**Universidad Autónoma de Querétaro**

**Facultad de Derecho**

Tesis

# La reivindicación del sujeto colectivo en el juicio de amparo

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
**doctora en Ciencias Jurídicas**

**Presenta:**
Itza Livier García Sedano

**Dirigido por:**
Dra. Karla Elízabeth Mariscal Ureta

**Co- Director:**
Dr. Luis Andrés Cucarella Galiana

Querétaro, Qro., Diciembre 2020

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# Universidad Autónoma de Querétaro
# Facultad de Derecho

Tesis

**La reivindicación del sujeto colectivo en el juicio de amparo**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
**doctora en Ciencias Jurídicas**

**Presenta:**
Itza Livier García Sedano

**Dirigido por:**
Dra. Karla Elízabeth Mariscal Ureta

**Co- Director:**
Dr. Luis Andrés Cucarella Galiana

| | |
|---|---|
| Dra. Karla Elízabeth Mariscal Ureta | _____ |
| **Presidente** | Firma |
| Dr. Luis Andrés Cucarella Galiana | _____ |
| **Secretario** | Firma |
| Dr. Édgar Pérez González | _____ |
| **Vocal** | Firma |
| Dr. Enrique Rabell García | _____ |
| **Suplente** | Firma |
| Dr. Israel Covarrubias González | _____ |
| **Suplente** | Firma |

Centro Universitario, Querétaro, Qro.
Fecha de aprobación por el Consejo Universitario Diciembre 2020
México

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# RESUMEN

El sujeto colectivo obtuvo su reconocimiento constitucional en México en el año 2001, aunado a la protección de sus derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, fue hasta el año 2013 que en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución se enunció el amparo colectivo cuya finalidad sería proteger tanto al sujeto como sus derechos, pero no se estableció el procedimiento para regirlo, sometiéndolo a los principios fundamentales del amparo constituidos bajo la ideología liberal. Por lo anterior, la presente investigación plantea el estudio de sentencias dictadas por juzgados mexicanos, resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, procedimientos colectivos desarrollados por otros países como: Colombia, Brasil, Argentina y Estados Unidos y, finalmente la reivindicación del sujeto colectivo.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# SUMMARY

The collective subject obtained its constitutional recognition in Mexico in 2001, together with the protection of its Economic, Social and Cultural rights. However, it was not until 2013 that the Regulatory Law of articles 103 and 107 of the Constitution enunciated the collective protection whose purpose would be to protect both: the subject and their rights, but it didn't establish the procedure to govern it, submitting it to the fundamental principles of the Amparo Law constituted under the liberal ideology. For this reason, this research studies the judgments issued by Mexican courts, resolutions issued by the Inter-American Court of Human Rights, collective procedures developed by other countries such as Colombia, Brazil, Argentina, and the United States, and finally, the claims of the collective subject.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# DEDICATORIA

A todos los colectivos que día a día luchan por un lugar mejor.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que en el año 2017 me otorgó una beca para desarrollar la presente investigación.

Al programa de Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Querétaro y en especial a la dra. Alina Nettel por confiar en mí y ser una guía en mis estudios doctorales.

A mi directora de tesis, dra. Karla Mariscal por su enorme paciencia, disposición y guía metodológica.

A mi co-director Luis Cucarella por develarme el mundo procesal constitucional, y por su total apoyo incondicional durante éste proceso.

A mis profesores del doctorado por compartirme sus conocimientos e impulsarme en esta vida académica.

A mi familia y amigos, por todo…

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# ÍNDICE

*RESUMEN* ..... *3*

*SUMMARY* ..... *4*

*DEDICATORIA* ..... *5*

*AGRADECIMIENTOS* ..... *6*

*INTRODUCCIÓN* ..... *10*

**1. TEMA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA** ..... **10**

**2. PROBLEMÁTICA** ..... **13**

**3. HIPÓTESIS** ..... **14**

**4. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN** ..... **14**

*CAPÍTULO I* ..... *20*

*EL AMPARO INDIVIDUAL FRENTE AL AMPARO COLECTIVO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS SOCIALES* ..... *20*

**1.1. Liberalismo y Comunitarismo** ..... **20**

1.1.1. El liberalismo como fundamento del juicio de amparo ..... 20

1.1.2. La figura del comunitarismo ..... 22

**1.2. El surgimiento del juicio de amparo en México** ..... **27**

1.2.1. Antecedentes ..... 27

1.2.2. Evolución: reforma constitucional y nueva ley de amparo: el surgimiento del reconocimiento del proceso colectivo ..... 34

**1.3. Los derechos económicos, sociales y culturales como acto reclamado en el amparo colectivo** ..... **38**

1.3.1. Su inserción constitucional ..... 38

1.3.2. Objeciones para la materialización de los derechos sociales ..... 42

1.3.3. La situación de los derechos sociales en México ..... 50

**1.4. Los principios fundamentales que rigen al juicio de amparo a la luz del amparo colectivo** ..... **54**

1.4.1. Instancia de parte y agravio personal y directo ..... 54

1.4.2. La relatividad de la sentencia y su ejecución ..... 57

*CAPÍTULO II* ..... *59*

*PRIMERA PARTE. Observación de casos: Amparos indirectos promovidos por comunidades relacionados con derechos sociales* ..... *59*

*2.1. Comunidad indígena Me´phaa, derecho a la educación* ..... *62*

**2.1.1. Derecho a la educación** ..... **62**

**2.1.2. Datos del caso** ..... **65**

**2.1.3. Proceso judicial** ..... **66**

*2.2. Comunidad Mini Nuhuma, derecho a la salud* ..... *69*

**2.2.1. Derecho a la salud** ..... **69**

Dirección General de Bibliotecas UAQ

**2.2.2. Datos del caso** ..... **71**
**2.2.3. Proceso judicial** ..... **71**
***2.3. Comunidades Temacapulín, Acasico y Palmarejo, derecho a la vivienda*** ..... ***78***
**2.3.1. Derecho a la vivienda** ..... **78**
**2.3.2. Datos del caso** ..... **80**
**2.3.3 Proceso judicial** ..... **81**
***2.4. Sistema Interamericano. Derechos sociales de las comunidades indígenas*** ..... ***84***
**2.4.1. Datos del caso** ..... **91**
**2.4.2. Proceso judicial** ..... **91**
***SEGUNDA PARTE. Contrastación: Amparos indirectos individuales sobre derechos sociales*** ..... ***96***
***2.5. Amparo indirecto individual, derecho a la salud*** ..... ***96***
**2.5.1. Datos del caso** ..... **96**
**2.5.2. Proceso judicial** ..... **97**
***2.6. Amparo indirecto individual, derecho a la seguridad social*** ..... ***100***
**2.6.1. Datos del caso** ..... **100**
**2.6.2. Proceso judicial** ..... **101**
***2.7. Amparo indirecto individual, derecho a la educación.*** ..... ***103***
**2.7.1. Datos del caso** ..... **103**
**2.7.2. Proceso judicial** ..... **103**
***CAPÍTULO III*** ..... ***106***
***Los procesos colectivos en Colombia, Argentina, Brasil Estados Unidos y la Corte Interamericana*** ..... ***106***
**3.1. Colombia** ..... **106**
3.1.1. Origen y objeto ..... 106
3.1.2. Sujetos ..... 109
3.1.3. Procedimiento ..... 110
**3.2. Argentina** ..... **114**
3.2.1. Origen y objeto ..... 114
3.2.2. Sujetos ..... 116
3.2.3. Procedimiento ..... 118
**3.3. Brasil** ..... **120**
3.3.1. Origen y objeto ..... 120
3.3.2. Sujetos ..... 123
3.3.3. Procedimiento ..... 124
**3.4. *Estados Unidos*** ..... **126**
3.4.1. Origen y objeto ..... 127
3.4.2. Sujetos ..... 129
3.4.3. Procedimiento ..... 130

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*CAPÍTULO IV* ..... *135*
*La reivindicación del sujeto colectivo* ..... *135*
**4.1. Identidad y reconocimiento** ..... **139**
**4.2. Comunidad** ..... **148**
*Conclusiones* ..... *159*
*Bibliografía* ..... *169*
**JURISPRUDENCIA** ..... **177**
**SENTENCIAS** ..... **178**
**LEYES** ..... **179**
**HEMEROGRAFÍA** ..... **181**
**INTERNET** ..... **181**
**ANEXOS** ..... **184**
Sentencia amparo indirecto 1157/2012 ..... 184
Sentencia amparo indirecto 2262/2008 ..... 242

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# INTRODUCCIÓN

## 1. TEMA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Resulta innegable la valiosa aportación del juicio de amparo, para la consolidación del Estado de derecho, como el proceso que contiene la fuerza excesiva e incontrolable del poder. Fue en 1841, fecha en que surge el amparo en México a través de la Constitución de Yucatán, la cual no solo previó el juicio de amparo, sino también incluyó un catálogo de *garantías individuales* cuya protección recayó en este procedimiento.

