurídicas en que se insertan las personas en cada caso, pues resulta necesario determinar individualmente las posibilidades de perjuicios o privación de beneficios que resientan los quejosos que tengan una incidencia en los núcleos protectores de los derechos humanos, por lo que no sólo interesa la relación directa de la autoridad o de la ley con el quejoso (dimensión vertical), sino también el análisis completo de las relaciones jurídicas en que se encuentra, por ejemplo, con otros particulares (dimensión horizontal).¹³¹

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha ocupado de la definición de esta figura. Al respecto, ha señalado que para que exista interés legítimo se requiere de la existencia de una afectación en la esfera jurídica, no exclusivamente en una cuestión patrimonial, donde una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado. Por lo que se trata de una categoría diferenciada y más amplia que

¹³⁰ Tesis I.4o.A.1 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro III, t. 5, diciembre de 2011, p. 3774.

¹³¹ Tesis 1a. CXXIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXII, t. 1, julio de 2013, p. 559.

el interés jurídico, pero distinta del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple.

En este sentido, el Pleno mencionó que en virtud del interés legítimo el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que en una situación concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo; sin embargo, tal asociación no es absoluta e indefectible, pues es posible que exista un interés legítimo individual en virtud de que la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo, incluso, puede darse el caso de que la afectación impacte de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas.

Así, concluyó que la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo, debiendo interpretarse acorde con la naturaleza y funciones del juicio de amparo, es decir, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.¹³²

De acuerdo con lo anterior, podemos definir al interés legítimo como la situación jurídica que guarda una persona en relación con un acto de autoridad, que le permite reclamar a través del juicio de amparo el respeto al derecho humano que ha sido vulnerado sin la necesidad de acreditar un derecho subjetivo, bastando la existencia de un derecho objetivo. En este sentido, supone la facultad del interesado de exigir de la autoridad el respeto al orden jurídico en los casos que la actuación irregular de esa autoridad lo ha colocado en posición de exigir una reparación, es decir, el cumplimiento de la obligación relativa de respeto al orden jurídico produce al interesado un beneficio en su situación jurídica, de tal

¹³² Jurisprudencia P./J. 50/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 60.

forma que se encuentra legitimado para la promoción del juicio de amparo para defender la satisfacción del interés que le ha sido perjudicado con motivo del acto reclamado.

Esta figura tiene una relevancia fundamental para la efectividad del juicio de amparo como instrumento de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, pues su inclusión en el orden constitucional como supuesto de legitimidad para la promoción del juicio de amparo, implica una ampliación en la posibilidad de acceso a la justicia constitucional en contra de una diversidad de actos del Poder Legislativo y de la administración pública que no se traducen necesariamente en la existencia de un derecho subjetivo.

Con base en estas aproximaciones, se estima que el interés legítimo tiene que erigirse una puerta abierta para la procedencia del juicio de amparo en contra de muchos de los actos posiblemente violatorios de derechos económicos, sociales y culturales que escapaban del control constitucional con la regulación que imperaba anteriormente, la cual exigía la existencia de un interés jurídico. Esto, porque como ya ha quedado señalado, en muchas ocasiones este tipo de derechos no se encuentra específicamente desarrollado en la legislación secundaria, lo que da lugar a una aparente indeterminación de su contenido y, en consecuencia, a la imposibilidad de que su afectación pueda ser apreciada desde el punto de vista de la afectación objetiva y directa.

Además, se estima que esta figura supone la posibilidad plena de someter a la decisión de los jueces de amparo los planteamientos que permitan llevar a cabo un análisis constitucional de las medidas legislativas y administrativas orientadas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de que el juzgador estuviera en posibilidad de realizar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de tales actos. Sobre esto, se ha señalado que la inclusión del interés legítimo en el juicio de amparo significa la posibilidad de someter a control constitucional reclamaciones relacionadas con actos u omisiones de la autoridad que ocasionen deterioro al medio ambiente, afectación a los derechos de los consumidores, políticas públicas que no estén alineadas con los propósitos y fines

de los derechos económicos, sociales y culturales, así como cualquier situación que inflija daños a la dignidad de las personas o implique discriminaciones o tratos dispares, con lo que se consolida un verdadero Estado de Derecho.¹³³

En este punto, cobra relevancia nuevamente la decisión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual, a propósito del análisis de la legitimación de las asociaciones civiles para promover el juicio de amparo en contra de actos posiblemente violatorios del derecho a la educación, sostuvo que tratándose del interés legítimo de asociaciones civiles en defensa de derechos colectivos, el juzgador debe realizar un estudio integral de la naturaleza del derecho, el objeto social de la asociación y la afectación que se alega, de forma que en los casos en que una persona jurídica manifieste la transgresión del derecho a la educación por parte de las autoridades estatales, no procede sobreseer en el juicio por considerar exclusivamente que los reclamos tienen por efecto salvaguardar la constitucionalidad y la legalidad del ordenamiento, sino que es necesario analizar la pretensión aducida a la luz del derecho cuestionado, para determinar la forma en la que dicho reclamo trasciende a la esfera jurídica de la quejosa, en virtud de que el amparo tendrá por objeto reparar la violación a su esfera jurídica.¹³⁴

Así, de acuerdo con el criterio citado en el párrafo anterior, sería oportuno reflexionar si sólo las personas colectivas que tienen como objeto social la defensa de los derechos colectivos podían reclamar actos violatorios de esos derechos, o bien, si las personas en lo individual también podrían hacerlo. Se considera que esa posibilidad de impugnación tendría que operar también en favor de personas físicas, si se parte de la premisa de que la dimensión colectiva de los derechos fundamentales relacionados, como en el caso reseñado, con el manejo, aplicación y vigilancia de los recursos públicos destinados a la educación, también pueden ocasionar una afectación en su esfera jurídica, sin que la dimensión colectiva de un derecho fundamental pudiera operar para evitar el control de su regularidad

¹³³ Tron Petit, Jean Claude André, *op. cit.*, nota 118, p. 270.

¹³⁴ Tesis 1a. CLXVII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 442.

constitucional a través de cualquier persona que resiente una afectación, incluso indirecta.

Con base en lo anterior, se estima que para que la figura del interés legítimo funcione realmente como una posibilidad de reclamo de actos violatorios de derechos humanos que no producen una necesariamente una afectación directa, como en muchos casos ocurre tratándose de los derechos económicos, sociales y culturales, los jueces de amparo deben analizar los casos concretos siempre favoreciendo el derecho de acción y bajo un criterio amplio para determinar cuándo un acto afecta la esfera jurídica de la persona de forma indirecta. Lo anterior se encuentra relacionado con la posibilidad de que una eventual concesión del amparo se pudiera traducir en efectos generales, lo que constituye una problemática que se analizará en un capítulo posterior.

2. Beneficios procesales a personas en desventaja social

Otro de los aspectos positivos de la nueva Ley de Amparo, es la inclusión de algunas disposiciones orientadas a favorecer a personas que se encuentran en desventaja social, entre ellas, la posibilidad de eximir las copias de traslado de la demanda, así como de los recursos que interpongan, la publicación gratuita de edictos en el Diario Oficial de la Federación y, con mayor relevancia, la suplencia de la queja deficiente en cualquier materia.

En efecto, el artículo 110 de la Ley de Amparo establece que con la demanda de amparo indirecto se exhibirán copias para cada una de las partes y dos para el incidente de suspensión; sin embargo, se precisa que el órgano jurisdiccional de amparo, de oficio, mandará expedir las copias cuando el amparo se promueva, entre otros supuestos, en asuntos de orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, cuando se pudieran afectar derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, así como cuando se trate de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio. Una disposición similar en torno

a la posibilidad de no exhibir las copias de traslado se encuentra se encuentra en los artículos 177, segundo párrafo (amparo directo); 88, último párrafo (recurso de revisión); así como en el artículo 100, último párrafo (recurso de queja).

Otra disposición relacionada con las ventajas que la ley otorga a las personas en desventaja social con el objeto de generar un equilibrio en el juicio, es lo establecido en el artículo 27, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, que señala:

Artículo 27. Las notificaciones personales se harán de acuerdo con las siguientes reglas:

...

III. Cuando no conste en autos domicilio para oír notificaciones, o el señalado resulte inexacto:

...

b) Tratándose de la primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable, el órgano jurisdiccional dictará las medidas que estime pertinentes con el propósito de que se investigue su domicilio y podrá requerir a la autoridad responsable para que proporcione el que ante ella se hubiera señalado. Siempre que el acto reclamado emane de un procedimiento judicial la notificación se hará en el último domicilio señalado para oír notificaciones en el juicio de origen.

Si a pesar de lo anterior no pudiere efectuarse la notificación, se hará por edictos a costa del quejoso en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles. En caso de que el quejoso no acredite haber entregado para su publicación los edictos dentro del plazo de veinte días siguientes al en que se pongan a su disposición, se sobreseerá el amparo.

c) Cuando se trate de personas de escasos recursos a juicio del órgano jurisdiccional, se ordenará la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación sin costo para el quejoso.

