

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA



“El interés legítimo como vía de acceso a los derechos difusos”

Trabajo recepcional que para obtener el grado de
Maestra en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica

Presenta: **ANA GABRIELA ALCÁNTARA DÁVALOS**

Tutor **MARCOS DEL ROSARIO RODRÍGUEZ**

Tlaquepaque, Jalisco. 6 de diciembre de 2019.

EL INTERÉS LEGÍTIMO COMO VÍA DE ACCESO A LOS DERECHOS DIFUSOS

Resumen.

El presente texto tiene como objeto el estudio del interés legítimo como figura procesal implementada en la Ley de Amparo en el año 2011 como vía para acceder a la tutela de los derechos difusos. Se sostiene que este instrumento procesal no ha satisfecho el fin para el cual fue incorporado al juicio de garantías, exponiendo las principales causas que han obstaculizado la tutela judicial de los derechos difusos.

Palabras clave: interés legítimo, derechos difusos, juicio de amparo.

Introducción.

Si bien los antecedentes más remotos del interés legítimo provienen de la institución francesa de la división de poderes en la que paulatinamente se concedió al derecho administrativo la atribución de reparar los actos u omisiones de la administración¹, al percibir que existía la imposición de obligaciones a la autoridad de las cuales los gobernados serían beneficiarios de forma general pero sin que existiera en el marco jurídico una legitimación expresa para exigir su cumplimiento, se comenzó con una larga trayectoria de estudios tendientes a identificar los obstáculos que los procesos judiciales tradicionales presentaban para la tutela de las actividades administrativas irregulares.

Así, principalmente los juristas pertenecientes a la doctrina italiana², identificaron las reformas que serían necesarias para lograr un acceso amplio y efectivo a su tutela³, comenzando a formular propuestas tendientes a proporcionar representación jurídica para la exigencia de los beneficios que debería obtener la colectividad, reformulando con ello las formas tradicionales del procedimiento y tutela jurisdiccional, como lo sería la creación de “una –nueva– suerte de legitimación especial y ampliada para estar en el juicio”.⁴

El sistema jurídico mexicano no fue la excepción en adoptar esta postura en el derecho administrativo, contemplada en el juicio contencioso administrativo⁵ reconociéndose la posibilidad de que grupos sociales impugnaran actos administrativos en materia ambiental sin necesidad de acreditar un ser titulares de un derecho subjetivo afectado y bajo este esquema, el día 6 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley

¹ Para más información consultar: Jean Claude Tron Petit. (2016). ¿Qué hay del interés legítimo? México: Porrúa.

² Ídem

³ Antonio Gidi; Eduardo Ferrer Mac-Gregor; Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. (2003). La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos: hacia un código modelo para Iberoamérica. México: Porrúa.

⁴ Ídem

⁵ Miguel Pérez López. (septiembre - diciembre 2012). El arribo del interés legítimo al juicio de amparo. Alegatos, Vol. 26, pp 749-780.

de Amparo en vigor, entre otras instituciones jurídicas, incluye el concepto de “interés legítimo” como legitimación para acudir al juicio de amparo.

En esa medida, la figura del interés legítimo pretende ampliar las posibilidades para acceder al juicio de amparo⁶, al otorgar la posibilidad de hacer valer los derechos fundamentales de disfrute colectivo y no sólo los clásicos derechos subjetivos.

Previo a precisar las figuras fundamentales que servirán de base para el estudio de la efectividad del interés legítimo en el juicio de amparo, conviene hacer hincapié en que no es objeto del presente texto abordar las diversas teorías que tratan de explicar los intereses y derechos de incidencia colectiva, a los cuales se les ha otorgado distintas denominaciones aunque con alcances similares⁷, sino que se partirá de las definiciones y alcances que el sistema jurídico mexicano ha otorgado.

La tesis jurisprudencial más reciente que al respecto se ha pronunciado es la identificada con el rubro “Interés legítimo e interés jurídico, sus elementos constitutivos como requisitos para promover el juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, "teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. **Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia**

⁶ Para mayor información consultar Miguel Pérez López. (septiembre - diciembre 2012). El arribo del interés legítimo al juicio de amparo. Alegatos, Vol. 26, 749-780.

⁷ Para más información consultar Antonio Gidi. (2004). Las Acciones Colectivas y la Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos Individuales en Brasil: Un modelo para países de derecho civil. En Coisa julgada e litispendencia em acoes coletivas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

(El realce es propio.)

La doctrina nos puede ayudar a aportar una mayor claridad de dicho concepto, al reconocerlo como la facultad de aquellos sujetos que comparten un vínculo para acceder a la tutela judicial respecto de aquellos derechos que no pueden ser objetos de individualización:

“De ahí que el concepto de interés sirva para definir de mejor forma el **vínculo jurídico que une a quienes se encuentran dentro de un grupo o colectivo** que comparten este tipo de intereses indivisibles, susceptibles de ser protegidos a través de estas acciones”⁸

(El realce es propio.)

De lo citado podemos advertir que la doctrina presenta una definición más precisa y útil para fines prácticos del interés, como el “vínculo jurídico que une a quienes se encuentran dentro de un grupo” que constituirá el punto de partida para el desarrollo del presente texto; sin embargo, es común que la normatividad e incluso la jurisprudencia mexicana utilice los términos “intereses” y “derechos” indistintamente, tal como aparece en los artículos 580 y 581 del Código Federal de Procedimientos Civiles:

“Artículo 580.- En particular, las acciones colectivas son procedentes para tutelar:

- I. Derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes.
- II. Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.”

“Artículo 581.- Para los efectos de este Código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:

(...)”

Respecto de la naturaleza de los términos “difusos” y “colectivos” existen pocos criterios jurisprudenciales, destacando de entre ellos el identificable con el rubro “Intereses difusos o colectivos, su tutela mediante el juicio de amparo indirecto”, pronunciado por el Primer

⁸Juan Manuel Gómez Rodríguez. (2014). La contribución de las acciones colectivas al desarrollo regional desde la perspectiva del derecho socia. Cuestiones Constitucionales, Vol. 30, pp. 65.

Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, que dispone:

INTERESES DIFUSOS O COLECTIVOS. SU TUTELA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

En torno a los derechos colectivos la doctrina contemporánea ha conceptualizado, de manera general, al interés **supraindividual** y, específicamente, a los intereses difusos y colectivos. **Así, el primero no debe entenderse como la suma de intereses individuales, sino como su combinación, por ser indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas.** Por su parte, **los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable,** que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común. Mientras **que los colectivos corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común** y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad. Sin embargo, sea que **se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen.** Ahora, debido a la complejidad para tutelarlos mediante el amparo, dado que se advierte como principal contrariedad la legitimación *ad causam*, porque pudiera considerarse que rompe con el sistema de protección constitucional que se rige, entre otros, por los principios de agravio personal y directo y relatividad de las sentencias, el Constituyente Permanente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, adicionó un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenó la creación de leyes y procedimientos para que los ciudadanos cuenten con nuevos mecanismos de tutela jurisdiccional para la defensa de sus intereses colectivos, sin que se haya expedido el ordenamiento que reglamente las acciones relativas. No obstante, la regulación formal no constituye una condición para determinar la legitimación procesal de los miembros de la colectividad cuando precisan defender al grupo al que pertenecen de un acto autoritario que estiman afecta algún interés supraindividual. **Consecuentemente, todos los miembros de un grupo cuentan con interés legítimo para promover el juicio de amparo indirecto,** en tanto que se hace valer un interés común y la decisión del conflicto se traducirá en un beneficio o, en su caso, en un perjuicio para todos y no sólo para quienes impugnaron el acto.

(El realce es propio.)

Si bien es cierto que tanto la tesis como las porciones normativas transcritas realizan un uso indistinto (o muy poco claro) de los términos derechos e intereses, también es cierto que el criterio jurisprudencial sí realiza una distinción entre los subtipos de (lo que para fines prácticos nosotros entenderemos como) derechos que pueden verse amparados por el interés legítimo, siendo los siguientes:

Supraindividuales	Pretensión indivisible	Combinación de derechos individuales por ser indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas
Difusos		Situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable.
Colectivos	Pretensión divisible	Grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común.

Por tanto, el presente artículo analizaremos al interés legítimo como puerta de acceso al juicio de amparo y la medida en que éste ha podido garantizar la tutela de los derechos difusos. Esto, mediante el estudio de diversos juicios de amparo que, como podrá observarse, arrojaron resultados comunes, advirtiendo de ese modo que las principales causas que han obstaculizado la tutela judicial de los derechos difusos han sido las siguientes:

- I. La ambigüedad del concepto “interés legítimo” y su tipificación como legitimación en el proceso.
- II. La voluntad de los juzgadores y riesgo del sobreseimiento de los juicios.
- III. La capacidad económica del Estado como medida de la obligación para cumplir con la progresividad de los derechos difusos.
- IV. Las limitaciones que el Poder Judicial Federal presenta con motivo de la división de poderes.

El interés legítimo en el sistema jurídico mexicano y su objeto en el juicio de amparo.

Como se ha mencionado, existen diversas teorías que tratan de explicar los intereses y derechos de incidencia colectiva, otorgándoseles distintas denominaciones, aunque con alcances similares⁹. Tan es así que, con la intención a efecto de resolver esta problemática, en el año 2002 se realizó un Anteproyecto de Código Modelo para Iberoamérica¹⁰ que pretende establecer las bases generales que serviría a estos países

⁹Para más información consultar Antonio Gidi. (2004). Las Acciones Colectivas y la Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos Individuales en Brasil: Un modelo para países de derecho civil. En Coisa julgada e litispendencia em acoes coletivas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁰Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanable y Antonio Gidi. (2003). Juicio de amparo mexicano y anteproyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica (a propósito del interés legítimo) Eduardo Ferrer MacGregor. En Anteproyecto de Código Modelo para Iberoamérica (100). México: Porrúa.

para esclarecer las distintas expresiones que se utilizan para comprender a los fenómenos difusos, colectivos e individuales homogéneos.

Sin embargo, la concepción de los intereses difusos asumida por el referido anteproyecto también fue equiparar interés y derechos, e incluso considerándose por uno de sus autores que la distinción entre “los conceptos de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos, tienen poca utilidad”¹¹, puesto que “desde que se esté persuadido (...) de la necesidad de asegurar a los titulares de protección jurisdiccional eficaz, no importa tanto saber a qué título se les otorga esta protección”.¹² Así podemos empezar a deducir la ambigüedad del concepto y como consecuencia de ello, las dificultades en su implementación.