Sin embargo, este procedimiento se constituyó bajo la presencia y dominio del liberalismo, observándose de forma evidente en sus principios procesales: instancia de parte, agravio personal y directo, definitividad del acto reclamado, estricto derecho y relatividad de la sentencia; los cuales protegen a un individuo que busca evitar, o regresar al estado en que se encontraba antes de la violación.

En la Constitución de 1917 se observa una influencia diferente al liberalismo, con la inclusión en su articulado de algunos derechos sociales como educación, trabajo y salud; pero este nuevo pensamiento comunitario se vio contenido, al ser considerados estos derechos únicamente como prerrogativas y, en consecuencia, una *expectativa de derecho*. Ésta condicionante depositaba su materialización al presupuesto otorgado en esos rubros.

El 6 de junio de 2011 se reformó el artículo 107 de la Constitución. La trascendencia de esta reforma radicó en el reconocimiento del *interés legítimo colectivo*, situación que armonizaba con el artículo 2º, párrafo uno. En el año 2013, la nueva ley de amparo tratando de corresponder a la inclusión constitucional del sujeto colectivo, enunció la figura del amparo colectivo. Dicha mención se estableció en los artículos 5º y 73[1] de la ley reglamentaria.

[1] En el artículo 5º se reconoció el interés colectivo, situación que se expondrá en el capítulo primero. En relación con el artículo 73º su contenido versa sobre la publicación de la sentencia.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

El objetivo general de ésta investigación consiste en identificar la ideología presente en la génesis del amparo mexicano y la evolución para la tutela de los DESC del sujeto colectivo, así como sus alcances y límites. Los objetivos específicos son: identificar la influencia de las ideologías liberal y comunitaria en la construcción del amparo en México y de los derechos sociales; realizar un análisis de sentencias en procesos jurisdiccionales derivados del agravio a un sujeto colectivo y la contrastación con la categoría de sujeto individual; efectuar un comparativo de elementos en procesos colectivos entre países como Colombia, Argentina, Brasil, Estados y México; finalemente, advertir la construcción del concepto reivindicatorio del sujeto colectivo.

Los objetivos anteriores conllevan al planteamiento de las siguientes preguntas: ¿cuáles son las causas que dificultan que el sujeto colectivo acceda a la justicia en el juicio de amparo indirecto?, ¿cuáles son los postulados que rigen el liberalismo y cómo influyeron estos en la creación del proceso de amparo?, ¿cómo fueron los procesos (en cuanto al tiempo de desahogo), si fue reconocido el sujeto colectivo y cuál fue el criterio empleado por los diversos jueces al momento de resolver las sentencias?, ¿cómo es el proceso y desahogo de amparos, en los que participan sujetos individuales por violaciones a derechos sociales?, ¿cómo abordan procesalmente los amparos colectivos Colombia, Brasil, Argentina y Estados Unidos?, ¿cuál es la postura de las corrientes jurídicas liberales ante los colectivos y cuál es la mirada del comunitarismo?

Ahora bien, se trata de una investigación jurídica porque en ella se plantean dos importantes tradiciones: el liberalismo (con sus vertientes político-kantiano e igualitario: JohnRawls y Ronald Dworkin) y el comunitarismo (sustancialista: Charles Taylor y Michael Sandel); lo anterior sustentado en el sistema jurídico, siendo esta condición suficiente para la existencia del derecho[2], aunado a la tradición realista del derecho debido a que los sujetos colectivos que han participado en los procesos de amparo no han obtenido sentencias favorables ni su reconocimiento colectivo; por ello es necesario cuestionar el derecho vigente, bajo la idea popperiana de que a todo planteamiento del problema le acompaña una solución.[3]

[2] Para mayor referencia ver a HART, H. L. A., *El concepto de derecho*, Argentina, Abeledo Perrot, 3ª reimpresión, 2012.
[3] Para mayor referencia ver POPPER, Karl et al, *La lógica de las Ciencias Sociales*, México, Colofón, 2013.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

El modelo epistemológico de esta investigación es empírico, bajo la idea que sustenta a las ciencias jurídicas en relación con las proposiciones sean verificables, sobre la base de la experiencia. Además de tratarse de un estudio de normas jurídicas vigentes, dado que forman "parte esencial del razonamiento de los jueces que conduce a una decisión."[4], la investigación observa el resultado que genera el *hecho empírico* de la aplicación de los enunciados de la norma vigente en los casos.

Una vez verificada la cuestión fáctica sea decidida conforme al derecho vigente, se cuestionará si la norma procesal positiva creada por el Estado corresponde a la expectativa esperada, correspondiente a la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales del sujeto colectivo. Es por lo anterior, que el problema se aborda desde los campos epistémico y normativo, tomando en consideración las posturas que rodean al objeto de estudio.

En el primer capítulo, el enfoque cualitativo permite observar el posicionamiento teórico que construyó los principios procesales del amparo, así como el de los derechos económicos, sociales y culturales, a partir de técnicas de recopilación y análisis documental desde una perspectiva histórica. El método de análisis permite visualizar que ambas variables corresponden a posicionamientos teóricos opuestos.

En el capítulo segundo, el enfoque cualitativo posibilita la descripción de los procesos de amparo tramitados por un sujeto colectivo y un sujeto individual, en ambos tipos de casos por violaciones a sus derechos sociales. La técnica documental se funda en los procesos (publicados en la página oficial del Consejo de la Judicatura Federal en México), en las sentencias y en la jurisprudencia. El método permite visualizar el objeto concreto del cual se identifican plenamente sus características y propiedades.

En el capítulo tercero, el análisis cualitativo comparativo habilita el estudio sistemático de procesos de amparo en diversos países, con la finalidad de observar la efectividad de la norma vigente. La técnica documental está basada en técnicas de recopilación y análisis documental. El método enfrenta al objeto con otros instrumentos procesales que permiten la optimización del estudio empírico.

[4] NINO, Carlos Santiago, *Algunos modelos metodológicos de "ciencia" jurídica*, México, Fontamara, 2013, p. 55.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Con el estudio de las teorías liberal y comunitarista, el enfoque cualitativo permite en el capítulo cuarto establecer con precisión las categorías que constituyen el sujeto colectivo para reivindicarlo. La técnica documental se encuentra basada en la recopilación y análisis documental.

## 2. PROBLEMÁTICA

La reforma constitucional, llevada a cabo en el año 2001, evidenció la protección urgente que requerían (y requieren) las comunidades indígenas en México, con ello se reconoció la figura del sujeto colectivo, aunque no fue definido en ninguna ley, es así como se integraron e identificaron estos grupos. Posterior a la reforma mencionada, la ley de amparo nombró en su articulado el amparo colectivo, sin embargo, no se le especificó un procedimiento, es decir, el amparo colectivo se desahoga con los fundamentos procesales del amparo individual.

Desde el surgimiento del amparo en la Constitución de 1857[5] se determinó que la competencia para conocer y resolver las controversias que se suscitasen por leyes o actos, que violaran las garantías individuales de los particulares emitidos por cualquier autoridad, serían de la competencia de los tribunales federales. Además, en el numeral 102, se estableció que este procedimiento debía seguirse a petición de la parte agraviada y que la sentencia dictada sólo se ocuparía de individuos particulares, limitándose a proteger y amparar a aquel que recurriera personalmente.[6]

Lo anterior constituyó la base en la que se fundó el amparo en México. Un procedimiento planteado desde una ideología liberal, la cual preponderó los conceptos de libertad, propiedad e individualidad. Por lo tanto, se puede observar que uno de sus propósitos esenciales fue (es) la protección de los derechos fundamentales del individuo en forma personalísima. Es aquí cuando el reconocimiento del sujeto colectivo y la lucha de éste por materializar sus derechos sociales, plantean dificultades al someterse a un procedimiento que se constituyó para proteger a un solo individuo, lo cual ha derivado en violaciones sistemáticas y estructurales al sujeto.