Lo anterior significa que en los casos que se desconozca el domicilio del tercero interesado, el juez tendrá que realizar una investigación para conocerlo y en caso de que dicha investigación no de resultado, ordenará su emplazamiento por medio de edictos a costa del quejoso; sin embargo, el propio artículo establece como excepción el caso de que se trate de personas de escasos recursos, supuesto en el que se ordenará la publicación de los edictos en el Diario Oficial de la Federación sin costo para el quejoso.

Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que de acuerdo con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es preciso respetar el derecho de toda persona a que se le administre justicia gratuita, pronta, completa e imparcial. En consecuencia, el juzgador debe ponderar las particularidades del caso, de manera que si el quejoso comparece a manifestar su imposibilidad para cubrir un gasto de esa naturaleza, y tanto de su afirmación como de los elementos que consten en autos existen indicios suficientes que demuestren que no tiene la capacidad económica para sufragar el pago, sólo entonces podrá determinar que el Consejo de la Judicatura Federal, a su costa, publique los edictos para emplazar al tercero perjudicado, pues de lo contrario se le dejaría en estado de indefensión.¹³⁵

Se estima que la inclusión de estas disposiciones constituye una medida legislativa coherente con el fin constitucional de garantizar los derechos humanos en favor de todas las personas, en atención al principio de universalidad. Además, este tipo de normas son necesarias para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia a las personas que se encuentran en una situación desfavorable, en virtud de la cual pudieran tener una desventaja práctica para la realización de las cargas y deberes procesales propios de un procedimiento

¹³⁵ Jurisprudencia 2a./J. 108/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo XXXII, agosto de 2010, p. 416.

jurisdiccional. Por tanto, es posible sostener que estas medidas en sí mismas constituyen aspectos positivos para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, si se toma en cuenta que se trata de derechos que se ven especialmente transgredidos en perjuicio de personas con bajos recursos económicos.

En este punto, un problema que se podría presentar para el juzgador de amparo sería determinar cuándo una persona o un grupo se encuentran en desventaja social. Al respecto, se ha dicho que el sentido común es insuficiente para demostrar esa situación y que la forma adecuada es a través de pruebas socioeconómicas por medio de un incidente.¹³⁶ Sin embargo, se estima que esta solución podría aumentar las dificultades a los posibles sujetos beneficiados, al hacer más complejo el procedimiento, por lo que una solución más práctica podría ser la de dejar esa decisión al arbitrio del juzgador, para que a partir de la valoración de lo manifestado por las partes y de las constancias de autos, defina si existe tal condición, sin excluir la posibilidad de que el quejoso pudiera aportar pruebas que así lo demostraran.

Se considera que lo anterior no supone una alteración a la igualdad procesal de las partes, pues la existencia de condiciones de vulnerabilidad constituye una cuestión que no tiene un impacto negativo desmedido en la resolución final que se dicte, la cual, en todo caso, se encuentra encaminada a determinar si el acto reclamado produce una violación al derecho fundamental en cuestión, lo que significa que la resolución debe atender en la mayor medida al contexto en el que se da el problema y al análisis de los razonamientos expresados por las partes, de ahí que no debe prevalecer un criterio demasiado estricto en cuanto a la igualdad procesal en las cuestiones preliminares, como lo relativo al emplazamiento.

Ahora bien, mención especial se merece lo dispuesto en torno a la suplencia de la queja, cuya amplitud se amplió en la nueva Ley de Amparo, que en su artículo 79, fracción VII, establece:

¹³⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, nota 45, p. 143-144.

Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

...

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

Sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la suplencia de la queja persigue la finalidad de equilibrar dos fuerzas de las partes en el juicio de amparo, que el legislador democrático supone desiguales: la quejosa y la autoridad responsable.¹³⁷

Se ha sostenido que esta figura jurídica se traduce en una serie de escenarios diseñados por el legislador en los cuales, debido a los derechos involucrados o a la posición de desventaja procesal de alguna de las partes, se justifica que el análisis del juzgador no se limite a lo señalado por quienes intervienen en el procedimiento jurisdiccional respectivo, por lo que la suplencia de la queja no puede considerarse como una institución transgresora de la dignidad de las partes respecto a las cuales se permite, sino como una herramienta con la que cuenta el juez para analizar de forma integral un asunto y así, emitir un fallo que no se encuentre constreñido a la deficiencia en los planteamientos de quienes intervinieron en el procedimiento.¹³⁸

Es preciso reiterar que para determinar cuándo se surte el caso de que una persona se encuentra en una situación de desventaja por su situación de pobreza o marginación para la procedencia de la suplencia de la queja, se estima que el juez debe tomar en cuenta lo manifestado por el propio quejoso en la demanda, así como las constancias del expediente, tomando en consideración el

¹³⁷ Jurisprudencia 1a./J. 9/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 20, t. I, julio de 2015, p. 635.

¹³⁸ Tesis 1a. CCCLI/2013, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 1, t. I, diciembre de 2013, p. 537.

contexto derivado del acto reclamado y la naturaleza de las violaciones alegadas, a fin de estar en posibilidad de tomar una decisión razonable que permita resolver el juicio a partir del equilibrio entre las partes, pero sobre todo, favoreciendo el derecho de acceso a la justicia y privilegiando la posibilidad de dictar una sentencia en la que se aborde la problemática integral derivada del acto reclamado, es decir, desde con la intención de que el juicio de amparo se constituya como un recurso adecuado para someter a la decisión del órgano jurisdiccional de amparo los argumentos expresados por el quejoso.

Sobre esto, se ha dicho que si de lo manifestado en la demanda de amparo, bajo protesta de decir verdad, y de las constancias de autos, por ejemplo, de la credencial para votar, se advierten datos como la condición étnica, edad, ocupación, lejanía e incomunicación de domicilio, entre otros de los que se desprendiera que por sus condiciones de marginación el quejoso se encuentra en desventaja social para su defensa, procede suplir la queja deficiente en su favor.¹³⁹

La posibilidad de suplir la deficiencia de la queja en favor de las personas que se encuentran en desventaja social, se debe entender como un aspecto positivo en la regulación del juicio de amparo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, siempre que se interprete en el sentido de que la desventaja social no se encuentra referida exclusivamente al sentido económico, sino a todas aquellas situaciones que disminuyen la posibilidad de las personas de plantear un reclamo con la calidad suficiente que les permita la defensa de sus derechos humanos. Así, se estima que en los casos que se argumenten violaciones a derechos sociales es imprescindible que el juez de amparo evalúe la naturaleza del acto reclamado y las características del promovente, con la finalidad de definir si se trata de una persona que se encuentra en esta condición.

¹³⁹ Tesis XIII.T.A.1 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. II, abril de 2014, p. 1695.

Si bien se considera que estas medidas legislativas son adecuadas para favorecer el derecho de acceso a la justicia, también se considera que las disposiciones orientadas a posibilitar el ejercicio efectivo de ese derecho deben permear a todos los actos procesales dentro del juicio de amparo. En este sentido, se comparte la afirmación de que se trata estas medidas “de ninguna manera son suficientes para hacer totalmente disponible la tutela judicial efectiva a personas en ‘desventaja social’, y en ciertos casos quizás se requieran medidas diversas para superar otra clase de ‘desventajas sociales.’”¹⁴⁰

Una vez que se han señalado estos aspectos que se consideran positivos para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo, corresponde ahora analizar cuáles son los las figuras que, se estima, constituyen obstáculos para la realización de ese fin.

III. OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN QUE EL JUICIO DE AMPARO CONSTITUYA UN INSTRUMENTO EFECTIVO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

En esta parte de la investigación, se pretende señalar cómo algunos principios y figuras que rigen el proceso del juicio de amparo, impiden que este instrumento jurídico se consolide como un recurso efectivo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en la magnitud que tendría que funcionar. Si bien se ha señalado que existen amplias posibilidades de hacer valer violaciones a estos derechos a través de este instrumento jurídico, como es el caso del amparo contra leyes, lo cierto es que se estima que prevalecen barreras que impiden que dicho instrumento cumpla con su objeto primordial de protección de los derechos sociales, en una amplitud coherente con la exigencia del cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia.

Así, se estima que las barreras procesales que no son congruentes con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, se pueden centrar

¹⁴⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, nota 45, p. 143-144.

en: i) la forma en que se fija la litis; ii) la imposibilidad de reclamar omisiones legislativas; y, iii) el principio de relatividad de las sentencias.

1. *Fijación de la litis*

Un primer aspecto que se estima constituye un obstáculo que impide un correcto análisis del juicio de amparo desde la óptica de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y, en consecuencia, del análisis de posibles violaciones indirectas a derechos económicos, sociales y culturales, es la forma en la que queda integrada la litis.

En efecto, tratándose de amparo indirecto, el artículo 108 de la Ley de Amparo establece:

Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

- I. El nombre y domicilio del quejoso y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación;
- II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo así bajo protesta de decir verdad;
- III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;
- IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame;
- V. Bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación;
- VI. Los preceptos que, conforme al artículo 1o de esta Ley, contengan los derechos humanos y las garantías cuya violación se reclame;

VII. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los estados u otorgada al Distrito Federal que haya sido invadida por la autoridad federal; si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida; y

VIII. Los conceptos de violación.

Lo anterior hace patente que, inicialmente, el quejoso tiene la carga procesal de señalar de forma amplia la problemática completa de la que deriva la posible violación a sus derechos humanos, incluyendo el señalamiento del acto reclamado y de la autoridad responsable, lo que es consecuente con la naturaleza del juicio de amparo como proceso seguido a instancia de parte, por medio del cual los particulares pueden reclamar ante los tribunales federales los actos de autoridad que consideran violatorios de sus derechos humanos. Sin embargo, se estima que lo anterior, a pesar de ser razonable, supone una barrera que impide que una eventual sentencia estimatoria se dicte con base en un análisis integral de los derechos humanos relacionados con la problemática integral del caso.