Pero como se ha sostenido, para una mayor claridad de estudio y por fines prácticos, en el presente texto se estudia al “interés legítimo” como el vínculo jurídico que asiste a los sujetos para comparecer ante los tribunales. A ese respecto, los juristas Jean Claude Tron Petit y Cristina Fuentes Macías¹³, formularon una distinción clara y precisa de las clasificaciones del “interés” como legitimidad en el proceso:

“a) El interés simple es la pretensión, motivo o estímulo que puede tener cualquier sujeto respecto de una cosa o conducta, actualizado cuando en la regulación jurídica general no se establece ningún tipo de facultades en los supuestos normativos para exigir la satisfacción de una pretensión, sino que sólo algún o algunos individuos tienen la facultad de incoar un procedimiento de investigación a través de una denuncia.

b) El interés jurídico existe cuando una norma jurídica específica (constitucional, legal o contractual) otorga un derecho específico a un individuo, quien a partir de dicha norma gozará de la protección frente a cualquier persona o autorizada, en relación con dicho derecho (...)

c) El interés legítimo está concebido para las personas integrantes de un grupo definido y calificado legalmente, lo que permite su diferenciación objetiva, “por la que se vean indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien sea por que vean obstaculizada la posibilidad de alcanzar o consumir ciertas posiciones, estatus o prerrogativas; o bien, porque sean privados de las ventajas ya logradas o que pudieran haber obtenido si la conducta de una autoridad se hubiera realizado dentro del orden jurídico correspondiente, y a pesar de que no sean titulares de derechos subjetivos perfectos”.

(El realce es propio.)

¹¹Antonio Gidi; Eduardo Ferrer Mac-Gregor; Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. (2003). La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos: hacia un código modelo para Iberoamérica. México: Porrúa.

¹²Idem.

¹³Tron Petit, Jean Claude y Fuentes Macias, Cristina, “El interés en el derecho mexicano” en Revista Mexicana de Procuración de Justicia, volumen I, número 5, junio de 1997, pp. 95-107.

Los citados juristas nos ayudan a hacer una distinción entre los tipos de interés, entendidos como el vínculo entre el o los sujetos y el acto de autoridad, mientras que por su parte, la tesis de jurisprudencia “Interés legítimo e interés jurídico, sus elementos constitutivos como requisitos para promover el juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, citada en líneas precedentes, nos permite complementar la clasificación de la legitimidad de los individuos para acudir al juicio como sigue:

Interés jurídico	Interés legítimo	Interés simple
<ul style="list-style-type: none"> • Conferido por una norma jurídica específica (constitucional, legal o contractual). • Otorga un derecho específico a un individuo. • Por tanto, la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado. • Y que el acto de autoridad afecte ese derecho (agravio). 	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde a las personas integrantes de un grupo definido. • Existe una diferenciación objetiva • Existe una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada • Por tanto, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo. • El acto de autoridad transgrede ese “interés difuso” de manera individual o colectiva. • El promovente pertenece a esa colectividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pretensión, motivo o estímulo que puede tener cualquier sujeto respecto de alguna acción u omisión del Estado. • En caso de satisfacerse no se traducirá en un beneficio personal para el interesado. • No supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido.¹⁴

Con base en los citados criterios jurisprudenciales y doctrinarios expuestos, podemos ver que el sistema jurídico mexicano ha entendido como interés legítimo a la facultad para acceder a la tutela judicial de aquel o aquellos sujetos que con motivo de una norma que establece un derecho difuso, se encuentran diferenciados objetivamente. Por tanto, con el cumplimiento o incumplimiento de dicho derecho objetivo, se ven beneficiados o perjudicados en su esfera jurídica.

Ahora bien, conviene recordar que hasta antes del 2011 el juicio de amparo requería para su procedencia el tradicional interés jurídico, negando el acceso al estudio de aquellos actos que afectaran derechos más allá de los subjetivos. En concordancia a lo anterior, el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea afirmó que:

¹⁴ Primera Sala, SCJN. (2016). Interés legítimo en el amparo, su diferencia con el interés simple. Semanario Judicial de la Federación, Libro XVII, p. 822.

“Lo reducido del concepto del interés jurídico no se compadece con las exigencias de una sociedad moderna ni responde a los retos del derecho público contemporáneo. Es necesario que el amparo tutele los derechos fundamentales cuando éstos son vulnerados, aunque no se afecte un derecho subjetivo; asimismo, es menester que se abra la posibilidad de control en los casos de intereses difusos y colectivos.”¹⁵

Conforme a lo anterior, se esperaba que la implementación del interés legítimo en el juicio constitucional se tradujera en:

“enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a los tiempos que vive el país. Del mismo modo, el interés legítimo fortalecería al estado de derecho al incluir en el ámbito de control constitucional sectores que hoy están ajenos de control jurisdiccional.”¹⁶

Pero el reconocimiento del interés legítimo en el juicio de amparo ha sido una tarea difícil tanto para los peticionarios como para los juzgadores, puesto que si bien es cierto que se ha trabajado en la conceptualización e implementación de éste tipo de legitimación, también es cierto que las confusiones semánticas contribuyen a la ineficaz defensa y tutela del derecho que está en cuestión, dado que como veremos, existen casos reiterados en los que los juzgadores se niegan a reconocer que se actualiza esta figura procesal mientras que las instancias superiores sí logran advertirla con base en los mismos supuestos. Además, se presentan juicios de amparo ostentando un interés legítimo, cuando lo que realmente se muestra por los quejosos es un interés simple, pero la voluntad del juzgador es capaz de asegurar protección jurisdiccional.

Análisis de casos.

En este apartado expondremos diversos juicios de amparo que constituyen los casos de estudio con la finalidad de esclarecer si el interés legítimo ha satisfecho la expectativa que generó con su inclusión a este medio de control constitucional. Entre ellos se exponen asuntos en los que los quejosos ostentaron un interés legítimo (o lo que podía configurarse como tal) incluyendo casos de éxito en los que se concedió la protección constitucional y su cumplimiento al fallo protector.

1. Juicio de Amparo “Comunidad Mini Numa”.

En el año 2007, diversos integrantes del centro de población denominado “Mini Numa” comunidad indígena Mixteca, ubicada en el Estado de Guerrero, solicitaron mediante escrito dirigido al Gobernador que se les proveyera de servicios básicos de salud, petición que fue negada por el Secretario de Salud del Estado argumentando que según el Modelo Integrador de Atención a la Salud (MIDAS) la localidad debía contar, entre otros requisitos,

¹⁵ Zaldívar Lelo de Larrea Arturo. (2002). Hacia una nueva Ley de Amparo. Cuestiones Constitucionales, Vol. XXVIII, pp. 216.

¹⁶ Ídem.

con una población mínima de 2,500 habitantes para la construcción de un centro de Salud. En contra de dicha negativa, los peticionarios interpusieron juicio de amparo.

Conviene destacar que, al presentarse este juicio de amparo aún no se contemplaba la figura del interés legítimo en la Ley de Amparo. Sin embargo, el juez de distrito argumentó que si bien los quejosos no tenían facultad de representar a la comunidad (uno de ellos presentándose como delegado municipal y los restantes como integrantes del Comité de Salud de la Comunidad Mini Numa) los actos reclamados serían analizados de manera individual respecto de cada una de las personas que comparecieron al juicio, atendiendo el principio de relatividad de la sentencia, pero también al principio contenido en el párrafo tercero del artículo 4 Constitucional que “es una norma programática y contiene un derecho subjetivo al declarar que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud””.¹⁷

A la luz de los numerales 1, 2, 4 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se expuso que el derecho a la salud involucra tanto garantías individuales como sociales, con la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad y sin discriminación a servicios de salud dignos que atiendan cualquier caso y bajo cualquier circunstancia.

Además, al hacer referencia a los dispositivos 10 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, concluyó que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente.

Y que, si bien es cierto que dicho Pacto reconoce que existen factores que están fuera de control de los Estados que impiden la plena realización progresiva del derecho aludido, como el nivel de desarrollo del Estado Parte:

“31. La realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado periodo no debe interpretarse en el sentido de que priva de todo contenido significativo las obligaciones de los Estados Partes. Antes, al contrario, la realización progresiva significa que los Estados Partes tiene la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del artículo 12”¹⁸

Es el caso que los quejosos habitantes de la comunidad de Mini Numa, la cual se encuentra a una hora y media de camino a pie de la cabecera municipal Metlatonoc, Guerrero y es conocida por su pobreza extrema, han sufrido la muerte de sus familiares, pues las enfermedades han llegado a ser causa de defunción entre los habitantes

¹⁷ Juicio de Amparo Indirecto 1157/2002-II Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero, pp13.

¹⁸ Ídem pp37.

destacando como factor la falta de atención médica en la clínica que se encuentra en Metlatonoc.

Al no contar con servicio médico en su comunidad, deben trasladarse al centro de salud ubicado en Metlatonoc. para ser atendidos por el médico responsable, empero la mayoría de las ocasiones la clínica se encontraba cerrada o bien, si estaba abierta no alcanzaban turno a través de una ficha, o si alcanzaban su turno llegaba después de las tres de la tarde, por lo que el doctor encargado les negaba la atención.

Por lo anterior, el juez de distrito concluyó que, si bien con base en los lineamientos del MIDAS no procede obligar a la autoridad responsable a realizar la construcción del centro solicitado por los peticionarios, del mismo MIDAS se prevé la construcción de casas de salud para comunidades rurales dispersas, como enlace con los centros de salud más cercanos. Sin embargo, como se expuso, el centro de la comunidad más cercana cual no cumple con las condiciones mínimas para que los quejosos puedan recibir atención médica (no existe mobiliario, medicamento suficiente, luz eléctrica, ni agua potable). Por lo que es evidente que se vulnera el derecho a la salud al no existir posibilidades de acceder en condiciones de a los servicios médicos.

Por tanto, en el año 2008 se dictó sentencia concediendo amparo a efecto de que la Comunidad Mini Numa tuviera una unidad médica, con personal capacitado y cuadro básico de medicamentos, al igual que el centro de salud ubicado en Metlatónoc, Guerrero

2. Juicio de Amparo “Pabellón 13”

El Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Ismael Cosío Villegas” (INER) se encargaba de brindar atención activa, hospitalaria y ambulatoria a personas con VIH/SIDA. En estos casos, los pacientes requieren instalaciones que permitan atención clínica especializada y el control apropiado de los microorganismos. Sin embargo, el INER no contaba con este servicio clínico especializado, por lo que era necesario que hiciera uso de las instalaciones del Servicio de Neumología Oncológica de dicho Instituto, lo que debido al estado de inmunodeficiencia grave de los enfermos confería el doble de riesgos para ellos.

Al respecto Comité Técnico del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud apuntó que las necesidades de las personas que padecen VIH/SIDA no podían verse satisfechas con una remodelación del pabellón, sino que la infraestructura debía de estar diseñada para prevenir y disminuir la infección, resultando más conveniente la construcción de un nuevo pabellón, aunado a que, de remodelarse, tendrían que dejar de atender a los pacientes por un año.

Así, en el 2008 el Comité autorizó la aplicación de recursos para la elaboración del proyecto ejecutivo Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico, conocido como “Pabellón 13”, para pacientes con VIH/SIDA con la finalidad de ser la primera unidad hospitalaria en México diseñada con base en la contención de agentes infecciosos y de bioseguridad.