[5] Artículo 101.
[6] Para mayor referencia ver Constitución de 1857. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## 3. HIPÓTESIS

El sujeto colectivo y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) se constituyen desde una ideología comunitaria, en la que el sujeto, de forma voluntaria o involuntaria, se reconoce y armoniza consigo mismo y después con el otro, para dar paso a la idea de continuidad en la que se construye a través de un nosotros.

Sin embargo, la teoría liberal sustenta los principios fundamentales que rigen al amparo en México, así como otros procesos desarrollados en América Latina, bajo los preceptos de individualidad, propiedad y libertad.

Es por lo anterior que, de la interpretación de los principios rectores del amparo, en México se advierte que la protección de los DESC no corresponde con la ideología comunitaria en la que se construye el sujeto colectivo (circunstancia que se extiende a algunos países de América Latina), dando como resultado que el juicio de amparo colectivo en defensa de los DESC refleja incompatibilidades con la naturaleza del sujeto colectivo, lo que compromete la posibilidad de acceso a la justicia.

## 4. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

La argumentación que corrobora la hipótesis se divide en cuatro capítulos los cuales se describen a continuación:

Capítulo I: se aborda el origen y desarrollo del liberalismo (brevemente), observando los fundamentos constituídos por ésta corriente cuya finalidad es proteger al individuo, la libertad y propiedad, categorías que le permitirían desarrollarse plenamente, otra premisa que aparece en esta corriente es la necesidad de contención del poder del Estado, los cuales se convirtieron en la base procesal del sistema jurídico que dio origen al amparo en México. Posteriormente, se analiza el desarrollo histórico del amparo y su evolución reflejada en diversas reformas políticas, las cuales fueron fieles a los principios liberales, lo

Dirección General de Bibliotecas UAQ

cual no generó rompimiento alguno con el proceso de amparo individual y la protección de los derechos civiles y políticos.

Respecto al comunitarismo, se exponen sus orígenes, así como la existencia de un tribunal creado desde el siglo XVIII, que imparte justicia hasta nuestros días, el tribunal de *Les Aigües de la Vega de Valencia*, reuniéndose todos los jueves del año en la plaza pública de Valencia, para resolver los problemas planteados por ocho *acequias* respecto de un derecho social-vital como es el agua.

Siguiendo esa tesitura de estudio procesal comunitario, se muestran los juzgados indígenas en México, cuyo principal fin ha sido tratar de respetar los usos y costumbres de las comunidades pero también se describe que han carecido de apoyo institucional.

Resulta de interés el abordaje de la reforma a la Constitución Federal Mexicana en el año 2001, en la cual se reconoce la pluriculturalidad del país, en consecuencia, la existencia del sujeto colectivo pero, es hasta el año 2013 con la creación legislativa de una *nueva ley de amparo* que, se nombra el *amparo colectivo* y el interés legítimo colectivo, lo anterior para que el sujeto colectivo contara con un procedimiento de defensa en caso de violaciones a sus derechos constitucionales, es así como se agrega otra variable a la investigación, la defensa de DESC como acto reclamado en este tipo de amparo.

Ahora bien, respecto a los derechos sociales se describe su evolución histórica, cómo fueron insertados en diversas constituciones, así como las objeciones que han enfrentado para su materialización, mismas que han operado en México y América Latina debido a su poder expansivo, lo indeterminado del sujeto que protegen, Asimismo, la trascendencia de estos derechos radica que, su ausencia genera pobreza y pobreza extrema.

Para finalizar el capítulo I se examinan los principios fundamentales que rigen al juicio de amparo en México, realizando un énfasis especial en la *relatividad de la sentencia*, *instancia de parte y, agravio personal y directo* principios que no han permitido plenamente que organizaciones civiles o los propios ciudadanos a través de un *interés simple*, asuman la defensa de colectivos vulnerables, así como la falta de reconocimiento del sujeto colectivo (por ejemplo una comunidad) como parte agraviada.

Capítulo II: se divide en dos partes, en la primera se analizan los procedimientos de amparo colectivo cuyo agravio refiere la omisión del Estado para el otorgamiento de derechos sociales, sin embargo, estos procesos se desahogan bajo el único procedimiento que existe

Dirección General de Bibliotecas UAQ

en la norma vigente, el amparo individual. El análisis común que se efectúa a todos los casos es: a) el derecho violentado; b) el contexto del caso, los hechos que dan origen a la violación; c) el proceso judicial; d) los principios fundamentales aplicados al caso concreto; y e) el reconocimiento del sujeto colectivo y su acceso a la justicia.

En los casos presentados existe una diversidad de comunidades que se presentan a dirimir diversos derechos; en el primer caso la Comunidad indígena Me´phaa (habitante en la Montaña de Guerrero) ante la omisión del Estado para otorgar el derecho a la educación de sus integrantes, inició un proceso de amparo que, si bien es cierto fue concluído en el año 2008, hasta la fecha de culminación de ésta tesis (noviembre de 2020) continúan sin acceder plenamente a ese derecho.

La Comunidad indígena Mini Nuhuma es abordada por representar un caso emblemático sobre el derecho a la salud, en el que solo la ejecución de la sentencia tuvo una duración superior a 9 años, y que finalmente no materializa plenamente el derecho controvertido por sus habitantes, ello debido a las políticas públicas que rigen la construcción de un centro de salud en México y que fueron aplicadas por el juzgador.

Las Comunidades de Temacapulín, Acasico y Palmarejo, se unieron para defender el derecho a la vivienda, éstos colectivos no han enfrentado únicamente al Estado por tratar de despojarlos de sus tierras sino también a empresas constructoras, aún cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (dependiente de la Organización de las Naciones Unidas) ha señalado enfáticamente la protección que se le debe dar a la vivienda, debido a la cantidad de personas que no gozan de este derecho humano, generando además un impacto negativo que desarrolla una situación de desventaja al no tener un lugar para cubrir las necesidades básicas del individuo. No se puede pensar en una comunidad, si no se tiene un lugar en el cual poder desarrollar la pertenencia.

Ahora bien, en el caso a estudio los colectivos ya contaban con un territorio en el cual desarrollaron sus comunidades, gestando otro impacto, el arrebato de *lo nuestro*, con el consentimiento de un sistema judicial. No resulta congruente en una sentencia reconocer un derecho humano (vivienda) y posteriormente conminar a la autoridad responsable a fundar y motivar una expropiación. El fallo emitido ha ocasionado que las Comunidades continúen su lucha mediante otros procedimientos jurisdiccionales.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

La segunda parte tiene como finalidad realizar un contraste, el cual, le permita a la hipótesis comprobar que el proceso de amparo individual es efectivo en la defensa de un solo individuo ante la violación de sus derechos sociales tales como: salud, educación y seguridad social, si bien es cierto que el sujeto accede a la justicia, es interesante identificar que tratándose de derechos sociales, las ejecuciones de las sentencias presentan contratiempos que la ley de amparo no prevé.

Capítulo III: los estudios comparados generan un enriquecimiento procesal para el país que realiza la investigación, no sólo se trata de observar el proceso, sino mirar la posibilidad de su contribución para resolver el problema planteado. Para tal efecto y, considerando las variables de éste estudio se identificará: el origen y objeto que protegen, los sujetos que participan y el procedimiento en sí mismo para considerar las diferencias que existen con el amparo mexicano.

Desde 1991, Colombia ha trabajado arduamente en el perfeccioamiento de la *acción colectiva*, su compromiso por la protección a los derechos sociales surge desde una perspectiva moral, debido al fuerte compromiso que tiene éste país con la diversidad cultural y ambiental que albergan, para ello consideraron la creación de un ordenamiento normativo especial con una clara influencia comunitarista, con un interés legítimo simple que, igualmente ha enfrentado a jueces formados bajo una ideología liberal.

Argentina es otra muestra de voluntad moral, la ley Nº 16.986 reglamentaria de amparo se integra por 20 artículos. Éstos han servido a los jueces argentinos para dictar *sentencias estructurales*, la clave de éstas decisiones radica en la *justicia dialógica* que se ha implementado en algunos tribunales, basada en el diálogo entre personas con pleno conocimiento del tema, es decir, los jueces argentinos no han dudado recurrir a expertos que dilucidan los tópicos. Ésto les permite elaborar sentencias que impactan distintos derechos mostrando la interdependencia que existe en ellos.