Es así, porque una vez presentada la demanda de amparo, de acuerdo con el artículo 112 de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional cuenta con el plazo de veinticuatro horas para determinar si admite la demanda, la desecha, o bien, si previene al quejoso.

En cuanto a la prevención, el artículo 114 de la Ley Amparo establece los casos en que el juez se encuentra en posibilidad de requerir al promovente para aclarar la demanda, a saber: cuando hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda; cuando se hubiere omitido señalar alguno de los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Ley de Amparo; cuando no se hubiere expresado con precisión el acto reclamado, o bien, cuando no se hubieran exhibido las copias necesarias de la demanda. En estos casos el juez mandará requerir al promovente para que en el plazo de cinco días subsane las deficiencias, irregularidades u

omisiones, en el entendido de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda.

Ahora, en caso de que del análisis del escrito de demanda, el juez advierta la actualización de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, desechará de plano la demanda. En cambio, si advierte que se encuentran cubiertos todos los requisitos mencionados anteriormente y no advierte la actualización de una causa de improcedencia, tendrá que admitirla.

Una vez que el juez admite la demanda, debe señalar día y hora para la celebración de la audiencia constitucional y pedir el informe justificado a las autoridades responsables, ordenar correr traslado al tercero interesado y proveer lo relativo a la suspensión del acto reclamado. Al rendir su informe justificado, las autoridades responsables deberán exponer las razones y fundamentos que estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio de amparo, así como la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado, acompañando para tal efecto las constancias que consideren necesarias.¹⁴¹ Al respecto, la propia Ley de la materia precisa que al rendir el informe justificado no es procedente que la autoridad responsable pretenda variar o modificar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas a las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones del quejoso.

Señalado esto, es posible concluir que la litis en el juicio de amparo queda fijada esencialmente a partir de las pretensiones y defensas que las partes expresan, con base en lo cual el juzgador realizará el análisis constitucional correspondiente. Esta dinámica es acorde con el principio de instancia de parte; sin embargo, el hecho de que la controversia quede fijada desde un momento muy prematuro del juicio impide que el juzgador se encuentre en posibilidad de dictar una sentencia que permita dar una solución integral a la problemática derivada del acto reclamado. Es así, porque tratándose de los derechos económicos, sociales y culturales, puede darse el caso de que el acto reclamado destacado constituya sólo una parte de las posibles arbitrariedades que dan origen a la violación. Un

¹⁴¹ Artículo 117, cuarto párrafo, de la Ley de Amparo.

ejemplo de esto, podría ser el caso de que se reclamara la negativa de proporcionar un medicamento indispensable para la salud de una persona, en este caso, el juicio se tramitaría atendiendo exclusivamente a ese acto y la sentencia se dictaría con base en ese reclamo; sin embargo, podría ser que la violación al derecho de protección de la salud no se diera exclusivamente con motivo de la negativa de proporcionar el medicamento, sino que involucrara también otros actos de autoridad, como podría ser la deficiente o inexistente operación de políticas públicas, o la falta de accesibilidad o disponibilidad de los servicios de salud en los términos de la legislación aplicable.

De ahí que se considera que la forma en que queda integrada la litis en el juicio de amparo no es la adecuada para el análisis integral de las problemáticas derivadas de la afectación a derechos fundamentales por actos de autoridad, así como de la posible vinculación que tiene el reclamo de una afectación a un cierto derecho social con respecto a una pluralidad de actos que no necesariamente se señalaron como reclamados en la demanda de amparo.

Lo anterior implica la imposibilidad de realizar un análisis integral de la forma en que la problemática derivada del acto reclamado se relaciona con cualquiera de los derechos fundamentales del quejoso, incluyendo la posibilidad de analizar diversos actos de autoridad a los preliminarmente señalados en el escrito inicial de la demanda, lo que anula la viabilidad de que el juzgador se pronuncie en torno a una eventual vinculación de los actos reclamados con otros actos violatorios de derechos humanos, aspecto que se estima indispensable para la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, cuya violación en muchas ocasiones se genera con motivo de una problemática compleja y no necesariamente por actos aislados.

Ahora bien, se considera que para disminuir la forma en la que la forma en que queda integrada la litis en el juicio de amparo impide el análisis completo del contexto en el que uno o varios actos de autoridad producen una afectación a los derechos sociales de las personas, es preciso que desde que recibe la demanda, el juez de amparo lleve a cabo un análisis minucioso e integral del acto reclamado,

de las autoridades responsables y de los antecedentes señalados por el promovente, no desde un punto de vista simplemente formal, sino emprendiendo un estudio orientado al entendimiento completo de la problemática, tomando en consideración los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos en cuestión.

De esta forma, en caso de advertir que la problemática planteada por el quejoso involucra diversos actos de autoridad potencialmente violatorios de derechos humanos que no fueron señalados en la demanda, el juzgador tendría que requerir al promovente para que aclarara la demanda, en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, pero con un objeto que iría más allá de subsanar imprecisiones formales, pues la prevención sería para que el quejoso pudiera subsanar la omisión de señalar actos reclamados directamente relacionados con el acto destacado que en conjunto pudieran implicar la violación a sus derechos. De esta forma, también se tendría que otorgar la oportunidad de precisar los demás requisitos de la demanda, especialmente los preceptos que contengan los derechos humanos violados, así como los antecedentes del acto, a fin de que el quejoso encuentre una oportunidad de reclamar los actos que le pueden ocasionar una afectación a sus derechos, pero desde una óptica integral.

2. Imposibilidad de reclamar omisiones legislativas

Un aspecto novedoso de la nueva Ley de Amparo es que señala expresamente que son reclamables por ese medio tanto los actos como las omisiones de la autoridad; sin embargo, surge la interrogante en torno a determinar si con la palabra omisiones se incluye a las omisiones legislativas, lo cual es de especial importancia tratándose de la protección efectiva a los derechos económicos, sociales y culturales.

Una omisión constitucional se presenta cuando una o varias normas fundamentales establecen la obligación del legislador de expedir normas secundarias para lograr el cumplimiento de las primeras y cuando dicha obligación

no se cumple en el plazo que pudiera estar fijado en la propia norma fundamental, o bien dentro de un tiempo razonable.¹⁴²

Sobre esto, se ha señalado que el punto sustancial de la omisión legislativa es la transgresión que se le causa a la norma fundamental, que no puede desplegar su eficacia, lo que constituye una violación originada por la inactividad legislativa, en dos formas, ya sea por no expedir las normas de desarrollo previstas en la propia Constitución, o bien por no emitir las disposiciones secundarias necesarias para adecuar el marco vigente a nuevos contenidos constitucionales, provenientes de reformas a la Norma Fundamental. Así, para que se actualice la inconstitucionalidad por omisión legislativa, se requiere que la expedición de la norma omitida se encuentre prevista en la Constitución, lo que se conoce como “mandato de legislar” o “encargo al legislador”.¹⁴³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre omisiones legislativas absolutas y relativas. Las omisiones absolutas son aquellas que se dan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo, en cambio, las omisiones relativas se presentan cuando tales órganos, al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Así, pueden presentarse diversos tipos de omisiones legislativas, a saber:

- a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;

¹⁴² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del Derecho Procesal y Convencional*, México, Marcial Pons-Ediciones jurídicas Sociales, S.A., 2013, p. 208.

¹⁴³ Rangel Hernández, Laura, “El amparo y la inconstitucionalidad por omisión legislativa, a la luz de las reformas constitucionales de 2011”, en Figueroa Mejía Giovanni, *et. al.* (coords.), *El amparo del siglo XXI*, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2009, pp. 240-241.

b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;

c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,

d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.¹⁴⁴

Se ha mencionado que la falta de desarrollo o adecuación constitucional provoca una falla en la aplicación de la Constitución, así como la imposibilidad del ejercicio de los derechos respectivos, de las competencias asignadas o de la realización de una determinada situación jurídica prevista por la norma fundamental.¹⁴⁵

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el juicio de amparo contra una omisión legislativa es improcedente, pues de concederse la protección al quejoso, el efecto sería el de obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, que implicaría la creación de una ley, es decir, la constitución de una prescripción general, abstracta y permanente, la cual vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, circunstancias que no son compatibles con lo establecido en el artículo 107, fracción II, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo sólo se ocuparán

¹⁴⁴ Tesis P./J. 11/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527.

¹⁴⁵ Rangel Hernández, Laura, op. cit., nota 143, pp. 240-241.

de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin tener efectos generales.