Sin embargo, en marzo de 2012 las autoridades del INER informaron al presidente del Comité de Usuarios con VIH/SIDA de los Servicios de Salud del INER, que la ejecución de este proyecto (Pabellón 13) había sido suspendida por falta de recursos; razón por la cual tres pacientes del INER promovieron amparo indirecto señalando como acto reclamado la omisión de tomar las medidas necesarias para garantizar y hacer efectivo el más alto nivel posible de salud.

Conviene precisar que, en este caso el juez de distrito estimó que los quejosos sí contaban con interés legítimo para promover el juicio de amparo, dado que eran pacientes INER que recibían un tratamiento médico al ser portadores del VIH. Así, la omisión de ejecutar el proyecto denominado "Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para Pacientes con VIH/Sida y co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea", les afectaría como parte de la población portadora de dicha enfermedad.

No obstante, en el año 2013 se resolvió el amparo por el juzgador negando la protección a los quejosos bajo la premisa de que sí se prestaba el servicio de salud a los pacientes, quedando claro que no consideró la construcción del Pabellón 13 como una prioridad de salud.

Se levantaron sendas críticas en contra de este criterio, medularmente exponiéndose que:

“(…) el análisis que realizó el Juez de Distrito no guarda relación alguna con la litis planteada en el caso, puesto que los quejosos jamás negaron el recibir atención médica, y menos que se les cobrara por el servicio recibido. Lo que realmente constituye materia de controversia es el hecho de que las condiciones actuales de infraestructura en las que se brindan cuidados y atención médica no es el adecuado, ya que los pacientes o sufrieron coinfección o estuvieron en riesgo de sufrirlo dentro de la propia clínica en donde fueron atendidos”¹⁹.

El recurso de revisión presentado por los quejosos fue atraído para su resolución por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al resolver dicho recurso de revisión²⁰ la Segunda Sala estudió diversos criterios que se habían sostenido en relación con el derecho a la salud, contenido en el artículo 4 Constitucional, destacando los siguientes:

¹⁹Almanza Palomares, Adilene. (2017) “Los efectos en las sentencias de amparo en casos de derechos económicos, sociales y culturales, que se refieran al diseño de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo. Caso Pabellón 13”.

²⁰ Amparo en Revisión 378/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- El derecho a la salud no se limita a prevenir y tratar una enfermedad, sino que va más allá, traduciéndose en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona.
- La realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado periodo impone a los Estados el deber concreto y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización.
- La justiciabilidad del derecho a la salud implica adoptar medidas que colateral y fácticamente tengan efectos para más personas que las que actuaron como partes en el caso concreto.
- El derecho humano a la salud es uno de los requisitos fundamentales para que las personas puedan desarrollar otros derechos.

Establecido lo anterior, los ministros analizaron el contenido de los artículos 2 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, concluyendo que la obligación del Estado mexicano consistía en:

- 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, la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos en la convención.

Para resolver lo anterior, los Ministros acotaron la materia de la litis señalando que los argumentos de los quejosos estuvieron encaminados a alegar que las condiciones de infraestructura no eran las adecuadas para el tratamiento de pacientes hospitalizados en la clínica del INER, lo cual fue reconocido por las propias autoridades responsables, al proponer la construcción del Pabellón 13 debido a que no se contaba con los estándares de calidad necesarios para proteger a los pacientes y al propio personal.

Además, la Segunda Sala hace referencia al documento titulado "Evaluación de la Obligación de Adoptar Medidas hasta el 'Máximo de los Recursos de que Disponga' de Conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto" emitido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a efecto de determinar si el Estado ha fallado en adoptar medidas para la realización de los derechos económicos y sociales, hasta el "máximo de los recursos de que disponga", del que cita lo siguiente:

"La disponibilidad de recursos, **aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación**, de la misma forma que "el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas". Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes.

Para que un Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, "debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su disposición" en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas."²¹

(El realce es propio.)

Por lo que atendiendo a que la disponibilidad de recursos es una condicionante, pero no una justificación para la adopción de medidas de carácter inmediato, la Segunda Sala señaló que la limitación presupuestaria debía no solo demostrarse por las autoridades, sino además debía acreditar haber realizado todos los esfuerzos posibles de utilizar los recursos a su disposición para alcanzar sus obligaciones. De ahí que la simple afirmación de limitación presupuestaria por parte de las responsables no era suficiente para tener por demostrado que adoptó las medidas hasta el máximo de los recursos que disponía.

Por tanto, los ministros dictaron sentencia concediendo el Amparo para efectos de que las autoridades responsables tomaran las medidas necesarias para salvaguardar el derecho humano vulnerado para que los portadores de VIH recibieran tratamiento médico en instalaciones separadas al resto de los pacientes, a efecto de evitar el contagio de alguna enfermedad. Cumplimiento que implicaba, además, que las autoridades consideraran qué medida resultaría más adecuada para dar a los quejosos un tratamiento médico apropiado a su padecimiento.

3. Juicio de Amparo “Anteproyecto Malecón Cancún”

En julio de 2015, trece quejosos demandaron el amparo reclamando la emisión de la autorización condicionada en materia de impacto ambiental mediante la cual se autorizaba el “Anteproyecto Malecón Cancún” que tenía como objeto el desarrollo del citado proyecto contemplando la construcción de vialidades e introducción de servicios urbanos, por lo que se llevaron a cabo trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila inherentes a la ejecución del proyecto.

Previo su admisión, el juzgado de distrito desechó la demanda de amparo por considerar que no se había observado el principio de definitividad, pues a su criterio se debió agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa. A ese respecto, el Tribunal de Alzada aclaró que en los casos en que se plantee una violación directa a un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, no existe obligación de agotar los medios de defensa ordinarios existentes en la ley que rige el acto reclamado previo a la interposición de juicio de amparo, por tanto ordenó la admisión de demanda y el juicio fue ventilado por todos sus trámites legales.

²¹ Amparo en Revisión 378/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 33.

Al dictarse sentencia la juzgadora resolvió sobreseer el juicio de amparo, al considerar que los amparistas no contaban con un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, es decir, carecían de interés legítimo.

Esto es, la juez de distrito consideró que los peticionarios de amparo no acreditaron su interés legítimo pues no demostraron encontrarse en una situación jurídica distinta, que les permitiera expresar un agravio diferenciado de los demás residentes del municipio dado que con los documentos aportados (credenciales de elector y recibos de servicios) no generaban la suficiente convicción de que los domicilios que en ellas aparecían eran verídicos.

Al estudiar el recurso de revisión²² el Tribunal de Alzada esclareció que las quejas sí acreditaron su interés legítimo, toda vez que con las documentales aportadas demostraron que son residentes de la ciudad y vecinas de la zona aledaña al mencionado Malecón.

El tribunal hizo diversas precisiones en torno al interés legítimo que conviene resaltar:

- El interés, se refiere a un vínculo entre cierta esfera jurídica y una acción encaminada a su protección
- Que los llamados intereses difusos y colectivos son aquellos derechos subjetivos e interés legítimos que corresponden a las personas indeterminadas, pertenecientes a ciertos grupos sociales; es decir, la afectación es indivisible.
- Que el interés legítimo, implica un vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica.
- Para que exista un interés legítimo, se requiere la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad., es decir, posible.

Así pues, dado que las quejas señalaron como actos reclamados la expedición de la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún” así como los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila, de ello se sigue que al concederse el amparo se obtendría un beneficio social, como es conservar los manglares y con ello obtener el respeto a un ambiente sano en beneficio de la ciudadanía. Por ende, se está ante un interés legítimo; como una situación compartida por un grupo identificable, como es la ciudadanía Cancunense.

Una vez solventado el tema relativo a la legitimidad de los amparistas, el Tribunal Colegiado realizó el análisis de los conceptos de violación partiendo de la premisa de que

²² Amparo en revisión 88/2017, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

en sede judicial el derecho humano a un medio ambiente sano y su justiciabilidad entraña importantes principios: prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, sustentabilidad y congruencia²³.

Y que dichos principios se encuentran incorporados en diversas normas, haciendo referencia al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 191 del Tratado de la Unión Europea, la Ley Barnier, la Declaración de Río sobre el Medio y el Desarrollo, Informe Brundtland y resolución de distintos tribunales europeos.

Mientras que la jurisprudencia mexicana ha reconocido que en las últimas décadas la comunidad mundial ha comenzado a tomar conciencia sobre el vínculo entre derechos humanos y medio ambiente²⁴. Por tanto, el artículo 4° Constitucional más allá de ser “una norma programática” debía contar con plena eficacia legal, para traducirse en un mandato concreto para la autoridad.

Luego, se encargó de analizar el contenido del artículo 27 Constitucional, su reglamentación a través de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre y las normas oficiales vigentes en materia ambiental. Destacando que la citada Ley General de Vida Silvestre sufrió una modificación adicionándosele el artículo 60 Ter, que prevé:

“Artículo 60 TER.- Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.”

Y que, la exposición de motivos en que se sustentó dicha reforma se precisó que esta atendía a que:

“De acuerdo con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en los últimos 20 años se ha perdido el 65% de la superficie cubierta por manglares. De igual forma esta dependencia ha dado a conocer que cada año se deforestan 9,913 hectáreas de manglar. Más aun, se ha calculado que, de continuar con esta tendencia, para el año 2015 habremos perdido la totalidad de los bosques de manglar costero en nuestro país.

²³ Amparo en revisión 88/2017, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, pp 49.

²⁴ Segunda Sala, SCJN. (2017). Medio ambiente sano. Parámetro que deberán atender los juzgadores de amparo, para determinar si es dable eximir al quejoso de otorgar garantía para conceder la suspensión de actos que involucren violación a aquel derecho humano. Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, p. 1199.

Sin duda alguna, estas cifras nos indican la urgencia de promover la protección y conservación de este apreciable ecosistema. No obstante, lejos de cumplir con el cometido de poner a México al día y a la vanguardia en este tema, la autoridad ambiental ha respondido a los intereses y presiones del sector turístico y de comunicaciones”.²⁵

Continuando con la resolución, el Tribunal de Alzada adujo que, en la especie la violación al derecho humano a un medio ambiente sano constituye un aspecto medular del juicio de amparo, que en el caso concreto está dirigido a combatir una afectación al medio ambiente, dado que el predio en cuestión estaba integrado en su mayoría por vegetación hidrófila.

Apuntó que el polígono materia de la autorización condicionada en materia de impacto ambiental del “Anteproyecto Malecón Cancún” está integrado en un 64% por vegetación hidrófila, por lo que la afectación que reclaman las quejas al derecho humano a un medio ambiente sano es inminente en virtud de los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Colegiado advirtió que el “Anteproyecto Malecón Cancún” contraviene la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 que establece las especificaciones para la preservación de los humedales costeros en zonas de manglar. Lo anterior, debido a que si bien en la autorización se establece que se actualiza el caso de excepción previsto en la especificación 4.43²⁶ referente a que podían exceptuarse siempre y cuando se establezcan en la manifestación de impacto ambiental, medidas de compensación en beneficio de los humedales, la autoridad no justificó la procedencia de dicha excepción.