En 1988, Brasil reconoció en cualquier ciudadano la posibilidad para presentar una *acción popular* que pretendiese anular un acto lesivo para el patrimonio público, el legislador planteó lo inimaginable en México, la posibilidad más amplia para la defensa de un derecho, el interés simple. Lo anterior requirió un cambio ideológico en los juzgadores, el cual se fue gestando en los tribunales considerando la necesidad planteada. Otro tema importante de la *acción popular* y la judicatura es que hicieron a un lado la relatividad de la sentencia (esa

Dirección General de Bibliotecas UAQ

imperante necesidad por describir en forma individualizada a los demandantes), derivando en el reconocimiento tácito del sujeto colectivo, un grupo que no requiere de nombres y apellidos, solamente de su pertenencia a la comunidad.

La *class action* es el antecedente de la *acción popular* Brasileña, fue desarrollada y aplicada desde hace un par de siglos en Estados Unidos, contando con un proceso experimentado con sentencias que hasta nuestros días son estudiadas. El año de 1966, implicó un momento clave para este proceso. La Corte Warren emitió resoluciones ejemplares para el mundo a través de ella, y siendo Estados Unidos el país que originó esa tutela de derechos, es necesario considerar si es posible que, del liberalismo, surgieran procesos que permitan el reconocimiento de las comunidades y la protección de sus derechos sociales. A lo anterior es pertinente mencionar que, las sentencias pronunciadas por la Corte Warren, se sostuvieron en los ideales de libertad e igualdad, que fundamentan el liberalismo. La *class action* ha dependido de la ideología particular de los jueces.

Capítulo IV: el liberalismo dirigió al individuo a encontrar en sí mismo todo lo deseable, a cambio, el Estado le aseguró la libertad, la propiedad y una interacción basada en la igualdad de oportunidades. Esto requirió la creación de un procedimiento, que le permitiera a los individuos, exigirle al Estado cuando las condiciones comprometidas no se presentaran. Los tribunales se convirtieron en reproductores de esa ontología social a través de la interpretación y aplicación de las leyes creadas bajo postulados liberales. Aunque se ha observado que el individualismo suele oponerse a la naturaleza humana, la realidad que hoy vive el sujeto, lo ha sometido a refugiarse en sí mismo, oponiéndose a los demás y limitándolo a desarrollar una vida en común.

Es así como han vivido colectivos en México, quienes diariamente se resisten a continuar bajo esa invisibilidad junto con la violencia que el Estado ejerce sobre ellos, por lo que han recurrido al procedimiento de amparo sin éxito. El motivo de este fracaso no han sido los jueces o la Corte, sino el sistema como la base ideológica que lo sustenta y no reconoce a ese sujeto en comunidad.

El comunitarismo ofrece la posibilidad de reivindicar al sujeto colectivo, es la *identidad y el reconocimiento* dos de los elementos que lo integran aunados a la *comunidad*. No todos los humanos son iguales, un error que existe en la universalidad de los propios

Dirección General de Bibliotecas UAQ

derechos humanos es su aplicación igualitaria; pero lo anterior no incluye a lo distinto y, cuando se gesta esa diferencia, se discrimina. Entonces el sujeto, aun cuando renuncie a su identidad, la discriminación persiste. Entonces es necesario reivindicar la figura del sujeto colectivo antes de crear un procedimiento o aplicar uno ya existente, se hace forzoso precisar qué lo constituye para así dar paso a la defensa de sus derechos.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# CAPÍTULO I

# EL AMPARO INDIVIDUAL FRENTE AL AMPARO COLECTIVO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS SOCIALES

## 1.1. Liberalismo y Comunitarismo

### 1.1.1. El liberalismo como fundamento del juicio de amparo

El origen del juicio de amparo en México converge con la inserción de "las corrientes ideológicas forjadas en Europa del siglo XVIII y que determinan el triunfo final del Estado liberal…"[7]. Bajo esta influencia en 1841, la Constitución de Yucatán estableció la figura del juicio de amparo con la finalidad de proteger a los particulares, materializar los derechos plasmados en la Constitución y, en su caso, reparar las afectaciones producidas por las autoridades.[8]

Resulta relevante analizar la ideología liberal, pues esta considera que los hombres se encuentran en "un estado de perfecta libertad para que cada uno ordene sus acciones y disponga de sus posesiones y personas como juzgue oportuno, dentro de los límites de la ley de naturaleza, sin pedir permiso ni depender de la voluntad de ningún otro hombre"[9], Judith Shklar, refiere que "el liberalismo sólo tiene un objetivo primordial: garantizar las condiciones políticas necesarias para el ejercicio de la libertad individual"[10], esto se da cuando, mediante garantías públicas que se otorgan a los ciudadanos de forma individual, se satisface el orden normativo establecido, pero en el caso de existir un exceso por parte del Estado, se crea la figura del amparo que, en concordancia con las disposiciones, atiende a los sujetos de forma individualizada.

Michael Freeden, expresa que "El liberalismo es una ideología en cuyo núcleo interactúan siete conceptos políticos: libertad, racionalidad, individualidad, progreso,

[7] SOBERANES Fernández, José Luis y Faustino, Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010, pp. 203-204.
[8] Para mayor referencia ver: DEL ROSARIO, Marcos, *El juicio de amparo: origen y evolución hasta la constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración*, en FERRER, Eduardo y Alfonso, HERRERA (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917 pasado, presente y futuro*, Tomo I, México, UNAM, 2017.
[9] LOCKE, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, 2ª. Reimpresión, España, Alianza Editorial, 2015, p. 55.
[10] SHKLAR, Judith, *El liberalismo del miedo*, España, Herder, 2018, p. 36.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

sociabilidad, interés general y, por último, poder limitado y sujeto a la rendición de cuentas."[11], estos elementos configuran los distintos *liberalismos* que se desarrollarían en las distintas sociedades, por lo cual Freeden afirma que dependerá de la importancia que se le dé a cada uno de los siete conceptos.

Ahora bien, para efectos de este estudio el concepto más relevante del liberalismo que constituye el amparo es la individualidad. Freeden relaciona este concepto con una *singularidad cualitativa* que refiere a la espiritualidad, a la moral y a la voluntad que, si bien es cierto, son proveídos por el *propio individuo* y dependen de "entornos educativos, económicos, culturales y de salud que brinden las oportunidades necesarias para tal nutrición. Por lo tanto, los arreglos sociales de carácter liberal son evaluados en relación con el logro de sus fines."[12] De lo anterior se puede concluir, que en el desarrollo de la individualidad del ciudadano está involucrado el Estado, a través de la prestación de derechos sociales (educación, cultura, salud, trabajo)[13], pero en caso de no proveerlos afectaría directamente en ese desarrollo, dejando en una situación de indefensión a los individuos.

Ahora bien, si como afirma Emmanuel Sieyes: la Nación es "un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por una misma legislatura"[14], bajo esta perspectiva la Nación se compone de individuos que se regirán por una ley, donde lo más común que tendrán se ve representado por las áreas en las que coinciden, las cuales los preparan para dar continuidad a los conceptos de libertad e igualdad.

De esta manera, se liga con la justicia, a la cual John Rawls le atribuye dos principios: "Primero: Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. Segundo: Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez, **a)** se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, **b)** se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos."[15] Rawls sostiene la individualidad en los principios que rigen a la justicia, en el primero de ellos se refiere a las *libertades básicas*

[11] FREEDEN, Michael, *Liberalismo. Una introducción*, Barcelona, Página indómita, 2015, p. 39.
[12] *Idem.* pag. 123-124.
[13] Los bienes básicos que Rawls solo reconoce siempre y cuando sean apropiados para el desarrollo de las capacidades morales y beneficien en los planes de vida de los ciudadanos.
[14] SIEYES, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, 3ª reimpresión, España, Alianza Editorial, 2015.
[15] RAWLS, John, Teoría de la justicia, 11ª reimpresión, México, FCE, 2015, p. 67-68.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

como la libertad de votar y ocupar cargos públicos, libertad de expresión, integridad de la persona, la propiedad y, en el segundo principio evoca a los beneficios que todos los ciudadanos deben tener bajo la idea de la *unión social* en una doctrina contractual. Michel Sandel afirma que esta teoría se sostiene en John Locke, Jaques Rousseau e Immanuel Kant:

> La 'idea directriz' es que los principios de la justicia son el objeto de un acuerdo original. 'Así pues hemos de imaginarnos que aquellos que se entregan a la cooperación social eligen en un acto conjunto, los principios que han de asignar los derechos y deberes básicos y determinar la división de los beneficios sociales'. En el diseño de un contrato social 'un grupo de personas tiene que decidir de una vez y para siempre los principios que eligen habrán de regular toda la crítica y reforma subsecuente de las instituciones'.[16]

De esta manera, se establece un acuerdo entre el ciudadano y las instituciones, que son los individuos quienes crean estos principios y posteriormente las instituciones los apliquen y, no se modifiquen. Por lo tanto, "La injusticia consistirá entonces, simplemente, en las desigualdades que no benefician a todos."[17] Para el caso del amparo, que se construye bajo este paradigma, su centro es el individuo y no reconoce al sujeto colectivo; en la presente investigación, esta figura será quien se presente ante la autoridad para demandar esta desigualdad. Más adelante se explicará también, cómo el liberalismo contribuyó a los principios procesales del amparo, citando el ejemplo del principio de relatividad de la sentencia, que actualmente no sostiene la figura del sujeto colectivo.