En este tenor, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que no es obstáculo que la Constitución Federal establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, toda vez que esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico, sin que sea posible adoptar una decisión de tal naturaleza en un caso concreto, además, que si bien el artículo 103, fracción I, constitucional, establece que los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, lo cierto es que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas.¹⁴⁶

Se estima que lo anterior constituye uno de los principales obstáculos que impiden que el juicio de amparo constituya un instrumento efectivo de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, pues anula la posibilidad de los particulares de exigir a través de este medio de control constitucional el cumplimiento de las obligaciones que el Estado mexicano ha contraído en materia de derechos sociales, en la dimensión de la emisión adecuada de las medidas legislativas y administrativas orientadas a su satisfacción, de forma que en este ámbito, el cumplimiento de dichas obligaciones queda al arbitrio de las propias autoridades.

Ahora bien, con independencia de que la Constitución es clara en el sentido de que los efectos del juicio de amparo no pueden ser generales, se estima que existe al menos una opción que permitiría en mayor medida la protección de los derechos fundamentales en los casos en que la sentencia estimatoria pudiera implicar efectos generales, la cual consistiría en el dictado de sentencias en las que, después de realizar el análisis correspondiente, se

¹⁴⁶ Tesis 2a. VIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, t. 2, febrero de 2013, p. 1164.

determinara si existe en los hechos un estado de violación de los derechos económicos, sociales y culturales que amerita una solución legislativa, lo que si bien no se traduciría en la obligación a cargo de la autoridad responsable de legislar en determinado sentido, supondría al menos una comunicación entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, en el sentido de que existe una situación en la realidad que no es acorde con la Constitución en cuanto a la obligación de las autoridades de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esta posibilidad se precisará más adelante, como una propuesta de solución que permitiría que el juicio de amparo aumente su amplitud de protección.

3. *Relatividad de las sentencias*

En estrecha relación con el punto anterior, se encuentra el principio de relatividad, que significa que las sentencias dictadas en los juicios de amparo únicamente tienen efectos respecto de las partes que lo promovieron, sin extenderse a otras personas que eventualmente pudieran encontrarse en una situación similar. El principio de relatividad de las sentencias de amparo deriva de lo establecido en el artículo 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

...

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Como puede apreciarse, las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo de junio de 2011, no tuvieron un impacto substancial

en torno al principio de relatividad de las sentencias, por virtud del cual la protección constitucional se limita a beneficiar a las personas que hayan promovido el juicio de amparo, sin que sea posible realizar una declaración general en cuanto a la ley o el acto reclamado.

Este principio ha prevalecido en las normas fundamentales de nuestro país desde las reformas a la Constitución Federal de 1824, llamadas Actas de Reformas de 1847, inspiradas en el pensamiento de Mariano Otero, quien introdujo el juicio de amparo en el artículo 25 de dicho ordenamiento, en el cual quedó establecido que los efectos de los juicios en que se determinara que determinada norma legislativa es contraria a la Constitución, los efectos únicamente operarían para los casos concretos respectivos (cabe señalar que en dicho documento constitucional existía la posibilidad de que las leyes pudieran ser declaradas inconstitucionales por el Poder Legislativo con efectos generales). La relatividad de las sentencias fue recogida en la Constitución de 1857, en la que “se reconoció definitivamente al propio derecho de amparo y dicha figura fue calificada como fórmula Otero”.¹⁴⁷ Finalmente, esta disposición fue reiterada en el artículo 105 de la Constitución Política de 1917.

Ahora bien, el efecto de una sentencia concesoria de amparo es restituir al gobernado en el goce del derecho violado, es decir, cuando se determina que el acto reclamado es inconstitucional al ser violatorio de algún derecho fundamental, la sentencia tendrá como efecto que el quejoso se viera resarcido planamente respecto de las consecuencias que tuvo el acto controvertido en su esfera jurídica, debiéndose realizar por la autoridad responsable y, en su caso, por el juzgador de amparo, los actos necesarios para colocar al quejoso en una situación que le permita gozar a plenitud del derecho fundamental que fue transgredido en su perjuicio con la emisión del acto reclamado.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 142, pp. 199-200.

¹⁴⁸ Coello Cetina, Rafael, “Los efectos de las sentencias concesorias contra leyes tributarias” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2006, t. I, p. 642.

Los efectos temporales de una sentencia estimatoria no sólo consisten en restituir al quejoso al estado en que se encontraba antes de la violación, destruyendo el acto de aplicación que dio lugar a la promoción del juicio de amparo, así como los actos de aplicación que en su caso se hayan generado durante su tramitación, sino que también actúan hacia el futuro, lo que implica que el efecto del amparo sea impedir que en lo sucesivo se aplique al quejoso la norma declarada inconstitucional.¹⁴⁹

Sin embargo, para que el efecto restitutorio de la sentencia se logre deben existir ciertas condiciones específicas, entre las que se encuentran la naturaleza del acto reclamado (positiva o negativa) y sus efectos sobre la esfera del quejoso (generales o particulares), así como la causa generadora de la emisión del acto de autoridad con efectos particulares y la naturaleza del vicio que motiva la declaración de inconstitucionalidad.¹⁵⁰

Los efectos de la sentencia concesoria de amparo se encuentran relacionadas con el carácter positivo o negativo del acto reclamado, tomando en cuenta que el artículo 77 de la Ley de Amparo establece, en lo conducente:

Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

- I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y
- II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

A partir de lo anterior se puede sostener que la sentencia estimatoria que deriva del reclamo de actos positivos, entendiendo a éstos como aquellos que implican un hacer por parte de la autoridad responsable, pueden tener tanto

¹⁴⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.* nota 142, p. 219.

¹⁵⁰ Coello Cetina, Rafael, *op. cit.*, nota 148, p. 642.

efectos hacia el pasado o restitutorios, como efectos hacia el futuro. Lo anterior, porque para el correcto cumplimiento de un fallo protector no basta con que las autoridades responsables revoquen el acto reclamado y desaparezcan sus consecuencias jurídicas, pues la sentencia prohíbe a la autoridad responsable reiterar el vicio que motivó su dictado, lo que daría a la repetición del acto reclamado con graves consecuencias para la autoridad.¹⁵¹

En cambio, tratándose del reclamo de actos negativos de autoridad en el juicio de amparo, el efecto de la sentencia será el de obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y cumplir los que tal derecho exija, lo que significa que, por lo general, las sentencias en las que se conceda la protección contra actos de esa naturaleza no darán lugar a que se destruyan las consecuencias de la omisión reclamada, sino que exclusivamente vincularán a la autoridad omisa a desarrollar los actos cuya emisión se había abstenido.

Ahora, cuando se reclame una norma de observancia general, será sólo a través del amparo indirecto donde se podrá obtener un pronunciamiento tanto en la parte considerativa de la sentencia como en uno de sus resolutivos, la cual tiene efectos exclusivos respecto de las partes que acudieron al juicio de amparo; sin embargo, tratándose de amparo directo, únicamente es posible reclamar sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, y si bien en esta vía existe la posibilidad de formular conceptos de violación en contra de normas generales, en caso de que alguno de éstos resultara fundado, no se hará pronunciamiento sobre la norma general, sino que los efectos se limitarán a la validez de la resolución reclamada en que dicha norma sirve de sustento.

Ahora bien, en cuanto a la trascendencia de los efectos del fallo protector, es preciso señalar que éstos vinculan a todos los órganos del Estado, con independencia de que hayan participado como partes en el juicio de amparo; empero, cuando el acto reclamado consiste en una norma general, la declaración de su inconstitucionalidad no trasciende ni vincula a los órganos que concurrieron

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 652

a su formación, sino solamente a los que pueden llevar a cabo su aplicación concreta en perjuicio de las personas. De ahí que “el legislador o el creador de la norma respectiva no están obligados a modificar su actuar inconstitucional e incluso, pueden válidamente emitir un acto legislativo que contenga el mismo vicio, sin que ello implique una repetición del acto reclamado.”¹⁵²

Cabe señalar que en la reforma constitucional de 2011, se incluyó en el propio artículo 107, fracción II, párrafos segundo, tercero y cuarto la posibilidad de la declaratoria general de inconstitucionalidad, tales porciones normativas establecen:

Quando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

Lo anterior da cuenta de que la Constitución y, por ende, la nueva Ley de Amparo¹⁵³ incluyen un procedimiento que puede conducir a la declaratoria general

¹⁵² *Ibidem* p. 648.

¹⁵³ Artículos 231 a 235.

de inconstitucionalidad, a través de la cual, se puede obtener la invalidez *erga omnes*, de leyes y ordenamientos de carácter general.

La declaratoria general de inconstitucionalidad se puede originar a partir de la emisión de jurisprudencia en la que se establece la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, derivada de juicios de amparo indirecto (ya que las resoluciones dictadas en amparo directo no son aptas para formular jurisprudencia en este sentido), las cuales, de acuerdo con el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, pueden provenir del Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Plenos de Circuito y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

En este procedimiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación informará a la autoridad emisora de la inconstitucionalidad de la norma general de que se trate. Si al cabo del plazo de noventa días no se supera el problema de constitucionalidad, dicho órgano jurisdiccional emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el medio oficial a través del cual se difundió la norma inconstitucional. Una vez que la declaratoria inicie su vigencia, el juicio de amparo será improcedente contra la norma general que fue declarada inconstitucional en este procedimiento, lo anterior, de acuerdo al artículo 61, fracción VIII, de la Ley de Amparo. La inobservancia de dicha declaratoria puede ser reclamada a través del procedimiento que establece el artículo 210 de dicho ordenamiento. Cabe destacar que las disposiciones en materia de declaratoria general de inconstitucionalidad no son aplicables en materia tributaria.