Es decir, el Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo consideró que debía negarse la autorización del proyecto del Malecón Tajamar, porque se pretendía afectar el 65% de la cobertura vegetal, constituida principalmente por manglar, catalogado como de protección especial. El argumento de la responsable fue que, dado que el área forma parte del crecimiento de la ciudad, la pérdida de espacios naturales era una tendencia irreversible, aunado a que no se afectaría la dinámica del sistema lagunar, ya que ésta contaba con amplia distribución en la entidad.

Acertadamente el Tribunal Colegiado advirtió que el crecimiento de la ciudad no constituye una justificación legal, eficaz y contundente para tener por actualizada la el supuesto de excepción, sino que simplemente constituía una opinión de carácter subjetivo de la autoridad emisora del acto reclamado.

²⁵ Cámara de Diputados, (2004) Exposición de Motivos, Decreto mediante el cual se adiciona un artículo 60 TER a la Ley General de Vida silvestre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de febrero de dos mil siete.

²⁶ 4.43 La prohibición de obras y actividades estipuladas en los numerales 4.4 y 4.22 y los límites establecidos en los numerales 4.14 y 4.16 podrán exceptuarse siempre que en el informe preventivo o en la manifestación de impacto ambiental, según sea el caso se establezcan medidas de compensación en beneficio de los humedales y se obtenga la autorización de cambio de uso de suelo correspondiente

En conclusión, se estableció que la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún” señalada como acto reclamado, así como los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila que derivan de esta, violan el derecho humano a un medio ambiente sano.

Así pues, el amparo fue concedido para los siguientes efectos:

“a) Se abstenga de ejecutar los actos reclamados, consistentes en la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio ** de veintiocho de julio de dos mil cinco, así como los trabajos de tala y remoción del mangle que ahí se localiza, Asimismo, debe abstenerse de emitir una nueva autorización en ese sentido.

b) Restituya la zona de mangle del sitio denominado Malecón Tajamar, que ha sido afectada con motivo de los trabajos de tala y remoción derivados de la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio *, de veintiocho de julio de dos mil cinco, a excepción de los espacios de las vialidades que se encuentran con construcción finalizada.

c) Para lo cual, la autoridad responsable, en uso de las facultades y atribuciones que la ley le confiere, deberá allegarse de las opiniones técnicas que estime pertinentes, así como elaborar un plan de trabajo concerniente a dicha restauración, debiendo justificar mediante la documental que corresponda el cumplimiento a la protección constitucional, en un tiempo razonable.”²⁷

4. Juicio de Amparo “Ciudad de las Artes”

En el año 2011, el Gobierno del Estado de Nayarit celebró un contrato para la construcción de la “Ciudad de las Artes”, misma que se llevaría a cabo en diversas etapas, sobre el inmueble conocido como antiguo estadio de béisbol.

Posteriormente, el Congreso del Estado aprobó la solicitud del Gobierno del Estado para la obtención de un crédito a fin de realizar la segunda parte de la Ciudad de las Artes. Sin embargo, en junio de 2013 se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto que autoriza al Ejecutivo para desincorporar y enajenar mediante contrato de compraventa el inmueble donde se ejecutaría el citado proyecto.

Por tanto, en ese mismo año, dieciséis quejosos demandaron el amparo en contra de los actos del Titular del Poder Ejecutivo y Congreso del Estado de Nayarit reclamando la publicación del decreto mencionado y la omisión de concluir la construcción de la totalidad de las etapas del proyecto denominado “Ciudad de las Artes”.

²⁷Amparo en revisión 88/2017, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, pp 104.

La demanda fue desechada al considerarse que por ser actos meramente administrativos su impugnación debería llevarse a cabo mediante el juicio contencioso administrativo, contraviniendo el principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo. Luego, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal de Alzada que conoció el recurso de queja respectivo, el juzgado de distrito admitió la demanda de amparo.

Seguido el juicio por sus trámites legales, en el año 2014 el juez de distrito dictó sentencia en la que resolvió sobreseer el juicio de amparo, pues a su entender, el acto reclamado no afectaba el interés legítimo de la parte quejosa. A ese respecto, en la sentencia se realizaron unas consideraciones que resulta conveniente destacar:

“(…) En ese sentido, el interés legítimo constituye una figura jurídica intermedia entre el interés jurídico y el interés simple, por lo que no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su especial situación frente al orden jurídico, en el entendido de que ésta no exige ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de la colectividad, identificada o identificable, lo que en el caso no fue demostrado por los quejosos.

En el caso concreto, los quejosos no aportaron alguna prueba idónea para demostrar que cuentan con una tutela jurídica en relación a su especial situación frente al ordenamiento jurídico, ni que alguna norma establece un interés difuso en beneficio de la colectividad, identificada e identificable, lo que supondría la demostración de que los quejosos pertenecen a ella. De acuerdo con lo anterior, los quejosos no acreditaron tener interés legítimo, ya que del acervo probatorio no se advierte que sean personas dedicadas a actividades artísticas y culturales como parte de su vida profesional o que en su caso formaren parte de alguna asociación civil que se encargue de promover, incentivar, apoyar y difundir actividades culturales en el lugar donde se autorizó la obra cuya omisión reclaman. En consecuencia, es inconcuso que lo procedente es sobreseer el amparo.”²⁸

Inconformes con el sobreseimiento, los quejosos interpusieron recurso de revisión, que fue atraído por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁹

Al estudiar el motivo del sobreseimiento que fue combatido por los recurrentes (la ausencia de un interés legítimo) y recordar sendos criterios establecidos referentes al tema, el Alto Tribunal explicó que:

“el interés legítimo implica “un vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto”, aclarando que “esta titularidad potencial de una ventaja o utilidad jurídica requiere de un interés actual y real, no hipotético, pues ello se encontraría ante un interés simple”³⁰

²⁸ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017. Amparo en Revisión 566/2015, pp. 8.

²⁹ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017. Amparo en Revisión 566/2015.

³⁰ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017. Amparo en Revisión 566/2015, pp. 11

Contrario a lo manifestado por el juzgado de distrito, la Sala explicó que los quejosos demostraron que dentro del predio denominado “Ciudad de las Artes” se tienen contemplados diversos proyectos que en su conjunto constituyen la expectativa de derecho de los quejosos, como lo era la Escuela Superior de Música y que de acuerdo con ello, algunos de los quejosos sí acreditaron tener una posición especial frente al orden jurídico suficiente para tener por demostrado su interés legítimo.

Esto es, el quejoso denominado “Q5” acreditó ser miembro de la asociación civil “LATEN” cuyo objeto social es la difusión, promoción y apoyo de actividades artísticas y culturales; el diverso sujeto “Q14” presentó pruebas documentales de su trayectoria artística, especialmente de su carrera técnica de teatro; “Q15” acreditó haber participado en el proyecto de desarrollo cultural comunitario denominado “Barrios Vivos Mexicaltzingo 2013”; “Q9” probó ser miembro de la asociación civil “Comunidad de Artistas e Intelectuales de Nayarit”; y “Q10” acreditó que ha sido merecedora de apoyos en material cultural por parte de los Fondos Estatales para la Cultura y las Artes.

De ahí que, resultare fácil evidenciar que los quejosos señalados tuvieron un interés especial en la cultura, por lo que la culminación del proyecto “Ciudad de las Artes” les reportaría un beneficio determinado, actual y cierto como lo es el acceso a nuevos espacios culturales. La Sala no omitió aclarar que “su posición especial frente al orden jurídico no se prueba simplemente por su interés en actividades culturales, sino también porque estos quejosos demostraron realizar dichas actividades en Tepic”, claro está, con el objeto de realizar una distinción precisa entre el interés simple y el interés legítimo.

Una vez que se revocó el sobreseimiento respecto de los aludidos quejosos, el Alto Tribunal procedió al estudio de fondo del único concepto de violación, que se hizo consistir que la omisión de terminar el proyecto de la Ciudad de las Artes transgredía el derecho a la cultura, puesto que les impide acceder a bienes culturales.

Para responder a lo anterior la Sala se dedicó a estudiar lo siguiente:

- “(i) el contenido del derecho a la cultura protegido en el parámetro de regularidad constitucional;
- (ii) el deber de proteger el núcleo esencial del derecho a la cultura;
- (iii) el deber de realizar progresivamente la plena realización de dicho derecho;
- (iv) el deber de no tomar injustificadamente medidas regresivas; y
- (v) si se violó el derecho de los quejosos a acceder a bienes y servicios culturales.”

Al analizar el primer punto, el Alto Tribunal esclareció que el derecho al acceso a la cultura se encuentra protegido en el artículo 4 Constitucional, 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Fuentes de cuyo análisis obtuvo que del derecho a la cultura se desprende un derecho prestacional a tener acceso a bienes y servicios culturales. Por tanto, es cierto que los quejosos tenían un derecho a que el Estado genere bienes y servicios culturales a los cuales puedan acceder. Derecho que se pudo haber vulnerado con la omisión de concluir el proyecto “Ciudad de las Artes”.

Luego, atendió a la Observación General No. 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la que se estableció que el “núcleo esencial” se refiere a un contenido mínimo que debe ser protegido absolutamente y que puede ser ampliado.

Además, precisó que los derechos económicos, sociales y culturales imponen un “deber de resultado” que implica que Estado debe de garantizar de manera inmediata la protección del núcleo esencial de los derechos sociales, en miras de evitar aquellas violaciones tan graves que ataquen directamente su dignidad. Dicho lo anterior, la Primera Sala señaló que la omisión de concluir la integridad del proyecto “Ciudad de las Artes” no viola el núcleo esencial del derecho a la cultura, pues no constituye “una afectación tan grave” que pueda calificarse una vulneración a la dignidad.

Luego, trascendiendo al estudio del siguiente nivel de protección, el Alto Tribunal analizó el cumplimiento del deber de alcanzar progresivamente la protección del derecho. Además de reiterar algunas de las fuentes normativas precitadas, el fallo aclaró que la citada Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que la expresión “progresividad efectiva” se refiere al reconocimiento de que la plena efectividad de todos los derechos no podrá lograrse en un breve período de tiempo, sino que deben tomarse en cuenta las dificultades que pueden presentarse: entonces, el deber de progresividad implica que tiene que existir una política pública razonable para lograr un desarrollo del derecho en cuestión.

Además, precisó que hay que tener en cuenta que, si bien los jueces pueden evaluar la razonabilidad de una medida, “son las autoridades administrativas y legislativas quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales. Por tanto, al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser deferentes con dichas autoridades”.

Con sustento en tales premisas la Sala concluyó que la omisión de concluir el proyecto de la “Ciudad de las Artes” no vulnera la obligación de progresividad en la satisfacción del derecho porque en el caso sí existía una política pública razonable sobre el acceso de las personas a distintos bienes e infraestructuras culturales; lo anterior dado que el Gobierno del Estado había concluido la primera etapa del proyecto, construyendo un espacio propicio para exposiciones e impartición de talleres, auditorio y cine al aire libre.

Finalmente, en cuanto al deber de no regresividad³¹ cual supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos en estudio el Estado está obligado a no dar marcha atrás, de modo que las prestaciones alcanzadas constituyen el nuevo estándar mínimo, la Sala concluyó sin mayores argumentos que la omisión reclamada no constituye una medida regresiva normativa ni fáctica.