### 1.1.2. La figura del comunitarismo

Anterior a la revolución industrial se vivió en Europa una *revolución agrícola*, esta nació con el esfuerzo de los campesinos y artesanos. El historiador español Josep Fontana describió este fenómeno social en dejar reposar la tierra, en la rotación anual de cultivos, dado que se trató de un sistema perfectamente organizado bajo la responsabilidad de la comunidad.

> En el caso de Inglaterra, que es el que mejor se conoce, sabemos que este progreso permitió que a mediados del siglo XVIII hubiera un buen número de campesinos autónomos con la subsistencia garantizada, gracias a las ventajas que les proporcionaban

[16] SANDEL, Michael, El liberalismo y los límites de la justicia, 1ª reimpresión, España, Gedisa, 2013, p. 136.
[17] RAWLS, John, *Op. cit.*, pág. 69.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> las tierras y los derechos comunes, que iban desde el derecho a cosechar hasta el uso de bosques y pastos. Este último era el más importante de todos porque les permitía mantener una vaca. Este era el mundo que evocaba en sus versos John Clare, nacido en 1793 en Helpstone, hijo de un obrero agrícola, que trabajó de mozo para los propietarios locales. Clare explicaba que 'hubo un tiempo en que mi pedazo de tierra me hacía un hombre libre [...] hasta que llegaron los viles *enclosures* e hicieron de mí un esclavo de la parroquia'. Rememoraba también el cambio en las costumbres de la vieja sociedad igualitaria en la que patronos y trabajadores comían juntos, 'con los pobres como iguales, no como esclavos'.[18]

Otro ejemplo de organización, que menciona Fontana es en la ciudad de Birmingham, la fabricación de armas de fuego, "había por lo menos treinta procesos manuales diferentes realizados por distintos artesanos"[19]. Sin embargo, ese no era la única actividad que desempeñaban, porque si la demanda disminuía realizaban otros trabajos con el metal. "Esta forma de trabajar no solo exigía el compromiso de cada participante en la calidad de la labor realizada, sino que respetaba las tradiciones de un 'precio equitativo' y un 'salario justo' que posteriormente se integraron en la filosofía de los sindicatos, que nacieron como *trade unions*, es decir, 'uniones de oficio', primero en Gran Bretaña y luego en toda Europa."[20] El trabajo en comunitario trajo grandes avances y la clara idea, si bien hay una labor individual y una especializada, era necesario el trabajo en conjunto; no se trataba del trabajo aislado, sino de entender que mediante la cooperación, la solidaridad, la reciprocidad, la asociación y la participación se obtiene un bien general.

Eric Hobsbawn atiende un punto clave para el fortalecimiento de la idea comunitaria, este es que "la legislación británica para el régimen de sociedades era rudimentaria"[21], lo cual no sostuvo este tipo de organización, sin embargo Hobsbawn afirma, lo que sí logró el estado británico fue establecer el capitalismo y asegurar su protección.

Francia también vivió una situación similar en el siglo XVIII con los artesanos, explica Josep Fontana que en ellos depositó sus *esperanzas de progreso* posterior a la situación que la embargaba por las guerras europeas, fue así como se inspiró un proyecto para compilar los adelantos de las artes, "vinculada a la fundación de la *Société des Arts*, que

[18] FONTANA, Josep, *Capitalismo y democracia 1756-1848. Cómo empezó este engaño*, España, Crítica, 2019, p. 21.
[19] *Idem*., pág. 25.
[20] *Idem*., pág. 26.
[21] HOBSBAWM, Eric, *En torno a los orígenes de la revolución industrial*, 32ª reimpresión, México, Siglo XXI, 2016, p. 94.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

estaba dedicada a preservar y mejorar el conocimiento operativo, las artes mecánicas y las manufacturas",[22] esta sociedad se contraponía a la *Académie des Sciences*. La aportación de este grupo de artesanos trascendió de tal manera —comenta el autor—, que el hecho de documentar el trabajo artesanal lo abordaría Adam Smith en *La riqueza de las naciones*, para destacar que el aumento de la productividad deriva de la división del trabajo y de la necesidad de la especialización en los participantes.

Josep Fontana concluye que era visible una etapa de progreso, había un desarrollo interno, se trataba de una sociedad formada por campesinos y las sociedades de oficios con un *proyecto colectivo igualitario*. Sin embargo, esos avances fueron tomados por el capitalismo, se privatizaron las tierras comunales para instruir en técnicas individuales, lo que no permitió la continuidad de la comunidad.

Ahora bien, los tribunales comunitarios en funciones son pocos hoy en día, por lo que a continuación, será necesario analizar algunos.

El tribunal de *Les Aigües de la Vega de Valencia,* es un modelo de justicia que ha permanecido con la Constitución española de 1978, el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana y sistemas internacionales. Su función radica en mantener una justa y equitativa distribución del agua, que debe llegar a las 17 000 hectáreas de tierra de riego, dentro de las ocho *acequias* que nacen del río Turia: Quart, Benàger y Faitanar, Mislata-Xirivella, Favara y Rovella, Tormos, Mestalla y Rascaya.

> Las Comunidades de las acequias se rigen por viejas Ordenanzas, trasmitidas por vía oral desde tiempos de los árabes y escritas desde principios del s. XVIII. Una Junta administradora elegida democráticamente entre todos los miembros de la Comunidad, al igual que el síndico-presidente de la misma, vela por el cumplimiento estricto de las normas. Todos ellos deben ser labradores, cultivadores directos de sus tierras y con conocida fama de "hombre honrado". Síndico y vocales se ven ayudados en su trabajo por el Guarda de la acequia, empleado que cuida de que el agua llegue a todos según su turno o tanda de riego, comunicando las infracciones cometidas para que éstas sean denunciadas y juzgadas en el Tribunal de las Aguas. El Tribunal de las Aguas está constituido por los síndicos de las ocho acequias, presidido por un síndico-presidente elegido de entre ellos (...). Finalmente, y como pone de relieve V. Giner Boira, no son sus miembros personas legas en derecho, pues, si bien es cierto que no son personas de formación jurídica, no son desconocedores del derecho que han de aplicar, basado en unas ordenanzas que dominan a la perfección y que constituyen el corpus jurídico por el que se rige cada una de las Comunidades de las Acequias (sus turnos de riego, las obligaciones de limpieza de canales y acequias, pago de aportaciones para gastos generales de la Comunidad,...). Todo ello explica su autoridad moral, su pervivencia, el respeto que

[22] FONTANA, Josep, *Op. cit.*, p. 24.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> se tiene a sus sentencias, siempre acatadas hasta el punto de que no ha sido nunca necesario acudir a la jurisdicción ordinaria para el cumplimiento de las mismas. Incluso, se ha dado el caso de ser denunciado ante el Tribunal algún síndico miembro del mismo, y éste, con la mayor naturalidad, se ha desprovisto de su blusón de huertano, que viste con gran dignidad, cual toga de magistrado, y se ha colocado en el lugar de los acusados para esperar la deliberación y sentencia y, acto seguido, ha vuelto a su lugar en el Tribunal para proseguir el orden del día. [23]

La importancia y trascendencia de este tribunal es que tutela un derecho social, que la propia comunidad elige a sus integrantes y que sus decisiones son acatadas y no admiten recurso en contra, es decir, sus fallos son inapelables.

En México, en algunas comunidades indígenas el poder judicial ha establecido *juzgados indígenas*, para con ello tratar de respetar sus usos y costumbres, aunque ya se mencionó, estos juzgados son de reciente creación[24] y estos pertenecen al poder judicial.