Esta descripción de los efectos de las sentencias de amparo y de la posibilidad de la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad, sirve para advertir que en este punto existe otro obstáculo procesal que impide la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo. Esto, porque el principio de relatividad de las sentencias hace que este medio de protección constitucional no sea adecuado y efectivo para remediar las violaciones generadas con motivo de la irregularidad en la emisión de

disposiciones de carácter general en las que se plasmen las medidas públicas necesarias para su satisfacción, lo cual, se estima, se trata de una obligación a cargo del Estado mexicano que debe ser sujeta a control constitucional, ya sea con motivo de la omisión de expedir las disposiciones correspondientes, o bien, por su deficiente contenido o incluso, por su falta de coherencia con los derechos fundamentales en cuestión, especialmente en relación con el cumplimiento del principio de progresividad que rige el desarrollo de los derechos sociales.

Si bien se considera la declaratoria general de inconstitucionalidad constituye un mecanismo oportuno para modular en cierta medida el principio de relatividad de las sentencias, lo cierto es que se trata de un procedimiento independiente de los juicios de amparo que le pueden dar origen. Además, con la declaratoria general de inconstitucionalidad no se logra superar ciertos obstáculos, como la imposibilidad de reclamar omisiones legislativas y el sobreseimiento de los juicios de amparo en los que se advierta que una eventual sentencia estimatoria podría tener efectos generales.

En efecto, existen criterios que obligan a los juzgadores de amparo a que en caso de advertir que una eventual sentencia estimatoria tendría efectos generales, debe decretar el sobreseimiento en el juicio, bajo el argumento de que se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el principio de relatividad de las sentencias.¹⁵⁴

Como se adelantó, se estima que una posible solución a este problema, que necesariamente se traduciría en una medida legislativa, sería la posibilidad del dictado de sentencias en las que el juzgador de amparo pudiera declarar una situación de inconstitucionalidad que amerita intervención de los poderes ejecutivo y legislativo, lo que se desarrollará a continuación como propuesta orientada a avanzar en el desarrollo del juicio de amparo como recurso idóneo y eficaz para el

¹⁵⁴ Véase tesis 2a./J. 36/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VII, t. 2, abril de 2012, p. 1060.

reclamo del incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

IV. PROPUESTA PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA QUE GENERA LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y LA IMPOSIBILIDAD DE COMBATIR OMISIONES LEGISLATIVAS EN EL JUICIO DE AMPARO

Como ha quedado planteado a lo largo de la presente investigación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos instrumentos internacionales que forman parte del orden jurídico de nuestro país, reconocen un amplio catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, así como los principios que rigen su interpretación y aplicación; sin embargo, a pesar de tener ese reconocimiento constitucional, lo que ha sido reconocido como uno de los elementos característicos de nuestra Constitución Federal desde su nacimiento, lo cierto es que se trata de derechos cuya realización progresiva parece una idea lejana e inalcanzable, que aparentemente se encuentra siempre sujeta a la existencia de recursos económicos.

Sin desconocer que la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales implica una problemática compleja que incluso supera el campo del derecho, de lo desarrollado en el presente trabajo es posible concluir que se trata de derechos fundamentales que imponen deberes específicos a cargo del Estado, cuya realización debe ser susceptible de ser exigida a través de un medio adecuado y efectivo de garantía previsto en el orden jurídico. Desde esta óptica, se considera que este instrumento jurídico debe constituir en la mayor medida de lo posible, un recurso efectivo que permita su reclamo y la reparación en caso de violación a uno de estos derechos, lo que constituye un objetivo que actualmente no se encuentra satisfecho, sobre todo, por la existencia de ciertos obstáculos procesales.

En efecto, las características de nuestro juicio de amparo ponen de manifiesto que, en esencia, se trata de un instrumento jurídico apto para conducir el reclamo de un amplio número de actos y omisiones de la autoridad que violan

derechos fundamentales, por lo que su diseño procesal también tendría que dar lugar a la reparación en el mayor número de posibles violaciones. Ello, con independencia de que la restitución del derecho en cuestión se tradujera en dar efectos generales a las sentencias estimatorias, pues como se señaló anteriormente, más allá de las dificultades procesales y técnicas que pudiera generar esta posición, se considera que las circunstancias de violación de derechos fundamentales constituyen condiciones que necesariamente deben orientar la conducta de todos los poderes públicos, cuya legitimidad radica precisamente en la necesidad de asegurar los principios establecidos en la Constitución, entre ellos, los derechos sociales.

La necesidad de ampliar las posibilidades de determinar a través del juicio de amparo la existencia de actos u omisiones de la autoridad que generan situaciones de violación de los derechos económicos, sociales y culturales, implica un problema difícil de resolver, pues a pesar de las reformas constitucionales y legales en la materia, subsisten trabas que llevan a la construcción de criterios que generan el entendimiento de que este juicio no es idóneo para la realización de este tipo de derechos, lo que constituye una posición que debe ser superada, pues para aspirar a la garantía de estos derechos, se debe comenzar por establecer las condiciones necesarias que permitan obtener una declaración judicial que determine si en el caso concreto han sido vulnerados tales derechos por un acto de autoridad.

Esta idea colisiona con el principio de relatividad de las sentencias, derivado del artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impide que el juicio de amparo se traduzca en un instrumento de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, desde el punto de vista de la eficacia objetiva de estos derechos, es decir, con base en el reconocimiento de los derechos como valores objetivos que imponen al Estado

mandatos de actuación y deberes de protección respecto a todos los destinatarios de la Constitución.¹⁵⁵

Esto es así porque, por un lado, el principio de relatividad torna improcedente el juicio de amparo contra de omisiones legislativas, lo que impide a los particulares contar con un recurso idóneo para expresar el reclamo de la inactividad de los órganos legislativos que impacta de forma negativa en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, o bien, con motivo de su regulación deficiente, por ejemplo, ante la inobservancia del principio de progresividad. Por tanto, si se toma en cuenta que la realización efectiva de tales derechos requiere de la ejecución de un conjunto complejo de actividades estatales que debe traducirse en la existencia de normas que precisen de forma adecuada las conductas que las autoridades deben llevar a cabo para el cumplimiento de su obligación de garantizar este tipo de derechos, se puede concluir que existe la necesidad de que la verificación de tales conductas no quede al arbitrio de las propias autoridades.

Por otro lado, el principio de relatividad impide que el juicio de amparo constituya un recurso efectivo para reparar las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales cuando éste involucre la emisión de sentencias con efectos generales, lo que, incluso, puede dar lugar a la imposibilidad de que se emita un pronunciamiento de fondo de la cuestión planteada, si se toma en consideración que ello puede eventualmente conducir al sobreseimiento en el juicio, aspecto que anula la posibilidad de que este instrumento funcione como recurso idóneo y efectivo de protección de tales derechos.

Planteado este problema, se estima que una posible solución se encontraría en incluir en la ley la posibilidad del dictado de sentencias de amparo en las que el juez pudiera establecer la existencia de una situación fáctica de violación de uno o varios derechos económicos, sociales y culturales, cuya solución amerita la emisión, por parte de las autoridades correspondientes, de

¹⁵⁵ Anzures Gurría, José Juan, “*La eficacia horizontal de los derechos fundamentales*”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 22, enero-junio de 2010, p. 13.

normas generales orientadas a remediar ese estado, o bien, del establecimiento y ejecución de las políticas públicas necesarias para ello. En apariencia, esta posibilidad involucraría una intromisión del Poder Judicial en el ámbito de actuación de otros poderes; sin embargo, se considera que es posible diseñar un procedimiento que detone una labor de colaboración armónica entre poderes con el objeto de vencer una situación concreta en la que se ha determinado la existencia de violaciones a derechos fundamentales, para lo cual es necesario plantear un procedimiento especial de ejecución de sentencias.

La legislación de amparo contiene disposiciones en torno al cumplimiento de las sentencias que suelen ser efectivas para el acatamiento de fallos protectores respecto de violaciones a derechos subjetivos, lo que se pone de manifiesto con lo establecido en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, que establece que el incumplimiento de las sentencias de amparo puede dar lugar a la destitución de las autoridades responsables y vinculadas al cumplimiento que hubieren incurrido en contumacia, así como a su consignación ante el juez, a fin de que sean sancionadas penalmente. Si bien este procedimiento, con su problemática específica, conduce en buena medida al cumplimiento de las sentencias de amparo, lo cierto es que si se pretende la existencia de sentencias encaminadas a lograr la garantía de la dimensión objetiva de los derechos económicos, sociales y culturales, que se traduce en la superación de casos de violaciones complejas y generalizadas a estos derechos, se tiene que entender también que en estos supuestos el procedimiento de ejecución debe ser adecuado y razonable para ello, pues la posibilidad de que las sentencias tuvieran efectos más allá de la esfera jurídica del quejoso, en las que se ordenara, por ejemplo, la emisión o adecuación de normas generales o de políticas públicas, no sería compatible con un procedimiento de ejecución que en breve plazo diera lugar a las graves sanciones previstas actualmente en la Constitución y en la Ley de Amparo, tomando en consideración que el eventual dictado de este tipo de sentencias involucraría la emisión de actos que corresponden exclusivamente la decisión de los poderes legislativo y ejecutivo, los cuales ameritan un proceso de evaluación, planeación y discusión, que

evidentemente no se encuentra sujeto a los plazos de cumplimiento establecidos en la Ley de la materia.