En tales términos la Suprema Corte de Justicia determinó negar el amparo a los quejosos, bajo el argumento toral de que si bien es cierto éstas personas poseen interés legítimo para reclamar la omisión de culminar la totalidad de las etapas del proyecto “Ciudad de las Artes”; el concepto de violación expuesto por los quejosos resultó inundado infundados puesto que la omisión de terminar el referido proyecto no implicaba una violación al principio de no retroactividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que el Estado había cumplido con un desarrollo progresivo al desarrollar las primeras etapas del proyecto y el haber detenido el mismo no transgredía de modo alguno la dignidad de los peticionarios.

Análisis valorativo.

Expuestos los juicios de amparo anteriores, podemos sintetizarlos para una mejor ilustración de la siguiente manera:

Caso	Desechamiento de la demanda	Reconoce interés en sentencia de primera instancia	Reconoce interés en Tribunal de Aislada	Sentido del fallo en primera instancia	Sentido del fallo definitivo	Cumplimiento
Mini Numa	No	Sí (fórmula del interés jurídico)	No aplica	Ampara	No aplica	Insatisfactorio
Pabellón 13	No	Sí	Sí	Niega amparo	Ampara	Insatisfactorio
Malecón Tajamar	Sí (principio de definitividad)	No	Sí	Sobresee	Ampara	Insatisfactorio
Ciudad de las Artes	Sí (principio de definitividad)	No	Sí (SCJN)	Sobresee	Niega Amparo	n/a

³¹ **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.

Como puede advertirse, el amparo interpuesto por la comunidad Mini Numa se desahogó sin mayor obstáculo pues una vez que se presentó la demanda el juez de distrito procedió a su tramitación, sin alegar causales de improcedencia que justificaran su desechamiento, sino que con por el contrario, con la voluntad de estudiar las condiciones de salud de los habitantes de la comunidad, el juzgador interpretó el derecho a la salud como un derecho subjetivo del cual es titular cada uno de los promoventes, así se reconoció a los quejosos una legitimación que ahora estudiamos como “interés legítimo”.

Luego, pese a que el cumplimiento de la sentencia beneficiaría al centro de población en su conjunto y no solo a los promoventes de amparo, afectando el principio de relatividad de la sentencia, se otorgó el amparo a los quejosos para garantizar un estándar mínimo de salud.

En la sentencia ya puede comenzar a advertirse la tendencia de los juzgadores en el sentido de que para determinar si las acciones u omisiones de los Estados equivalen a una violación del derecho a la salud (u otros derechos difusos) se debe establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte de cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud de los artículos 2³² y 12³³ del Pacto Internacional de Derechos Políticos, Sociales y Culturales y la renuencia del Estado a cumplir esas obligaciones.

No debe omitirse mencionar que, si bien es cierto que los efectos de la sentencia fueron bastante prometedores (que la casa de salud proporcionada por los habitantes de la comunidad sea debidamente acondicionada, con mobiliario y medicinas, al igual que el centro de salud de la cabecera municipal) el cumplimiento de la misma dejó mucho que desear, pues destacaron los argumentos por parte de la autoridad referentes a la falta de recursos económicos, se advirtió una falta de voluntad política y el no ejercicio de las facultades del juzgador frente al incumplimiento de la sentencia³⁴. Así comienza a ponerse en tela de juicio la potestad de los órganos jurisdiccionales para hacer ejecutar su sentencias³⁵.

³²**Artículo 2**

1. 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

³³**Artículo 12**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

(...)

³⁴ Instituto de la Judicatura Federal. (2012). Los derechos de los pueblos indígenas y los retos para el Poder Judicial. 2018, de Consejo de la Judicatura Federal Sitio web: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/conferencias/2012/DerPueblosIndigenas/PueblosIndig.htm>.

³⁵ Seminario “Los derechos de los pueblos indígenas y los retos para el Poder Judicial”. Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2018.

Luego, en el caso “Pabellón 13”, si bien no hubo desechamiento de la demanda por ausencia de interés legítimo, al realizarse un estudio de fondo de las violaciones reclamadas, el juez de distrito negó el amparo alegando que el Estado si brinda servicio, sin ser relevantes las condiciones en que lo hiciera. Posteriormente, al ser atraído por la Suprema Corte se concedió el amparo para efecto de que las autoridades responsables tomaran las medidas necesarias para que los portadores de VIH recibieran tratamiento médico en instalaciones separadas al resto de los pacientes, lo que implicaba la posibilidad de que las responsables consideraran qué medida resulta más adecuada para dar a los quejosos un tratamiento médico apropiado a su padecimiento.

Los interesados pensaron que el INER tomaría la decisión de construir la nueva unidad hospitalaria (pues ésta era la opción más eficiente, según lo había determinado el propio instituto al autorizar la construcción del Pabellón 13) sin embargo, optaron por remodelar la Clínica 4, pasando por alto la justificación de dicha decisión y sin que el juzgado hubiere garantizado que las condiciones dictadas por la SCJN se cumplieran ³⁶ pues no se demostró conforme a lo requerido en la sentencia haber realizado todos los esfuerzos posible para el máximo uso de los recursos disponibles, reiterándose de ese modo la cuestión respecto de la voluntad del poder judicial de hacer cumplir eficazmente sus sentencias.

Por otra parte, en el asunto “Malecón Tajamar” se presentaron sendos obstáculos desde la presentación de la demanda. En este caso, la demanda fue desechada por no cumplir el principio de definitividad por lo que los impetrantes se vieron en la necesidad de interponer recurso de queja. Posteriormente, al dictarse sentencia el juzgado de distrito sobreseyó el juicio de amparo argumentando que los quejosos no contaban con un interés legítimo, sino sólo un interés simple. Al resolverse el recurso de revisión por el Tribunal Colegiado, este concedió el amparo justificando el interés legítimo de los peticionarios en la residencia cancenense.

Es decir, podemos observar los efectos negativos que presenta la ambigüedad del concepto del “interés legítimo” y la medida en que éste se les puede atribuir a los quejosos: la jueza expuso que el interés legítimo no se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple; entonces, puesto que la afectación reclamada era resentida por la población en general, los demandantes no se encontraban en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión aducida, sino que se encuentran en la misma situación que toda la población³⁷.

Al igual que en el caso Mini Numa y Pabellón 13, el cumplimiento dado a este fallo protector no ha cubierto las expectativas generadas por el mismo, puesto que

³⁶Fundar: Centro de análisis e investigación / Silva Monroy Itzel (2016) “Un Juzgado que no garantiza el derecho a la salud”

³⁷ Citando diversas tesis jurisprudenciales, entre las que destaca la del rubro “Interés legítimo, no se actualiza cuando la afectación alegada, de resultar existente, se extienda a la población en general”.

aproximadamente a tres años de su dictado no se ha visto consecuencia alguna. La representante común de los quejosos ha señalado que según los plazos la SEMARNAT no sólo debió iniciar con el plan, sino concluirlo. Por su parte, la autoridad informó al juzgado que ya cuenta con el plan de reforestación para el Malecón Tajamar, aunque no se ha visto muestra de su ejecución³⁸

Además, se han promovido sendos amparos por la ciudadanía (incluidos menores de edad) en búsqueda de la reforestación de la zona. Conviene destacar que uno de estos juicios fue sobreseído bajo el argumento de que los menores no acreditaban su interés legítimo y al llegar dicho asunto a la Suprema Corte, el Alto Tribunal resolvió que se debía reponer el procedimiento para que el juez solicitara a los quejosos documentos que fácilmente se podrían recabar para demostrar que normalmente habitan la ciudad y con ello acreditar su interés legítimo³⁹.

Mientras tanto que la iniciativa privada espera que el nuevo gobierno federal estudie el caso para darle una solución y defina los “alcances” de la sentencia pues a su parecer el proyecto se encuentra bien estructurado desde sus orígenes y las actuales condiciones de la zona generan una mala imagen para los inversionistas⁴⁰.

Así pues, a la fecha dicho manglar se ha restaurado únicamente lo que ha podido por sí mismo, sin que las responsables hayan ejecutado el plan requerido, aparentemente encontrándose en espera de las instrucciones que gire la nueva administración federal para no desproteger los intereses de los inversionistas.

Por último, el tema de “Ciudad de las Artes” también presentó múltiples obstáculos desde la interposición de demanda. En primer lugar, fue desechada por supuestamente no agotar el principio de definitividad, luego habiéndose admitido por orden del Tribunal Colegiado, el juzgado de distrito decretó el sobreseimiento del asunto por no acreditar el interés legítimo (a su parecer no se constaba que los quejosos se vieran beneficiados, específicamente, por la construcción del centro cultural).

No fue sino hasta que la Suprema Corte estudió el tema cuando fue reconocido el interés legítimo de los peticionarios de amparo, bajo la premisa de que diversos de los quejosos acreditaron realizar actividades culturales, lo que evidencia la reiteración de los efectos

³⁸Eva Murillo/SIPSE. (2018). Semarnat enfrentaría sanción por no reforestar Tajamar. 15 de noviembre de 2018., de Novedades Quintana Roo Sitio web: <https://sipse.com/novedades/vence-plazo-reforestacion-malecon-tajamar-semarnat-sanciones-ambientalistas-gema-cancun-novedades-quintana-roo-315215.html>

³⁹Jesús Vázquez. (2018). Niños interponen nueva demanda para reforestar Malecón Tajamar. 15 de noviembre de 2018., de El Economista Sitio web: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Ninos-interponen-nueva-demanda-para-reforestar-Malecon-Tajamar-20181106-0140.html>

⁴⁰Jesús Vázquez. (2018). Caso Malecón Tajamar no está perdido: Fonatur. 19 de noviembre de 2018., de El Economista Sitio web: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Caso-Malecon-Tajamar-no-esta-perdido-Fonatur-20181115-0007.html>

negativos de la ambigüedad del concepto y que esto permite arbitrariedad por parte de los juzgadores.

Una vez superado este obstáculo, en este caso se resolvió que no existió violación al derecho humano de acceso a la cultura, puesto el núcleo básico del derecho a la cultura ya había sido cubierto por el Estado, por lo que el omitir la finalización del proyecto “Ciudad de las Artes” no transgredía la dignidad humana, así como que la autoridad acreditó contar con una política progresiva para alcanzar la satisfacción plena de este derecho. Además de que la Sala apuntó, que corresponde a las autoridades administrativas y legislativas la realización del desarrollo progresivo mediante la planeación de políticas públicas, por lo que, al ser su facultad, el Poder Judicial debía ser “deferente” con las mismas.

De lo hasta aquí expuesto podemos afirmar que la figura del interés legítimo en el juicio de amparo presenta los siguientes obstáculos para proporcionar un acceso eficaz a la garantía de los derechos difusos:

1. Ambigüedad del concepto “interés legítimo” y su alcance.

Al estudiar la legitimidad de los casos de análisis, los juzgadores confrontaron diversos criterios respecto de los requisitos que el interés legítimo debe tener para tenerse por acreditado, pese a la labor jurisprudencial y doctrinaria existente.