Un modelo de este tipo es el juzgado indígena de Huehuetla ubicado en el municipio del mismo nombre. Esta localidad se ubica en la sierra norte de Puebla y está integrada por cinco localidades: Xonalpu con 2100 habitantes; Lipuntahuaca con 1484 habitantes; Leacaman con 1897 habitantes; Cinco de Mayo con 1893 habitantes; Huehuetla con 1764 habitantes.[25]

Conformado por grupos nahuas y totonacas, es considerado el asentamiento totonaca más antiguo ya que existen vestigios españoles que datan del año 1550[26], en la página oficial de la Secretaría de Desarrollo Social se clasifica a este municipio con un *grado de marginación muy alto*. El 6 de febrero de 2004 se inicia el juzgado indígena integrado por once comunidades indígenas. Los antecedentes de este hecho tienen que ver con la inseguridad, los abusos de la autoridad municipal, el inequitativo reparto de ayuda a las comunidades y el asesinato de la abogada Teresa Griselda Tirado Evangelio. Por lo anterior,

[23] Tribunal de la Aguas de la Vega de Valencia, Historia del Tribunal de las Aguas. Recuperado de https://tribunaldelasaguas.org/es/el-tribunal/historia (Consultado el 9 de junio de 2019).

[24] A partir de la reforma constitucional del año 2001, la cual reconocía *la composición pluricultural de la nación*, aunado a lo anterior, fue necesario armonizar este reconocimiento con la libertad de los pueblos indígenas para que aplicaran su propia justicia tradicional, pero también ha implicado que cada estado reformase su constitución, ley orgánica del poder judicial, entre otras leyes, para dar paso a los juzgados indígenas.

[25] Para mayor referencia ver SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, recuperado de http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=21&mun=072 (consultado el 21 de agosto de 2019)

[26] Para mayor referencia ver INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, recuperado de http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21072a.html (consultado el 21 de agosto de 2019)



Dirección General de Bibliotecas UAQ

la Organización Internacional del Trabajo (OIT) presionó al gobierno de Puebla para resolver la situación de inseguridad y el acceso a la justicia. El juzgado se compone por un juez, dos secretarios, un mediador, el representante del Concejo de Ancianos, así como personal de la Comisión de Derechos Humanos de Puebla, aunque estos únicamente asisten los días jueves de cada semana.[27]

> La dinámica de atención en el Juzgado Indígena de Huehuetla se organiza de la siguiente manera: los interesados, al entrar al Juzgado, son recibidos por cualquiera de los secretarios, ambos de sexo masculino, ya que ellos son los encargados de orientar a las personas. Los secretarios escuchan el tipo de asunto o conflicto y remiten a los interesados, ya sea con el mediador José de Gaona Gaona, con el juez indígena Manuel Aquino, o, en su caso, con los abogados de Derechos Humanos. No obstante, se procura que todos los casos pasen antes por el mediador, excepto cuando son constancias de compra-venta o cuando el quejoso exige ser atendido por el juez directamente. En los casos de deslinde de terrenos y de actas de acuerdo que involucren a adultos mayores que no pueden trasladarse al Juzgado, se requiere que el juez o el mediador acuda a la localidad. A pesar de que el Juzgado se establece por una petición formal del Concejo de Ancianos perteneciente a la OIT, los totonacas, independientemente de su filiación organizativa o partidista, reconocen al Juzgado Indígena como una instancia legítima de administración de justicia. Toda persona que acude al Juzgado es atendido o, en su caso, se le indica la mejor instancia para resolver su problemática.[28]

En sus procedimientos, estos juzgados siguen el sistema de justicia penal, el cual actualmente prioriza la conciliación para la solución del conflicto. La diferencia principal se encuentra en la integración del juzgado y en la importancia otorgada a las costumbres de la comunidad para resolver las dificultades. De esta forma, sus resoluciones se apegan más a la moral de la comunidad, que a las disposiciones legales logrando así la prevalencia del bienestar colectivo.

Es importante mencionar que estos juzgados resuelven los conflictos que surgen entre los integrantes de las comunidades, no se encargan de las violaciones a sus derechos

[27] Para mayor referencia ver MALDONADO, Corinta y Adriana, Terven, Los juzgados indígenas de Cuetzalan y Huehuetla. Vigencia y reproducción de los sistemas normativos de los pueblos de la sierra norte de Puebla, México, CONACYT-CIESAS-CDI, 2008.
[28] *Idem*., pp. 44-45.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

humanos cometidas por el Estado. En estos casos el medio de defensa con el que cuentan es el amparo colectivo.

## 1.2. El surgimiento del juicio de amparo en México

### 1.2.1. Antecedentes

Existe una amplia bibliografía que enuncian el surgimiento del amparo en México, así como sus antecedentes; sin embargo, el interés de esta investigación se centra en probar si las bases de este juicio son las que no le permiten al sujeto colectivo el acceso a la justicia, por lo que se abordará desde la perspectiva del análisis histórico.

El juicio de amparo tiene como antecedentes externos:

A) El *Justicia Mayor de Aragón* (Edad Media), el cual Carlos López de Haro lo explica de la siguiente forma:

> Era su función primordial, en su apogeo, impedir que los Reyes arrebatasen el derecho y el poder a las aristocracias y al tercer estado de las ciudades... Otra de las funciones del justiciazgo, de trascendental importancia en aquellos tiempos de fueros paccionados y de jurisdicciones señoriales, fue la de interpretar las leyes, evacuar consultas a los jueces y crear reglas de jurisprudencia con sus dictámenes y fallos.[29]

La Justicia Mayor de Aragón fue utilizada para limitar el poder del Rey, además usaba en sus resoluciones la palabra *amparar,* vocablo que a decir de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, posteriormente se utilizó en América para aludir a la protección de los derechos humanos.[30]

B) El *Habeas corpus* inglés permitía valorar las órdenes de aprehensión ejecutadas por los jueces y la legalidad de sus causas, su objetivo principal era el de

[29] LÓPEZ DE HARO, Carlos, *La Constitución y las libertades de Aragón y el Justicia Mayor*, España, Reus, 1926.
[30] FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, 3ª edición, México, Porrúa, 2002, p. 7.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

salvaguardar la libertad de los ciudadanos ante una detención y, en su caso, que se llevase a cabo con una orden judicial, sólo se excluía cuando se trataba de delitos graves. De esta forma, su solicitud implicaba de forma inmediata la verificación de la orden dado que, lo que se preponderaba era la libertad del individuo.[31]

El Habeas corpus corresponde perfectamente a la ideología liberal, la cual se desarrolló y prevaleció en Inglaterra y llegó a los Estados Unidos a través de las colonias inglesas, quienes lo implementaron. Fue así, por su cercanía territorial, cómo se convierte en uno de los antecedentes del amparo en México. Cabe señalar que este proceso continúa vigente en el país a través del amparo en materia penal, con el cual es posible cuestionar la acción del juez que emite una orden de aprehensión y, en su caso, hasta suspenderla.

C) El *Judicial Review* es un mecanismo que evalúa la constitucionalidad de la legislación en los Estados Unidos, Mark Tushnet lo explica de la siguiente forma:

> Se refiere a la práctica jurídica de darle a las cortes el poder de determinar si una norma se encuentra conforme con los requisitos de la constitución, es decir, si la norma cae dentro de los poderes que el pueblo le ha otorgado a su gobierno o si viola algún derecho reconocido por la Constitución. De ello resulta el poder para determinar si las acciones realizadas por los funcionarios ejecutivos están autorizados por alguna norma también compatible con la Constitución.[32]

De lo anterior, se deduce que el *Judicial Review* tiene como finalidad limitar el poder del Congreso. Es importante recordar, que James Madison en la teoría de *frenos y contrapesos*, expresa que se permite la interferencia de la Corte, dada la naturaleza expansiva del poder y debe ser frenada para evitar su exceso. Además el poder legislativo es el único que tiene acceso al dinero de los contribuyentes[33].

[31] SOBERANES Fernández, José Luis, *Op. cit.*, pp. 135-136.
[32] TUSHNET, Mark, *Constitucionalismo y Judicial Review*, Perú, Palestra, 2013, p. 71.
[33] Para mayor referencia ver HAMILTON, Alexander et al, *El federalista*, Madrid, Akal.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Mark Tushnet menciona que el constitucionalismo requiere de mecanismos que limiten al pueblo (quienes actúan a través del Congreso) para no exceder su poder, así como los derechos que protege la Constitución.