No obstante, se estima que existen alternativas que permitirían matizar el procedimiento de ejecución de sentencias, de acuerdo con la necesidad de superar, a través del juicio de amparo, las situaciones generalizadas de violación a los derechos sociales, mediante un procedimiento adecuado para establecer una labor interrelacionada de los tres poderes públicos, llevada a cabo a partir de la determinación de una situación específica de violación sustentada en una sentencia de amparo.

Sin pretender establecer una analogía, se considera valioso apreciar la figura que en el derecho constitucional colombiano se ha definido como el estado de cosas inconstitucional, el cual consiste en una doctrina de creación jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional de ese país, surgida como respuesta a la necesidad de reducir, en casos determinados, la separación entre las consagraciones de la norma constitucional y la realidad social. Esta figura encuentra fundamento normativo en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, que señala que “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de amenaza”.

Cabe precisar que el artículo primero del propio del Decreto 2591 de 1991, establece, en la parte que interesa:

[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto...

Con base en la figura del estado de cosas inconstitucional, al reconocer la situación de vulnerabilidad de un grupo específico y el hecho de que las instituciones no están promoviendo medidas para remediar tales situaciones que comportan diversas violaciones de derechos, el Tribunal Constitucional de Colombia fundamenta el hecho de intervenir en la lógica política del Ejecutivo en materia de programación y ejecución del gasto público, al señalar una urgencia imperativa de atender determinado grupo a partir de las situaciones que se presentan en la violación de sus derechos de manera directa.¹⁵⁶

Así, la labor de determinar el inicio y la superación de la declaratoria corresponde a la Corte Constitucional, la cual ha sostenido que se presenta cuando existe una violación de derechos fundamentales sistemática y que afecta a muchas personas que podrían recurrir a la tutela para solicitar la protección de sus derechos, que no sólo es atribuible a la acción, o más bien a la inacción o acción insuficiente, de la autoridad demandada, sino que comporta factores estructurales.¹⁵⁷

Las causas por las que se presenta el estado de cosas inconstitucional se encuentran relacionadas con problemas estructurales en las políticas públicas, que conducen a la violación sistemática y prolongada de derechos humanos de un número plural de personas que hacen parte de poblaciones desfavorecidas y vulnerables, lo que se fundamenta en el deber que tiene la Corte de colaborar armónicamente con los órganos del Estado y la efectividad de la tutela como mecanismo procesal idóneo para la protección de los derechos fundamentales, de manera que al advertir una violación masiva y progresiva de derechos de un grupo determinado, se enfrenta al hecho de que miles de tutelas por parte de otros afectados que solicitaran la protección de los mismos derechos ante una situación similar de violación, congestionaría a juzgados y tribunales.¹⁵⁸

¹⁵⁶ García Jaramillo, Leonardo, *Constitucionalismo deliberativo. estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 188.

¹⁵⁷ Véase Sentencia SU-090, de la Corte Constitucional de Colombia.

¹⁵⁸ García Jaramillo, Leonardo, *op. cit.*, nota 157, pp. 189-190.

En la materialización de esta figura se han distinguido tres etapas en el papel que ha asumido la Corte Constitucional de Colombia respecto de la política concreta, que consisten en: a) la protección de un derecho social en un caso concreto mediante una orden específica de garantía a ese derecho; b) la impartición de una orden para que se diseñe un programa de atención integral, luego de confrontar la realidad con un juicio de naturaleza constitucional; y, c) el establecimiento de plazos.¹⁵⁹

En otras palabras, junto a la orden cautelar que emite la Corte Constitucional destinada a proteger directamente los derechos fundamentales de los accionantes, el juez declara que existe una situación estructural que lesiona, de manera permanente, el ejercicio de los derechos fundamentales de un número amplio, y en ocasiones indeterminado, de personas que no instauraron la demanda.¹⁶⁰

Como podemos advertir, la figura jurisprudencial del estado de cosas inconstitucional surgida en el marco de la labor de la Corte Constitucional de Colombia a partir de la acción de tutela, se encuentra orientada a asegurar la superación de circunstancias de violación generalizada de derechos a partir de la colaboración entre los poderes del Estado. Esto pone de manifiesto que a través de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional cumple una función diferente a la de la justicia ordinaria y a la que tradicionalmente se le considera conferida, pasando de una función de mínimos a una de máximos y hace del estado de cosas inconstitucional, un amparo frente al juez, pero también frente a la ley y frente al mismo Estado.¹⁶¹

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 209.

¹⁶⁰ Véase Vargas Hernández, Clara Inés, “La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Chile, Universidad de Talca, año 1, no. 1, 2003, <http://www.cecococh.cl/publicacion/2003-revista-1/>.

¹⁶¹ Cárdenas, Blanca Raquel, *Contornos jurídico-fácticos del estado de cosas inconstitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 23.

Esta breve descripción del estado de cosas inconstitucional, permite advertir la posibilidad de que un instrumento de control constitucional como el juicio de amparo de nuestro país puede dar lugar, en principio, a someter a control constitucional cualquier acto u omisión de la autoridad que constituya una afectación a los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en su dimensión subjetiva como objetiva y, además, que en los casos en que se determine que tales actos son inconstitucionales, sea factible obtener una reparación, aun cuando ello involucre el dictado de sentencias con efectos generales. Esta propuesta es incompatible con la legislación actual del juicio de amparo, sin embargo, se trata de una idea que puede llevarse a la práctica si se desarrolla un sistema adecuado para su ejecución, que contemple, por ejemplo, su procedencia sólo en caso de situaciones generalizadas advertidas de un número determinado de casos sometidos a consideración de los jueces de amparo, o bien a través de un procedimiento cuya calificación podría quedar a cargo de un órgano superior, como podría ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, esta posible solución requiere de un replanteamiento de la labor del juicio de amparo como instrumento de garantía de los derechos fundamentales, que debe comenzar con la supresión de la estricta aplicación del principio de relatividad de las sentencias, puesto que una función esencial de dicho instrumento jurídico debe ser la de posibilitar, en la mayor amplitud posible, al análisis de la regularidad constitucional de actos y omisiones de autoridad que afecten esos derechos, ya que en los casos que se determine que efectivamente acontecieron las violaciones alegadas, un eventual pronunciamiento en ese sentido constituye, en sí, un primer paso para la solución del problema.

Con el objeto de idear un mecanismo que permita materializar esta propuesta, se estima oportuno recordar que en la Ley de Amparo vigente se incluyó otra figura relacionada con los efectos de las sentencias de amparo, la cual prevé la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita una declaratoria general de inconstitucionalidad, como consecuencia última de un sistema en el cual el dictado de un número determinado de resoluciones en las

que se declare la inconstitucionalidad de una norma, detona la posibilidad de generar una comunicación entre el Poder Judicial y el Legislativo para superar esa irregularidad.

Así, se estima que tal como ocurre en el caso de declaratoria general de inconstitucionalidad, una posibilidad de superar el principio de relatividad de las sentencias en el juicio de amparo tratándose de violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, sería la de establecer un procedimiento especial de cumplimiento, iniciado con motivo de la existencia de una pluralidad de sentencias en las que se determinara que determinado derecho social ha sido vulnerado en perjuicio de un grupo específico de personas, en un lugar y contexto determinado, con base en lo cual, los juzgados de distrito pudieran remitir los asuntos a un órgano superior, como podría ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que ésta se pudiera pronunciar en forma definitiva en cuanto a la necesidad de superar ese estado de cosas a través de una comunicación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

De esta forma, una vez que un juez de distrito determinara la existencia de una violación a un derecho social cuya reparación implica la implementación de medidas generales a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tendría que remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual tendría la función de acumular los asuntos similares, escuchando los argumentos de las autoridades involucradas y estableciendo plazos para superar el estado de violación, de forma que una vez transcurridos dichos plazos, sin que se hubiere remediado la situación irregular, el Alto Tribunal se ocupara de formular requerimientos constantes e incluso pronunciamientos en torno al incumplimiento, hasta llegar a la satisfacción de los derechos en cuestión.

En la resolución correspondiente, la Suprema Corte tendría a su cargo la labor de establecer los parámetros en los que se debe desenvolver el cumplimiento, de tal manera que, sin intervenir en las atribuciones propias de los órganos legislativos y administrativos, señalara las pautas de protección que requiere el derecho que ha sido sistemáticamente vulnerado, a fin de que fueran

tomadas en cuenta al momento de emitir los actos tendentes a superar esa situación.

Además, la labor del Máximo Tribunal en estos casos no se limitaría a la determinación de la situación inconstitucional y a su comunicación con los órganos encargados de superarla, sino que también tendría que funcionar como órgano encargado de la supervisión de los actos encaminados a lograr el cumplimiento, de forma que tendría que estar facultada para imponer plazos razonables para lograr que este tipo de determinaciones llegue a reflejarse en la realización del derecho en la realidad.