Véase el caso de la comunidad Mini Numa, cuya sentencia fue dictada en el 2008, cuando aún no existía la institución procesal del interés legítimo en la Ley de Amparo. Aquí, el juez advirtió que no correspondía a los impetrantes la representación de la comunidad (o que éstos se encontraran en una situación especial frente al orden jurídico) pero se observó la voluntad de superar este obstáculo analizando la violación a derechos fundamentales en contra de cada uno de los quejosos interpretando el derecho a la salud como un derecho subjetivo.

Así, aunque no existiera en ese entonces la figura conceptual del interés legítimo en la Ley de Amparo, resulta claro que la decisión judicial no solo beneficiaría a los impetrantes de garantías sino a todos los habitantes de la comunidad. Esto es, el fallo implicaría un beneficio en la esfera jurídica de aquellos sujetos que se encontraban relacionados entre sí por la misma situación: la carencia de servicios básicos de salud y la pertenencia al centro de población Mini Numa. Así pues, independientemente una distinción precisa entre estos conceptos, el juez de distrito se encargó de elaborar una argumentación que permitiera sostener la legitimidad de los peticionarios.

Igualmente, puede afirmarse que en el caso “Malecón Tajamar” se presentaron criterios contrapuestos respecto del interés legítimo, ambos al analizar el mismo material probatorio. Eso es:

- Por una parte, la jueza se encargó de esclarecer ampliamente los alcances que tiene el interés simple, considerando que era este vínculo con el que se presentaban los peticionarios de amparo al señalar que la afectación al medio ambiente es gravosa para todos por igual.
- Mientras que, por otra, el Tribunal de Alzada identificó claramente la relación entre los comparecientes respecto de mismo vínculo: ser residentes cancenenses, cuyo ecosistema se encontraba siendo afectado de manera negativa. Lo que permitió abordar el estudio de las violaciones aducidas.

Lo mismo ocurrió en el caso de Ciudad de las Artes puesto que:

- Sin realizar mayor justificación de su negativa, el juez determinó que “los quejosos no acreditaron tener interés legítimo, ya que del acervo probatorio no advirtió que sean personas dedicadas a actividades artísticas y culturales como parte de su vida profesional o que formaren parte de alguna asociación civil referente al tema, que se vieran involucradas en actividades culturales en el lugar donde se autorizó dicho proyecto”.
- Luego, al estudiarse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se evidenció que contrario a lo aducido por el *A quo*, los elementos de convicción sí eran suficientes para hacer constar el interés de los peticionarios.

En “Ciudad de las Artes”, puede observarse entonces que el juez de distrito pretendía que el vínculo que relacionare a todos estos peticionarios fuera exclusivamente el proyecto cuya culminación se exigía, mientras que la Corte encontró este vínculo en el especial interés que los quejosos acreditaron tener por la cultura.

Podemos advertir entonces que, pese a los sendos esfuerzos en la distinción conceptual entre interés legítimo e interés simple, tanto las autoridades jurisdiccionales como los quejosos aun cuentan con dificultades para esclarecer claramente el vínculo que les une y que les permite acceder con un interés legítimo al juicio de amparo. Lo que como hemos visto, otorga una facultad discrecional a los jueces de su reconocimiento y por ende, depende de la argumentación con la que tenga la intención de sostenerse el vínculo entre los individuos, siempre que exista voluntad por parte de los juzgadores de proteger los derechos que se expongan como transgredidos.

2. La decisión de los juzgadores.

Conforme a lo anterior, la ambigüedad y confrontación de criterios que se ha expuesto respecto del alcance del vínculo “interés legítimo”, puede tener ciertas ventajas para los juzgadores.

Es preciso recordar que, para realizar un estudio de fondo de los conceptos de violación aducidos por los quejosos, los órganos jurisdiccionales deben realizar previamente un estudio de la demanda de amparo a la luz de las causales de improcedencia⁴¹. La improcedencia implica la falta de derecho y/o requisitos formales para acceder al juicio de amparo y lleva consecuentemente al sobreseimiento del juicio, mediante el cual los juzgadores se pronuncian sobre el caso sin dirimir la constitucionalidad del mismo.

Luego, de abstenerse los jueces de distrito de estudiar el fondo del asunto, los promoventes deben requerir que el tema sea estudiado nuevamente por un órgano superior mediante la interposición de un recurso de revisión, que sólo en caso de ser un asunto importante y trascendente, podrá atraído para su estudio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴²

Posteriormente, habiendo estudiado el caso por un tribunal superior, puede determinarse que los peticionarios de amparo sí acrediten tener una posición especial frente al orden jurídico suficiente para tener por acreditado su interés legítimo y sólo dicho lo anterior, proceder al estudio de los conceptos de violación. En los casos observados pudimos advertir que:

- a) Dos de los cuatro casos de estudio fueron desechados al presentarse la demanda (“Malecón Tajamar” y “Ciudad de las Artes”) ambos por el mismo motivo de improcedencia: no se había satisfecho el principio de definitividad.
- b) Luego habiéndose revocado dicha determinación mediante el recurso de queja, los mismos casos fueron sobreseídos por el juez de distrito al no acreditarse, supuestamente, el interés legítimo de los impetrantes, lo que puede ser ocasionado por la ambigüedad en el espectro del “vinculo” que constituye el interés legítimo.
- c) Sin embargo, lo que resulta común a ambos casos y las causales de improcedencia que fueron encuadradas por los respectivos jueces, es la intensión de dar por concluido el procedimiento sin resolver el conflicto entre los impetrantes y las autoridades, de este modo el juez decide el caso pero no resuelve el conflicto, es decir, no determina si es o no constitucional el acto de autoridad reclamado⁴³.

Esta situación (concluir juicios por supuestas deficiencias formales de la demanda) puede no ser exclusiva de los juicios de amparo en los que se ostente interés legítimo, pero sí es una conducta mediante la cual los jueces de distrito pueden evitar abordar el tema y dejar su estudio a una instancia superior.

⁴¹ Primera Sala, SCJN. (1999). Improcedencia. Estudio preferencial de las causales previstas en el artículo 73 de la Ley de Amparo. Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, p. 13.

⁴² La “importancia y trascendencia” son connotaciones que pueden atribuirse o no al caso en estudio, según el criterio de la SCJN; para mayor ilustración puede consultarse la tesis 1a./J.27/2008, de rubro: “Facultad de atracción. Requisitos para su ejercicio”

⁴³Ana Laura Magaloni; Layda Negrete. (2001). El poder judicial y su política de decidir sin resolver. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Según Layda Negrete y Ana Laura Magaloni, la razón que subyace a esta conducta formalista de los jueces se encuentra motivada por “la política del abatimiento del rezago” lo que ha llevado a que los tribunales federales interpreten las causas de improcedencia como “requisitos de procedencia (...) excesivos y, en algunos casos, ilógicos y absurdos”⁴⁴.

Ejemplo de ello lo tenemos en los casos expuestos en este trabajo, al desecharse las demandas de amparo: el juicio de garantías tiene como objeto la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la constitución y tratados internacionales, mientras que el juicio contencioso administrativo tiene como objetivo verificar la legalidad de los actos administrativos.

Es claro que un acto administrativo también puede ser violatorio de derechos humanos, en éste caso, siempre que se expongan los conceptos de violación, un acto administrativo podrá revisarse en sede constitucional, por lo que no existe una razón lógica para haber desechado las demandas en los casos de “Malecón Tajamar” y “Ciudad de las Artes”, por no haber acudido previamente al juicio de nulidad, cuando lo que se reclamaba era la violación a los derechos fundamentales al medio ambiente y cultura, respectivamente.

Aunado a lo anterior, ambos juicios de amparo citados fueron sobreseídos por una supuesta falta de interés legítimo; vínculo que posteriormente se evidencio por el Tribunal de Alzada.

Así pues, en vista de que elaborar una sentencia de sobreseimiento, o el acuerdo mediante el cual se desecha una demanda, implica menos tiempo que substanciar el procedimiento y redactar una sentencia que estudie los conceptos de violación (e incluso menos compromiso) buscar causales de improcedencia es el método más efectivo para combatir el rezago judicial, pero ello conlleva diversas implicaciones políticas y sociales: los juzgados de distrito han dejado de desempeñar la función de restablecer de forma efectiva la paz social y controlar jurídicamente los límites constitucionales y legales del poder ⁴⁵.

Puesto que los conflictos no son resueltos por los jueces de distrito, ni los gobernados ni los jueces conocen con certeza cuales son los alcances de la Constitución respecto a los derechos difusos, hasta que éstos tienen que ser esclarecidos por los Tribunales Colegiados o incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el desgaste de tiempo y recursos que esto implica.

Además, ante esta ausencia de un control jurídico efectivo, las autoridades no tienen incentivos para modificar o evitar aquellas conductas que han sido motivo de conflicto

⁴⁴Ídem.

⁴⁵Ídem.

ocasionando que la demanda de resolución de conflictos pase de la arena judicial al debate político⁴⁶.

3. La capacidad económica del Estado como medida de la obligación de cumplir con la progresividad de los derechos difusos.

En este punto es preciso hacer referencia a diversos estándares internacionales que han llevado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciarse en este sentido.

Estos instrumentos lo son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2.1⁴⁷ y la Convención Americana de los Derechos Humanos en su artículo 26⁴⁸, que prevén el compromiso de los Estados Parte de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Como hemos advertido, esta clase de derechos (los DESC), se circunscriben a los derechos humanos que, en específico velan por las condiciones sociales y económicas tan básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura⁴⁹. Sin embargo, el cumplimiento de los derechos humanos se actualiza con el tiempo, por lo que no es posible afirmar que un derecho se cumplió –o que se satisficieron las obligaciones que lo integraban– sino que gradual y progresivamente tendrá que ir observándose, conforme avance el estándar de su realización.

Dejando de paso la discusión sobre la justiciabilidad de los derechos difusos y partiendo del punto de que sí es posible reclamar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos referidos por las siguientes razones:

⁴⁶Ídem.

⁴⁷ **Artículo 2**

1. 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.

⁴⁸ **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.

⁴⁹Una introducción a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Red- DESC. 11 de noviembre de 2019. <https://www.escri-net.org/es/derechos>.

- En virtud de haberse logrado avances en las dinámicas judiciales como la implementación de instituciones judiciales por las cuales se pretende otorgar una vía de acceso para su reclamo (en este caso, el interés legítimo) y;
- Debido a la proyección internacional con la aprobación del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante el cual, se faculta al Comité de DESC para analizar hasta qué punto son razonables las medidas adoptadas por el Estado para su garantía.

Ahora, resulta conveniente exponer diversos pronunciamientos en el plano internacional y su contraste con los dictados en el sistema jurídico mexicano.

a) Pronunciamientos en el plano internacional.

Existen relativamente pocas sentencias en cuanto al artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁵⁰. Sólo en dos casos la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estudiado este fundamento: Cinco Pensionistas y Acevedo Buendía, aunque en ambos casos desestimó pronunciarse sobre su alegada violación, los cuales se exponen brevemente para mejor ilustración de los obstáculos que presenta la justiciabilidad de los derechos difusos.