Ahora bien, esta figura ha prevalecido en México a través del juicio de amparo por inconstitucionalidad de leyes, en éste la Corte y los juzgados de distrito tienen la facultad para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o un acto de autoridad, siguiendo la guía liberal como se describe a continuación:

1. Es necesario que exista una petición individual
2. Que ese sujeto continúe la instancia (el proceso del juicio de amparo)
3. Se da vista a la autoridad para que argumente sobre la constitucionalidad de la ley o el acto
4. Se pronuncia una sentencia que se ocupará del caso concreto
5. Se limita a proteger y amparar al agraviado
6. No hace una declaración general de la ley o el acto.[34]

Por lo anterior, es posible concluir que el amparo por inconstitucionalidad de ley se compone de los conceptos que integran el liberalismo, los cuales son plenamente identificables en este proceso, ya que se trata de un juicio personalísimo, que otorgará su protección sólo al sujeto que lo interponga y aunque se declare la inconstitucionalidad de la ley o el acto, solamente las personas que tengan una afectación directa podrán tramitarlo. Entonces el amparo pierde totalmente la idea de comunidad preponderando la protección del sujeto.

Bajo la influencia de los procesos descritos en 1841, Manuel Crescencio y Rejón presentó el diseño para la Constitución del estado de Yucatán, el cual a decir por José Luis Soberanes:

> Por un lado, recogía la tradición protectora de los particulares, sus derechos y libertades, que hundían sus raíces más remotas en el derecho colonial novohispano. Por otro lado, era preciso un instrumento procesal efectivo, moderno y maduro mediante el que se garantizara la efectividad

[34] Para mayor referencia ver Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXXIX, p. 775.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> de los derechos plasmados en la Constitución y no se convirtiera a la misma en una simple hoja de papel.[35]

Pero aquí surge una pregunta, ¿por qué si los derechos humanos se ubicaron en el derecho positivo (en nuestro caso inicialmente en la Constitución de Yucatán), requerían de otro instrumento (el amparo) para su protección?, para John Rawls "una vez que los pensamos como pertenecientes al derecho positivo que siempre es coercitivo y sancionado por el poder del Estado, no pueden ser impuestos por un agente externo en la legislación de un régimen democrático."[36] Sin embargo en México se hace necesario el amparo dado que el legislativo ha aprobado leyes[37] que son contrarias a los derechos humanos y que han necesitado de otro instrumento para controvertirlas y, no solo el Congreso, diarimente se cometen actos contrarios a la Constitución por parte de las autoridades administrativas.

Los objetivos de la propuesta de Rejón consistían en proteger la Constitución y a los sujetos, tratando de garantizar el orden constitucional y controlar los abusos del poder. Pero la influencia del liberalismo se derivó de la propia formación, tanto de Manuel Crescencio Rejón como de Mariano Otero, quienes se desenvolvieron en ambientes intelectuales y políticos pertenecientes a los ilustrados y a los liberales[38].

Mariano Otero es considerado también precursor del juicio de amparo debido al voto particular que emitió y se incorporó a la *Acta de Reformas* en 1847. Cabe mencionar que, durante el siglo XIX, México vivió cambios no benéficos: la pérdida del territorio de Texas en el gobierno del presidente Antonio López de Santa Anna, el sometimiento de un gobierno centralista, entre otros problemas. Asimismo, el país se dividió políticamente en dos bandos: liberales y conservadores.[39] Ahora, retomando el voto particular de Mariano Otero, la importancia de este fue:

---

[35] SOBERANES Fernández, José Luis, *Op. cit.*, p. 221.
[36] HABERMAS, Jürgen y John Rawls, *Debate sobre el liberalismo político*, España, Paidós, p. 118.
[37] Cabe señalar que, el juicio de amparo indirecto también se tramita para los casos de inconstitucionalidad de leyes, esto es, disposiciones promulgadas por el legislador que son contrarias a los preceptos constitucionales protectores de derechos humanos.
[38] Véase SOTO, Miguel, "Entre los principios jurídicos y los compromisos políticos: Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero", en Moreno-Bottet, Margarita y González Domínguez, María del Refugio (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, México, UNAM, 2006, pp. 567-570.
[39] Para mayor referencia ver SOBERANES Fernández, José Luis, *Op. cit.*, pp. 237-260.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

1. La necesidad del establecimiento del orden constitucional ante la guerra que se vivía,
2. Es establecimiento de las garantías individuales,
3. La igualdad entre nacionales y extranjeros,
4. La relevancia de la libertad,
5. La propuesta de creación de una ley que asegurara la inviolabilidad de los derechos individuales,
6. La protección a la propiedad, entre otras aportaciones más.[40]

A pesar del acta de Reforma la situación del país no mejoró. Posteriormente, al acta convocó a una nueva Constitución que dio origen a la de 1857, en ella se contempló lo propuesto por Mariano Otero quedando en los artículos 101 y 102 de la siguiente forma:

> ART. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:
>
> I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
>
> I. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
>
> III. Por las leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.
>
> ART. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.[41]

Los elementos básicos del amparo quedaron plasmados en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857. Esto es, en primer lugar, que la autoridad competente sería los tribunales federales; segundo, que se entablaría contra leyes o actos violatorios de

[40] Para mayor referencia ver: Voto particular de Mariano Otero, 5 de abril de 1847.
[41] Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, artículos 101-102.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

las garantías individuales y dirimiría los problemas entre la federación y los estados; tercero, los juicios serían personales, tramitado solo por el agraviado y sin el pronunciamiento por parte del tribunal respecto de las leyes o actos, a pesar de ser contraria a la Constitución.

Así se asumió el juicio de amparo, un mecanismo de protección de los derechos fundamentales y un sistema de controles constitucionales preponderando al hombre, lo cual, quedó plasmado en el artículo 1º: "*El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales*."[42] Dicha norma estableció, por primera vez en México, *Los derechos del hombre*, que comprende las garantías de libertad, de igualdad, de seguridad jurídica y de propiedad.[43]

Aunado a lo anterior y de enorme importancia es necesario ubicar teóricamente la naturaleza del amparo, Héctor Fix-Zamudio explica cuatro teorías que tratan de explicar este tema:

> Así, los tratadistas vieron nacer el amparo como un instrumento dirigido especialmente a la tutela de los derechos del hombre, particularmente los relativos a la vida y a la libertad, fijaron su atención en su tramitación sumaria y sus efectos restitutorios, y por ello encontraron similitud con los *interdictos.*
> Otro sector de publicistas apreciaron la función que desarrolla el amparo, así sea indirectamente, como un sistema de control de las leyes constitucionales y de protección al sistema federal, manteniendo a los órganos de la Unión y de los estados, en sus respectivas esferas, y por ello la consideración como una *institución netamente política.*
> En tiempos más recientes, la doctrina dominante ha tomado en cuenta que desde un punto de vista puramente formal, el amparo constituye el instrumento por medio del cual se resuelven controversias de carácter constitucional (directa o indirectamente) entre los particulares y los órganos del Estado, por lo que se establece, aún en el amparo judicial, una relación jurídico-procesal de naturaleza autónoma y constitucional, todo lo cual determina la existencia de un *proceso autónomo*.
> Finalmente y tomando como base de partida las acertadas aunque fragmentarias observaciones de Emilio Rabasa, sobre la diferencia entre el control constitucional y el de legalidad, y respecto de la peculiar estructura del amparo contra resoluciones de carácter judicial, se ha encontrado una

[42] *Idem*., artículo 1º.
[43] COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, "Antecedentes del amparo" en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords), en *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, Tomo I, México, UNAM, 2011, p. 341.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> doble configuración, separando por un lado las controversias directamente constitucionales, que constituyen un verdadero proceso, y por otro, aquellas en que solamente se discute la aplicación de preceptos de carácter secundario y que únicamente pueden determinar la existencia de un recurso; y en esta forma se ha llegado a la convicción de que el amparo mexicano tiene una naturaleza mixta, pues en parte es un *recurso* y en otra un *proceso*.[44]

La primera teoría se constituye con los conceptos del liberalismo, el juicio de amparo protege, como lo afirma Rawls, la individualidad y las libertades básicas, además se le dotó a este juicio de la característica sumaria[45] y con efectos restitutorios[46]. Es bajo el contexto anterior que se determina el objeto, el sujeto y el procedimiento del amparo, bajo los postulados del liberalismo, reconociendo la necesidad de protección del sujeto contra los excesos del Estado, pero siempre mirando solo a un individuo.

La segunda teoría se refiere al juicio de inconstitucionalidad de leyes, en donde el quejoso solicita la protección federal ante una disposición que es contraria a la constitución, observándose una inconsistencia en las leyes creadas por el Congreso de la Unión, a tal grado que contravienen a la Constitución y le corresponde al Poder Judicial decretar inconstitucionalidad, fenómeno da la afirmación de una naturaleza política.