Este procedimiento difícilmente podría comprender las sanciones de destitución e inhabilitación previstas constitucionalmente para el caso de incumplimiento de las sentencias de amparo, al tratarse de situaciones en las que la obligación derivada de la sentencia no necesariamente se encuentra a cargo de un servidor público, sino de un órgano en su totalidad. De ahí que lo más coherente con este modelo sería el de no establecer sanciones, de tal manera que consistiera en un modelo de cumplimiento obligatorio, cuya principal consecuencia en caso de rebeldía sería la publicidad de la declaración judicial de que existe una situación de violación de derechos en perjuicio de un grupo determinado que no ha sido debidamente atendida.

Con lo anterior se podría partir de lo determinado en el juicio de amparo, promovido por particulares, para el establecimiento de medidas legislativas y administrativas que no habían sido emprendidas o que habiéndolo sido, no eran eficientes para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de un grupo específico en un contexto determinado, a fin de poder establecer las soluciones adecuadas para superar la problemática generada, con fundamento en la necesidad de que los poderes públicos actúen de forma correlacionada en cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Así, el mecanismo propuesto comprendería las siguientes etapas:

- El dictado de una o varias sentencias en donde se determine la violación a derechos económicos, sociales y culturales, cuya restitución implique la necesidad de emitir una norma general o el establecimiento de una política pública, lo cual daría pie a la remisión del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (de forma paralela al procedimiento de ejecución de la sentencia normal, en los aspectos cuya reparación no necesitan de medidas generales, es decir, de acuerdo con el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal).
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al advertir una violación similar en un contexto determinado derivada de los asuntos que le han sido remitidos, procedería a verificar, con intervención de los órganos involucrados, que la solución amerita la expedición o adecuación de una norma general o la implementación de una política pública, lo que, en caso de ser afirmativo, daría lugar a la comunicación de una resolución en la que se establezcan los parámetros del cumplimiento, a partir de un análisis de la situación del derecho en cuestión en el caso concreto, y estableciendo un calendario de objetivos para superar esa situación.
- La dirección del cumplimiento, a través de requerimientos y, en su caso, la imposición de ciertas medidas, como podría ser la emisión de declaratorias de incumplimiento de las obligaciones a cargo de determinado órgano para atender una situación de violación de derechos humanos.

Si bien podría pensarse que un procedimiento de cumplimiento que no contemple el establecimiento de sanciones graves a las autoridades que incurrieran en contumacia estaría destinado al fracaso, se estima que un primer paso para avanzar hacia la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, es asegurar la posibilidad del dictado de una sentencia que así lo haga patente, ante lo cual, la conducta de las autoridades tendría que estar orientada a superar el problema de forma espontánea, partiendo de la premisa de que las autoridades de todos los órdenes y poderes se encuentran obligadas por la Constitución para la consecución de ese fin.

CONCLUSIONES

I. En cuanto a la protección de los derechos fundamentales.

1. El reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de un catálogo de derechos fundamentales, entendiendo por éstos aquellas expectativas jurídicas básicas cuya realización es indispensable para el desarrollo digno y autónomo de las personas, implica la existencia de derechos subjetivos en favor de sus titulares, así como la presencia de una dimensión objetiva que genera diversas obligaciones a cargo del Estado para la realización de tales derechos.

2. De forma coherente con el principio de universalidad de los derechos humanos, el juicio de amparo tiene que ser un instrumento al alcance de un gran número de sujetos, pues si su titularidad corresponde a todas las personas, dicho instrumento jurídico debe contemplar la posibilidad de ser ejercido por ese universo. Por tanto, las reglas sobre legitimación deben estar orientadas a permitir su promoción al mayor número de sujetos, lo que tiene que ser asegurado en la legislación adjetiva, así como por los jueces de amparo al interpretar dichas reglas.

3. En virtud de los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el juicio de amparo tiene que dar lugar a la salvaguarda de todos los derechos que se ven impactados con el acto reclamado, a fin de que sea posible el dictado de una sentencia que repare de manera integral la situación irregular generada con el acto de autoridad inconstitucional. Por tanto, se debe verificar, en la mayor medida de lo posible, que la litis quede integrada de forma que se permita a las partes expresar sus argumentos respecto de la problemática completa y no sólo respecto de problemas específicos aislados.

4. El principio de progresividad que rige en materia de derechos humanos habilita al juzgador de amparo a realizar un análisis de las medidas concretas que el Estado lleva a cabo en el ámbito legislativo y administrativo, para determinar si

tales medidas son coherentes con la protección progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

5. Dentro de la obligación del Estado de promover los derechos humanos, se ubica la necesidad de que se implementen los mecanismos institucionales necesarios para comunicar a la población las características generales del juicio de amparo, sobre todo, de su posible efectividad para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, supone la ejecución de medidas que faciliten su promoción a todas las personas, especialmente aquellas que se encuentran en alguna situación desfavorable.

6. Tratándose del juicio de amparo, el principio *pro persona* debe vincularse con el derecho de acceso a la justicia establecido en el artículo 17 constitucional, de tal forma que se permita la interpretación más favorable respecto de las normas que rigen este proceso, de acuerdo con el principio *pro actione*. Esto supone una premisa fundamental para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, pues en la medida en que haya menos obstáculos procesales, mayor será la posibilidad del dictado de una sentencia de fondo, en la que se determine si hubo o no una violación a un derecho fundamental y, de ser el caso, se ordene una reparación.

7. El juicio de amparo constituye una herramienta que necesariamente debe ser apta para asegurar el cumplimiento del mínimo vital, que reconoce la necesidad de garantizar un nivel de vida adecuado y comprende la satisfacción de ciertas necesidades básicas. Así, ante la imposibilidad de conocer de forma preliminar en el juicio de amparo la posible afectación al mínimo vital de una persona, en los casos en que se manifestara una violación que posiblemente encuadrara en este supuesto, no cabría en ningún caso la prevalencia de una causa de improcedencia.

II. En cuanto al juicio de amparo.

1. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es válido sostener que el juicio de amparo debe

constituir un recurso efectivo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo, si se toma en cuenta que se trata de derechos cuya satisfacción es esencial para la existencia digna y autónoma de las personas.

2. La regulación general en torno a los supuestos de procedencia del juicio de amparo, las partes que participan en el proceso y la definición de acto reclamado, es coherente con una potencial exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales a través de dicho instrumento jurídico, tanto desde el punto de vista de la posible afectación directa tratándose de la existencia de un derecho subjetivo, como desde la dimensión objetiva de los derechos, a través del análisis de la constitucionalidad de los actos y omisiones de la autoridad relacionados con la realización de estos derechos.

3. El juicio de amparo en su vertiente de impugnación de normas generales, constituye un supuesto con enorme potencial para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que a través de este campo sería posible someter a control constitucional aquellas normas generales con impacto en la satisfacción de ese tipo de derechos, de forma que el juez constitucional pueda llevar a cabo un análisis de la validez de la medida legislativa desde la óptica de las obligaciones del Estado con respecto a un determinado derecho, así como en torno a su congruencia con el principio de progresividad que rige la materia.

4. El supuesto de procedencia del amparo contra actos administrativos reviste una relevancia especial en cuanto a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, pues da pauta al control constitucional de aquellos actos de la autoridad administrativa que ejecutan las políticas públicas orientadas a la satisfacción de estos derechos, por lo que puede decirse que se trata de un complemento al supuesto de procedencia relativo al reclamo de leyes inconstitucionales.

5. En cuanto a los supuestos de procedencia establecidos en la Ley de Amparo, con excepción al tema relativo a la imposibilidad de reclamar omisiones

legislativas, el juicio de amparo posibilita el análisis de la constitucionalidad, tanto de las medidas legislativas y administrativas que tienen relación con la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, como de los actos de ejecución de tales medidas por parte de la administración pública, con la salvedad relativa al obstáculo que constituye el principio de relatividad de las sentencias.

6. El interés legítimo tiene que ser una puerta abierta para la procedencia del juicio de amparo en contra de muchos de los actos posiblemente violatorios de derechos económicos, sociales y culturales que escapaban del control constitucional con la regulación que imperaba anteriormente, que exigía la existencia de un interés jurídico.

7. La posibilidad de suplir la deficiencia de la queja en favor de las personas que se encuentran en desventaja social, se debe entender como un aspecto positivo en la regulación del juicio de amparo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, siempre que se interprete en el sentido de que la desventaja social no se encuentra referida exclusivamente al sentido económico, sino a todas aquellas situaciones que disminuyen la posibilidad de las personas de plantear un reclamo con la calidad suficiente que les permita la defensa de sus derechos humanos.

8. Existen al menos los siguientes obstáculos procesales que impiden que el juicio de amparo constituya un mecanismo efectivo de protección de los derechos económicos, sociales y culturales: a) la manera en la que queda fijada la litis en el juicio; b) La imposibilidad de reclamar mediante el juicio de amparo omisiones legislativas; y c), el principio de relatividad de las sentencias.