En el Caso de los Cinco Pensionistas, demanda de la Comisión Interamericana estudio un reclamo específico fundado en el artículo 26, puntualmente, sobre la prohibición de regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, la Corte desechó el agravio con sustento en que el Desarrollo Progresivo de los DESC se debe medir según el criterio de la Corte en función de la creciente cobertura de los mismos, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente.

Como se ve este argumento subordina la justiciabilidad de los DESC a una escala colectiva nacional, puesto que difícilmente puede plantearse ante sus estrados un planteo que involucre al conjunto de la población, sin individualizar víctimas concretas⁵¹. De este modo, la Corte impone un requisito adicional cuando se invoquen violaciones del artículo 26: el demostrar la relevancia colectiva del planteo y que el agravio no corresponde particularmente a las víctimas.

⁵⁰ SCJN. (2014). Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada. 11 de noviembre de 2019, de Programa Estado de Derecho para Latinoamérica

⁵¹ Ídem pp. 657 y ss.

Por otra parte, en el caso de Acevedo Buendía, la Corte se muestra más dispuesta a considerar violaciones al artículo 26. El caso también involucraba alegadas violaciones del Estado peruano en materia de pago de pensiones (se alegaba que la reducción del monto de las pensiones constituía una violación artículo 26 de la Convención). Luego de exponer ampliamente la competencia de la Corte para conocer sobre presuntas violaciones al artículo 26 de la Convención, el Tribunal no consideró necesario pronunciarse sobre la misma, pues el mismo agravio se resolvió por afectación a otras normas jurídicas.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre 1990 y 2014, sólo ha publicado tres informes finales contienen un análisis circunstanciado de una alegada violación al artículo 26⁵²:

En el primero de ellos, el “Caso García Fajardo”, estudia la afectación de derechos laborales en el marco del artículo 26 de la Convención. En el caso, 142 trabajadores aduaneros habían sido despedidos por realizar una huelga considerada ilegal. Aquí, la Comisión considera que los derechos económicos de los trabajadores entran en el marco de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales tutelados por la Convención Americana en su artículo 26, sin embargo, sin entrar en mayor detalle, señaló que las medidas adoptadas por el Estado violaron los derechos laborales de los demandantes⁵³.

En el segundo de los casos, “Miranda Cortez”, la Comisión estudió una alegada violación al derecho a la salud, encuadrada como violación al artículo 26 de la Convención. De acuerdo con los peticionantes, el Estado habría violado el derecho a la salud de las presuntas víctimas, afectadas de VIH/SIDA, por no haberles suministrado los medicamentos necesarios mejorar su calidad de vida e impedir su muerte. Por su parte, el Estado informó a la Comisión de los esfuerzos realizados para cumplir con las medidas cautelares, incluyeron la previsión de partidas presupuestarias para la adquisición de medicamentos, el tratamiento individualizado de parte de las alegadas víctimas y la adopción de medidas educativas, de promoción de higiene y salud preventiva.

Así, en este caso, la Comisión IDH estimó que las acciones del Estado fueron suficientes puesto que en el desarrollo del trámite los servicios de salud salvadoreños fueron ampliando la cobertura en forma gratuita a otras personas infectadas con el VIH/SIDA, previo análisis médico sin que existiera alguna regresión en el sentido de dejar de conceder algún beneficio a alguno de ellos que tuvieran con anterioridad, lo que le llevo a decidir que no hubo violación al artículo 26 de la Convención Americana.

⁵² SCJN. (2014). Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada. 11 de noviembre de 2019, de Programa Estado de Derecho para Latinoamérica.

⁵³ Ídem

Finalmente, en el Caso “Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad social”, los peticionantes alegaban que una reforma constitucional había convalidado reducciones en los niveles de pensiones ya otorgados, y por ende era violatoria de la prohibición de regresividad o retroceso contenida en el artículo 26 de la Convención. Aquí, la Comisión analizó separadamente la aplicabilidad del artículo 26 al derecho a una pensión de vejez, el contenido de la prohibición de regresividad y la aplicación de esos principios al caso.

En primer lugar, definió que el derecho a la seguridad social es uno de los derechos cuyo desarrollo progresivo prescribe el artículo 26 de la Convención Americana y con respecto a la segunda cuestión, la Comisión señala que “la naturaleza de las obligaciones derivadas del artículo 26 de la Convención Americana supone que la plena efectividad de los derechos consagrados en dicha norma debe lograrse de manera progresiva y en atención a los recursos disponibles. Ello implica el deber de no retroceder en los logros avanzados en dicha materia.

Sin embargo, la Comisión efectúa una nueva consideración, distinguiendo entre regresividad y restricción de los derechos, considerando que la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad, considerando que este concepto no es excluyente de la posibilidad de que un Estado imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma.

En esas condiciones, refirió que la obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida, así pues afirmó que la mayoría de los pensionistas del sector público no gozaban de ese beneficio, y que por ende los pensionistas afectados no son representativos del estado de desarrollo del derecho a la seguridad social en el Estado; aunado a lo anterior consideró que la creación de topes máximos a las pensiones no constituye en sí misma una medida regresiva, salvo que dicho tope sea manifiestamente incompatible con el núcleo duro del derecho.

Y finalmente, la Comisión concluyó que no contaba con elementos para juzgar el mecanismo idóneo para mantener el valor adquisitivo de la pensión, y que el hecho de ser menos favorable para un grupo de pensionistas no implica necesariamente que sea regresiva en cuanto al grado de desarrollo general del derecho a la pensión.

b) El mandato “hasta el máximo de los recursos disponibles”.

Las resoluciones expuestas han proyectado atendiendo a las Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de entre las cuales destaca la Observación General No. 3 relativa a “La índole de las obligaciones de los

Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto⁵⁴) que en lo que interesa para esclarecer el tema, señala:

b.1) Que la frase “hasta el máximo de los recursos de que disponga” tiene la intención, “de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales⁵⁵”.

Para ello, el Comité emitió la denominada evaluación de la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto” en el que se refiere específicamente al tipo de criterio que adoptaría el Comité estudiar la cuestión de recursos disponibles, correspondientes al contexto de cada Estado, como lo es:

- El nivel de desarrollo del país.
- La gravedad de la violación alegada.
- La situación económica actual del país.
- Si el Estado parte ha buscado cooperación y asistencia o ha rechazado ofertas de recursos de la comunidad internacional destinadas a la implementación de las disposiciones del Pacto sin razón suficiente.
- Y otras circunstancias propias del Estado.

b.2) Luego, para determinar si las medidas adoptadas son ‘adecuadas’ o ‘razonables’, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:

- Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria.
- Si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos y otras.

b.3) La obligación de acudir a la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica. El Comité considera en la Observación General No. 3 que acudir a la asistencia y cooperación internacional es una obligación de los Estados⁵⁶, por lo que en caso de controversia, recae sobre el Estado, en caso de falta de recursos, la demostración de que hizo esfuerzos para acudir a la cooperación internacional y que aun así, no logró obtener los recursos necesarios.

⁵⁴ Observación General N°3 “La índole de las obligaciones de los Estados Parte. Red- DESC. 11 de noviembre de 2019. <https://www.es.cr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-3-indole-obligaciones-estados-partes>

⁵⁵ Ídem

⁵⁶ Ídem.

b.4) Que para probar que el incumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales correspondientes a cada uno de los derechos del Pacto se debe a la falta de recursos, el Estado debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición, subrayando el hecho de que aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, se debe proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo.

4. Alcances de la justiciabilidad.

Como se ha expuesto, resulta difícil realizar la medición de resultados en el cumplimiento pleno de los DESC, por lo que el control judicial de los mismos se ve reducido a la vigilancia de la no regresividad y las situaciones que está implica (la regresión, el estancamiento y el progreso insuficiente). El objeto de la prohibición de regresividad desde el punto de vista del control judicial consiste en que evaluar la reducción del contenido de un derecho, resulta más sencillo que evaluar sus consecuencias empíricas.

La justiciabilidad puede adoptar dos caminos: una justiciabilidad directa y una justiciabilidad indirecta: La primera de ellas es una invocación inmediata de tales derechos en la formulación de la pretensión. Por su parte, la justiciabilidad indirecta consiste en la búsqueda de una protección de los derechos económicos, sociales y culturales, mediante pretensiones jurídicas formuladas a partir de otros derechos que mediatizan el objeto verdadero de la tutela.

Ahora bien, como se ha expuesto, el artículo 26 de la CADH no individualiza los DESC, sino que obliga a remitirse a la Carta de la Organización de Estados Americanos, de modo que pese a lo escueto de su texto, es el artículo 26 de la Convención Americana el que asigna carácter de derechos humanos a parte de las referencias normativas de la Carta de la OEA⁵⁷.

Así pues, determinar el contenido del artículo 26 requiere de dos pasos:

“El primero consiste en determinar cuáles son 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”. El segundo, identificadas ya esas normas, consiste en determinar cuáles son los “derechos que se derivan” de esas normas.”⁵⁸

Y luego, identificados los derechos a los que se refiere la norma, es necesario determinar el alcance de las obligaciones que el mismo artículo 26 establece para los Estados parte.

⁵⁷ SCJN. (2014). Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada. 11 de noviembre de 2019, de Programa Estado de Derecho para Latinoamérica.

A ese respecto, el Comité de los DESC ha interpretado que el alcance de progresividad tiene dos aspectos:

Por un lado, la progresividad no se aplica a todas las obligaciones que surgen del PIDESC, sino que existen algunas obligaciones de cumplimiento inmediato: la obligación de adoptar medidas, la prohibición de discriminación y el aseguramiento de niveles esenciales de cada uno de los derechos del Pacto.

Y por otro, la prohibición de adoptar medidas regresivas. Esto implica la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y evitando las siguientes situaciones⁵⁹ (a fin de lograr un progreso suficiente, que supondría un comportamiento conforme con el Pacto):

- La regresión
- El estancamiento
- El progreso insuficiente

Es en este punto donde podemos advertir que la evaluación de estas situaciones y con ello la medición del progreso de los DESC, puede presentar diversas dificultades en sede judicial: básicamente, la justiciabilidad de los DESC se ve reducida a la prohibición de regresividad de manera correctiva y no a modo de perfeccionamiento de los derechos difusos.

Podemos entonces afirmar que, pese a que se afirma la posibilidad de tutelar el cumplimiento de los derechos difusos, debido a que en un procedimiento adversarial en donde las partes deben de probar sus argumentos, no existen los medios por los cuales el tribunal pueda medir el cumplimiento efectivo de las normas, su justiciabilidad se encuentra limitada por lo siguiente:

- A que el derecho en cuestión se alegue violentado directa (como un alegato directo argumentando la violación a los DESC) o indirectamente (como un derecho individual por sí mismo).
- A la incapacidad de los tribunales de Tribunal de medir el desarrollo progresivo, por lo que se han adoptado gran medida de lineamientos para interpretar la prohibición de regresividad.
- A las facultades que el sistema de división de poderes, corresponden al Poder Judicial, pues este únicamente puede fungir como órgano corrector de las violaciones alegadas.
- Incluso, de la carga de la prueba sea satisfecha por los demandantes, en el sentido de que ha habido pronunciamientos en el sentido de que los DESC únicamente pueden

⁵⁹ Ídem.

hacerse valer cuando se presenta una situación generalizada a toda la población y no únicamente a un grupo de ésta.