9. Una posible solución a los obstáculos que implica el principio de relatividad de las sentencias, sería la inclusión en la ley de la posibilidad de que los jueces de amparo dictaran sentencias en las que se declarara la existencia de una situación fáctica de violación de derechos sociales en perjuicio de un grupo determinado, que incluyera las siguientes etapas:

- 1) El dictado por parte de los jueces de distrito de una o varias sentencias en donde se determine la violación a derechos económicos, sociales y culturales, cuya restitución implique la necesidad de emitir una norma general o el establecimiento de una política pública, lo cual daría pie a la remisión del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al advertir una violación similar en un contexto determinado derivada de los asuntos que le han sido remitidos, procedería a verificar, con intervención de los órganos involucrados, que la solución amerita la expedición o adecuación de una norma general o la implementación de una política pública, lo que, en caso de ser afirmativo, daría lugar a la comunicación de una resolución en la que se establezcan los parámetros del cumplimiento, a partir de un análisis de la situación del derecho en cuestión en el caso concreto, y estableciendo un calendario de objetivos para superar esa situación.
- 3) La dirección del cumplimiento, a través de requerimientos y, en su caso, la imposición de ciertas medidas, como podría ser la emisión de declaratorias de incumplimiento de las obligaciones a cargo de determinado órgano para atender una situación de violación de derechos humanos.

Se puede concluir que en la actualidad el juicio de amparo no constituye un recurso idóneo y efectivo de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, en la magnitud que tendría que serlo, es decir, de acuerdo con el reconocimiento que la Constitución Federal expresa respecto de tales derechos, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, ya que respecto de esta última, existen obstáculos procesales, como la imposibilidad de combatir omisiones legislativas y el principio de relatividad de la sentencias, que impiden que este instrumento de protección constitucional sea adecuado para someter a control judicial los actos legislativos y administrativos de las autoridades estatales, con el objeto de verificar, desde el punto de vista constitucional, si esos actos son congruentes con sus obligaciones en materia de la realización de tales derechos fundamentales.

Para superar estos obstáculos y poder hablar de la consolidación del juicio de amparo como un recurso efectivo de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, un primer paso sería el de sortear el principio de relatividad de las sentencias a través de un procedimiento que permitiera el dictado de sentencias con efectos generales, lo que sería coherente con el fin último del juicio de amparo, que como instrumento de control constitucional tiene por objeto garantizar la prevalencia de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS Christian (comps.), *Derechos sociales, instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.
- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *et. al.*, *Teoría de la Constitución*, 3a. ed., México, Porrúa, 2007.
- BERNUZ BENÉITEZ, Ma. José y CALVO GARCÍA Manuel (eds.) *La eficacia de los derechos sociales*, España, Tirant lo Blanch, 2014.
- BUSTOS BOTTAI, Rodrigo Guillermo, *Derechos sociales: exigibilidad y justicia constitucional*, Chile, Librotecnia, 2014.
- CABALLERO OCHOA, Javier, *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*, México, Porrúa, 2009.
- CANOSA USERA, Raúl, “Interpretación evolutiva de los derechos fundamentales”, en *Constitucionalismo*”, en ASTUDILLO, César y CARPIZO, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- CANTÓN J., Octavio y CORCUERA C., Santiago (coords.), *Derechos Económicos, sociales y culturales, ensayos y materiales*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004.
- CARBONELL, Miguel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, México, Editorial Flores-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos humanos en México, hacia un nuevo modelo*, México, Ubijus, 2014.

CÁRDENAS, Blanca Raquel, *Contornos jurídico-fácticos del estado de cosas inconstitucional*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2011.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel (coord.), *El juicio de amparo en materia administrativa*, 2a. ed., México, Porrúa, 2014.

CASAL H., Jesús María, *Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Venezuela, Legis, 2010.

CERVANTES ALCAYDE, Magdalena, *et. al.*, (coords.), *¿Hay justicia para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

FERRAJOLI, LUIGI, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2006.

_____, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo, guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 2013.

_____, Eduardo, *et al.* (coord.), *Derechos Humanos en la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, 2013.

_____, *La acción constitucional de amparo en México y España*, 4a. ed., México, Porrúa, 2007.

_____, *Panorámica del Derecho Procesal y Convencional*, México, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas Sociales, S.A., 2013.

FIGUEROA MEJÍA, Giovanni, *et. al.* (coords.), *El amparo del siglo XXI*, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2009.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

_____ y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como un nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa, 2013.

GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, *Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ CORDERO, Paula M. (coord.), *El control de convencionalidad y las cortes nacionales. La perspectiva de los jueces mexicanos*, México, Porrúa, 2013.

GÓMEZ, Mara, *Jueces y derechos humanos. Hacia un sistema judicial transnacional*, México, Porrúa, 2014.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2011.

MEDINA GUERRERO, Manuel, *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, España, McGraw Hill, 1996.

MORALES VELÁZQUEZ, Andrés Alonso, *Derechos sociales fundamentales en la teoría jurídica de Luigi Ferrajoli*, Colombia, Ibáñez, 2013.

PAHUAMBA ROSAS, Baltazar, *El derecho a la protección de la salud*, México, Novum, 2014.

PINO, Giorgio, *Derechos e interpretación, el razonamiento jurídico en el Estado constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Los derechos humanos en México, análisis y comentarios a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, Bases del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2012.

SERRANO ROBLES, Arturo, “El juicio de amparo en general y las particularidades del juicio de amparo administrativo”, en *Manual del juicio de amparo*, 32a. ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación-Themis, 2010.

SERRANO ROBLES, Arturo, *et. al.*, *Manual del juicio de Amparo*, 32a. ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación-Themis, 2010.

SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007

TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, *Teoría y práctica del proceso de amparo indirecto en materia administrativa*, México, Porrúa, 2008.

_____, *Argumentación en el amparo, esquema formal de los conceptos de violación y de las sentencias de amparo*, 3a. ed. México, Porrúa, 2012.

VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional en derechos humanos, un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2012.

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa, *La exigibilidad de los derechos sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

ANZURES GURRÍA, José Juan, “*La eficacia horizontal de los derechos fundamentales*”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 22, enero-junio de 2010.

CARPIZO MAC-GREGOR, Jorge, "Breve catecismo sobre los derechos humanos", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, año I, tomo 1, núm. 2, 1990.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Los instrumentos internacionales en materia de derechos fundamentales y el principio *pro homine*", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LVII, núm. 247, enero-junio de 2007.

TRON PETIT, Jean Claude André, ¿Qué hay del interés legítimo? (primera parte), *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 33, 2012.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

PINTO, Mónica, "Integralidad de los derechos humanos. Exigibilidad de los derechos colectivos y acceso a la justicia de las personas en condición de pobreza", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 50, julio-diciembre de 2009, <https://www.iidh.ed.cr/multic/revistaiidh.aspx?contenidoid=cf53eb8f-a0d2-478c-b17e-b4622b20f25a&Portal=IIDH>.

VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés, "La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: el llamado 'estado de cosas inconstitucional'", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Chile, Universidad de Talca, año 1, no. 1, 2003. <http://www.cecoch.cl/publicacion/2003-revista-1/>.

LEGISLACIÓN*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

* Consultada en la página de internet <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Jurisprudencia 1a./J. 107/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIII, t. 2, octubre de 2012, p. 799.

Jurisprudencia 2a./J. 56/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 6, t. II, mayo de 2014, p. 772.

Jurisprudencia 1a./J. 104/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXV, t. 2, octubre de 2013, p. 906.

Jurisprudencia 1a./J. 168/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, enero de 2008, p. 225.

Jurisprudencia P./J. 50/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 60.

Jurisprudencia 2a./J. 108/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo XXXII, agosto de 2010, p. 416.

Jurisprudencia P./J. 20/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202.

Jurisprudencia P./J. 21/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 204.

Jurisprudencia 1a./J. 9/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 20, t. I, julio de 2015, p. 635.

Tesis P. XIII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 22, t. I, septiembre de 2015, p. 242.

Tesis 2a./J. 36/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VII, t. 2, abril de 2012, p. 1060.

Tesis P./J. 11/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527.

Tesis P./J. 20/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202.

Tesis 1a. CXXXVI/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 17, t. I, abril de 2015, p. 516.

Tesis 1a. CCCIX/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 23, t. II, octubre de 2015, p. 1633.

Tesis 1a. CCCXXVII/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 613.

Tesis 1a. CCLXXVII/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XV, t. 1, diciembre de 2012, p. 526.

Tesis 1a. CLXXI/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 428.

Tesis 1a. XLIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, tomo 1, febrero de 2013, p. 822.

Tesis I.4o.A.1 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro III, t. 5, diciembre de 2011, p. 3774.

Tesis 1a. CXXIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXII, t. 1, julio de 2013, p. 559.

Tesis 1a. CLXVII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 442.

Tesis 1a. CCCLI/2013, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 1, t. I, diciembre de 2013, p. 537.

Tesis XIII.T.A.1 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. II, abril de 2014, p. 1695.

Tesis 2a. CXXVI/2015, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, noviembre de 2015, t. II, p. 1298.

Tesis 2a. LXXX/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXIV, t. 3, septiembre de 2013, p. 1854.

Tesis 2a. VIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVII, t. 2, febrero de 2013, p. 1164.