- Y a los esfuerzos que ha realizado el Estado para su cabal satisfacción, es decir, los “medios apropiados” que el Estado hubiere tomado, entre los que dicho sea de paso, se incluye la provisión de recursos judiciales para que puedan considerarse justiciables.

Conclusiones

Si bien es cierto que no hay pronunciamiento por parte de los órganos internacionales respecto del artículo 26 de la Convención por lo que ve al Estado mexicano, también lo es que podemos ver similitudes respecto de los pronunciamientos que se han realizado a nivel local, encontrando básicamente los mismos obstáculos.

El primer obstáculo al que se enfrentan los peticionarios del amparo, ha sido el reconocimiento del interés legítimo, por argumentos tendientes a señalar que éstos no acreditan su especial posición jurídica frente al ordenamiento jurídico, lo que en el plano internacional, como hemos visto en los casos expuestos, podemos asimilar como la tendencia a limitar la transgresión a los demandantes, siempre que el derecho difuso que se alegue transgredido hubiere sido proporcionado de manera generalizada a la comunidad.

Es decir, los juzgados presentan una tendencia a no reconocer la legitimidad de los demandantes en el sentido en que éstos se posicionan con relación al derecho transgredido y al resto de la colectividad. Como puede advertirse, los peticionarios del amparo han tenido que lidiar con esta situación interponiendo los recursos correspondientes para que la existencia del interés legítimo sea revisada por una instancia superior.

Ahora bien, en el supuesto de que los peticionarios superen los requisitos de admisibilidad de la demanda, deben enfrentarse a un profundo análisis respecto de las medidas adoptadas por el estado para la realización del derecho, el máximo de los recursos que éste disponga y si en efecto, hubieren sido medidas regresivas. En este aspecto tanto el plano internacional como el nacional ha sido sumamente estricto, llegándose a reconocer como lo hemos visto, que corresponde a los demandantes demostrar que el Estado ha incumplido todas estas medidas.

De lograrse un estudio de fondo respecto de las violaciones aducidas, el tribunal constitucional está en posición de pronunciarse sobre las medidas de reparación del daño.

Aquí es donde nos encontramos nuevamente limitados, en este caso, por las facultades y limitaciones del Poder Judicial y la voluntad política, ya que, no obstante se han dictado

sentencias que podemos clasificar como favorables, éstas no se han cumplido o bien, representan un gran descaste para los quejosos que desean exigir su cumplimiento, con la aquiescencia de las autoridades judiciales, pues estas manifiestan una fuerte tendencia a señalar que las medidas para lograr la plena efectividad de los derechos difusos dependen de medidas de carácter administrativo y legislativo.

Así, el Poder Judicial se limita al estudio de casos aislados de modo correctivo, sin que se ejerza de modo eficiente el cumplimiento efectivo de las sentencias. De ahí el cumplimiento insatisfactorio en los casos de éxito.

Queda claro entonces habiendo sorteado los obstáculos del interés legítimo para que un tribunal pueda estudiar la violación a los derechos difusos, hay pocos casos en los que se establece que la conducta del Estado no ha satisfecho con la exigencia de progresividad y adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles de los derechos difusos, por lo que a pesar de que se sostenga doctrinariamente que “no hay nada en la naturaleza de las obligaciones de los derechos económicos, sociales y culturales que permita inhibir su justiciabilidad”.

La obligación de demostrar lo anterior recae en los Estados siempre que se encuentre controvertida en juicio la accesibilidad al derecho. Es decir, como vimos en el caso Pabellón 13 (en el que existieron dos vías para el cumplimiento: reconstruir o remodelar, siempre que la autoridad justificara haber agotado el máximo de sus recursos disponibles) la escasez presupuestal no debe tomarse como una verdad incuestionable, sino que debe ser acreditada por el Estado; criterio que según lo expuesto ha sido utilizado únicamente para resolver los puntos litigiosos, sin extenderse al cumplimiento de las sentencias.

En todos los casos expuestos la capacidad económica del Estado fue el común denominador que impidió no sólo el acceso eficiente a los derechos difusos, sino también la progresividad de estos. Claramente puede observarse que en aquellos casos en que la sentencia fue favorecedora a los peticionarios (“Mini Numa”, “Pabellón 13” y “Malecón Tajamar”) fue la falta de voluntad política y vigilancia judicial lo que causa o ha causado la insatisfacción de los amparados, mientras que en el juicio en el que les fue negado el amparo (“Ciudad de las Artes”) se argumentó que no existía violación al acceso del derecho a la cultura dado que la omisión de culminar el proyecto no transgredía la dignidad de los peticionarios, aunado a la indulgencia que presentó el Poder Judicial al argüir que “son las autoridades administrativas y legislativas quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas”.

En este punto debemos recordar que en el caso Mini Numa, las autoridades debían adecuar las instalaciones de la casa de salud y el centro médico de la cabecera municipal, implementando los materiales, medicamentos, servicios y médicos necesarios; mientras que en el tema del Pabellón 13, debía proteger el derecho a la salud violentado, habiendo

acreditando previamente haber realizado el máximo de los esfuerzos por eficientar los recursos; y en el caso del Malecón Tajamar, la autoridad debía, no solo evitar la ejecución del proyecto, sino reforestar la zona afectada; sin embargo, en ninguno de ellos los impetrantes han quedado satisfechos.

En estos casos la obligatoriedad del Estado se vio disminuida en la proporción en que las autoridades acrediten en juicio motivos como la escasez presupuestal. Sin embargo, en este tema los juzgadores parecen ser poco estrictos evitando requerir y realizar un análisis económico respecto de las gestiones realizadas por el Estado para demostrar que ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos que disponga.

Así, es claro que una vez superado el tema de procedencia del juicio de amparo interponiendo los recursos necesarios para que sea reconocido el interés legítimo, los quejosos deben enfrentarse a la obligatoriedad y a la capacidad del Estado para garantizar los derechos difusos, lo que implica una restricción que queda al arbitrio de las circunstancias políticas y económicas, habiendo sido reconocido por el Poder Judicial que son las autoridades administrativas y legislativas, quienes se encuentran en mejor aptitud de definir las políticas públicas para lograr el desarrollo.

Bibliografía.

- Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe y Antonio Gidi. (2003). Juicio de amparo mexicano y anteproyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica (a propósito del interés legítimo) Eduardo Ferrer Mac-Gregor . En Anteproyecto de Código Modelo para Iberoamérica (100). México: Porrúa.
- Almanza Palomares, Adilene. (2017) “Los efectos en las sentencias de amparo en casos de derechos económicos, sociales y culturales, que se refieran al diseño de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo. Caso Pabellón 13”.
- Ana Laura Magaloni; Layda Negrete. (2001). El poder judicial y su política de decidir sin resolver. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Antonio Gidi; Eduardo Ferrer Mac-Gregor; Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. (2003). La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos: hacia un código modelo para Iberoamérica. México: Porrúa.
- Antonio Gidi. (2004). Las Acciones Colectivas y la Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos Individuales en Brasil: Un modelo para países de derecho civil. En Coisa

judgada e litispendencia em acoes coletivas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Cámara de Diputados, (2004) Exposición de Motivos, Decreto mediante el cual se adiciona un artículo 60 TER a la Ley General de Vida silvestre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de febrero de dos mil siete.
- Eva Murillo/SIPSE. (2018). Semarnat enfrentaría sanción por no reforestar Tajamar. 15 de noviembre de 2018., de Novedades Quintana Roo Sitio web: <https://sipse.com/novedades/vence-plazo-reforestacion-malecon-tajamar-semarnat-sanciones-ambientalistas-gema-cancun-novedades-quintana-roo-315215.html>
- Fundar: Centro de análisis e investigación / Silva Monroy Itzel (2016) "Un Juzgado que no garantiza el derecho a la salud"
- Miguel Pérez López. (septiembre - diciembre 2012). El arribo del interés legítimo al juicio de amparo. Alegatos, Vol. 26.
- Observación General N°3 "La índole de las obligaciones de los Estados Parte. Red-DESC. 11 de noviembre de 2019. <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-3-indole-obligaciones-estados-partes>
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017. Amparo en Revisión 566/2015.
- Primera Sala, SCJN. (1999). Improcedencia. Estudio preferencial de las causales previstas en el artículo 73 de la Ley de Amparo. Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, p. 13.
- Primera Sala, SCJN. (2016). Interés legítimo en el amparo, su diferencia con el interés simple. Semanario Judicial de la Federación, Libro XVII, p. 822.
- SCJN. (2014). Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada. 11 de noviembre de 2019, de Programa Estado de Derecho para Latinoamérica
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 378/2014.

- Segunda Sala, SCJN. (2017). Medio ambiente sano. Parámetro que deberán atender los juzgadores de amparo, para determinar si es dable eximir al quejoso de otorgar garantía para conceder la suspensión de actos que involucren violación a aquel derecho humano. Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, p. 1199
- Seminario “Los derechos de los pueblos indígenas y los retos para el Poder Judicial”. Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2018.
- Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, Amparo en revisión 88/2017.
- Tron Petit, Jean Claude y Fuentes Macias, Cristina, “El interés en el derecho mexicano” en Revista Mexicana de Procuración de Justicia, volumen I, número 5, junio de 1997
- Instituto de la Judicatura Federal. (2012). Los derechos de los pueblos indígenas y los retos para el Poder Judicial. 2018, de Consejo de la Judicatura Federal Sitio web: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/conferencias/2012/DePueblosIndigenas/PueblosIndig.htm>.
- Jean Claude Tron Petit. (2016). ¿Qué hay del interés legítimo? México: Porrúa.
- Jesús Vázquez. (2018). Caso Malecón Tajamar no está perdido: Fonatur. 19 de noviembre de 2018., de El Economista Sitio web: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Caso-Malecon-Tajamar-no-esta-perdido-Fonatur-20181115-0007.html>
- Jesús Vázquez. (2018). Niños interponen nueva demanda para reforestar Malecón Tajamar. 15 de noviembre de 2018., de El Economista Sitio web: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Ninos-interponen-nueva-demanda-para-reforestar-Malecon-Tajamar-20181106-0140.html>
- Juan Manuel Gómez Rodríguez. (2014). La contribución de las acciones colectivas al desarrollo regional desde la perspectiva del derecho social. Cuestiones Constitucionales, Vol. 30.
- Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, Juicio de Amparo 1064/2015.
- Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero. Juicio de Amparo Indirecto 1157/2002-II

- Zaldívar Lelo de Larrea Arturo. (2002). Hacia una nueva Ley de Amparo. Cuestiones Constitucionales, Vol. XXVIII.