La tercera teoría atiende al sujeto, es decir, que la finalidad del amparo consiste en proteger al individuo de los excesos de los órganos del Estado, y que esa protección se tramitará a través de los dos tipos de amparo: directo e indirecto; se recuerda que el amparo indirecto —a groso modo—, procede contra normas generales que perjudiquen al particular y actos de tribunales y autoridades contrarios a la constitución. Si bien, el amparo directo se

---

[44] FIX, Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, p. 85.

[45] Del latín *summarium* que significa: breve, sucinto, resumido, compendiado.
Diccionario Latín Vox, Spes Editorial, Barcelona, 2003.
Se trata de juicios breves con la finalidad de que el demandante goce de la *garantía de prontitud*. Ahora bien, el autor al comparar el juicio sumario con los interdictos ofrece un ejemplo en materia civil el cual tiene "por objeto: decidir, interinamente, sobre la actual y momentánea posesión, o sea, sobre el hecho de la tenencia, sin perjuicio de los derechos de los interesados, y también suspender o evitar un hecho que perjudica o puede causar un daño.", *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIII, p. 2367; en este juicio prevalece la rapidez en el proceso.

[46] Los efectos restitutorios son sumamente importantes en el juicio de amparo, estos se otorgan al tramitar la suspensión en caso de ser procedente e implican "restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, en tanto se pronuncia sentencia ejecutoria en el juicio de amparo", Tesis: XVI. 2º T.1. K (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, abril de 2018, Tomo III, p. 2391; aunque esto se determinó desde los inicios del amparo, los jueces de distrito lo han ordenado más a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

tramita en contra de sentencias, laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, entonces esta teoría además muestra la autonomía del amparo como proceso.

La cuarta teoría versa sobre la naturaleza mixta del amparo, en el sentido del trámite del amparo en contra de una sentencia de autoridad judicial, sus argumentos pueden dirigirse tanto a cuestiones contrarias a la Constitución, así como a cuestiones contrarias a normas generales que regulen la actuación de la autoridad; lo anterior en un mismo proceso, de ahí la doble naturaleza que refiere el autor. Cabe hacer mención en este apartado, que el Poder Judicial Federal ha agregado a esta teoría el control de convencionalidad, si bien es cierto que el juicio de amparo regula el control de legalidad y constitucionalidad debido a la reforma del 6 y 10 de junio de 2011, se agrega el control de convencionalidad: "todos los órganos del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, al resolver los problemas en los que se involucren los derechos humanos, deben atender, en principio, a los que consagra la Carta Magna, también a los contenidos en los tratados o convenciones internacionales suscritos en esa materia (…)"[47].

### 1.2.2. Evolución: reforma constitucional y nueva ley de amparo: el surgimiento del reconocimiento del proceso colectivo

#### 1.2.2.1. *Reforma Constitucional de 2011 y nueva Ley de Amparo*

En el año de 1999 el ministro David Góngora Pimentel convocó a jueces, académicos, litigantes y sociedad civil para analizar y proponer una nueva ley de amparo, tal iniciativa fue presentada al Congreso y al entonces Presidente de México Vicente Fox. Sin embargo, dicho proyecto fue *ignorado* por 12 años.[48]

Es importante destacar la influencia que tuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el cambio de paradigma de los derechos humanos. La CIDH, través de sentencias, contribuyó al desplazamiento del positivismo para dar paso al constitucionalismo. Luis Prieto Sanchís hace la siguiente diferencia:

[47] Tesis: I.5o.C. J/1 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo II, p. 1305.
[48] ARANDA, Jesús, "La nueva ley de amparo incluye 80% de propuestas de la Suprema Corte", en *La Jornada*, México, 14 de febrero de 2013.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> … el constitucionalismo representa un fenómeno cultural y político propio del mundo moderno que hace efectivos los postulados de la filosofía ilustrada y liberal… el positivismo representa una concepción a propósito del Derecho… el positivismo tiene una fecha conocida de nacimiento que viene a coincidir con un modelo de organización jurídica y política bastante preciso, que es el modelo postrevolucionario del Estado de Derecho basado en un concepto fuerte de soberanía, en la separación de poderes, en la codificación y el imperio de la ley, en la figura del juez "autónomo"… el nuevo Estado constitucional no representa un simple perfeccionamiento del Estado de Derecho democrático, sino su transformación radical y superadora… La supervivencia inercial del positivismo sería, pues un ejemplo de cómo la realidad camina más deprisa que las ideas, pero también de cómo éstas, al final han de rendirse ante la realidad.[49]

La necesidad en los tribunales y juzgados mexicanos era evidente y ensordecedora, la exigencia de justicia, la exigencia de juicios procesales que tomaran en consideración otros factores y no solo las disposiciones, se vivía–y se continua en ello– en un Estado que no se compromete a realizar todas las reformas legales para garantizar a los ciudadanos procesos prontos y justos. Y aún más, Kelsen expone la justicia como un juicio de valor "vida y libertad, libertad e igualdad, libertad y seguridad, verdad y justicia, verdad y compasión, individuo y nación"[50] y concluye que, para cada individuo y problema, estos valores pueden cambiar y, por lo tanto, es relativo.

Aunque hay una observación, el constitucionalismo continua la base liberal, "La Constitución es el orden jurídico fundamental de un proceso público liberal y se convierte ella misma como Constitución democrática, en proceso."[51] Bajo este modelo, surge el amparo colectivo.

#### 1.2.2.2. *El amparo colectivo en México*

El 6 de junio de 2011 se publica en el Diario Oficial de la Federación la primera reforma constitucional, en la cual se modificaron y agregaron aspectos como:

[49] PRIETO Sanchís, Luis, Constitucionalismo y positivismo, 4ª edición, México, Fontamara, 2011, pp. 7-10.
[50] KELSEN, Hans, ¿Qué es la justicia?, 6ª reimpresión, México, Fontamara, 2018, p. 25.
[51] HABERLE, Peter, *Tiempo y Constitución. Ámbito público y jurisdicción constitucional*, Perú, Palestra, 2017, p. 26.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Artículo 94

- Los plenos de circuito cuya finalidad es la de resolver las contradicciones de tesis que surjan entre tribunales colegiados.
- La prioridad para resolver los asuntos dirigidos por las Cámaras del Congreso cuando así lo justifiquen en materia de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.
- La obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales y los plenos de circuito.
- La no disminución del salario de los ministros, magistrados de circuito y jueces de distrito, consejeros de la judicatura federal y magistrados electorales durante su encargo.

Artículo 103 y 104

- Las controversias que les corresponde resolver a los tribunales federales.

Artículo 107

- El interés legítimo individual y colectivo para acudir al amparo.
- La continuidad de la relatividad de las sentencias.
- En general la procedencia del amparo.[52]

Esta reforma abre el paso al amparo colectivo al reconocer la figura del *interés legítimo colectivo,* aunado a esto debía armonizarse la ley de amparo, pero no fue hasta el 2 de abril de 2013, cuando se publicó el decreto por el cual se expide la ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este apartado es importante remarcar la ausencia de contenido para el amparo colectivo, tanto en la reforma constitucional como en la *nueva* ley de amparo, observando de dónde deriva la implementación de este procedimiento.

La exigencia de un procedimiento colectivo surge de la propia Constitución Federal, pero se encuentra en ella misma la contradicción, esto es en el artículo segundo

[52] Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2011.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

primera línea: *La Nación Mexicana es única e indivisible*[53], Liborio Hierro refleja *una concepción liberal–igualitaria*[54] de los derechos humanos que ha servido de fundamento a los derechos sociales, y muestra a un individuo sin identidad, una abstracción sin contenido, una *identidad individualizada*.[55]

Sin embargo, el mismo artículo en su párrafo siguiente establece:

> La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.[56]

De esta forma se reconoce a las comunidades que integran la nación, las cuales son diferentes a los derechos sociales a través de una clara corriente comunitarista, que bien podría coincidir con la filosofía de Herder, citada por Liborio Hierro "una concepción del yo constituido por sus fines y por sus relaciones en la que ambas dimensiones se nutren de su pertenencia a una comunidad determinada."[57]

De lo anterior, se concluye que el numeral segundo de la Constitución Federal es contradictorio, pero abre un camino para el sujeto colectivo reconociendo que nuestro país se integra por distintos grupos, con identidades diversas, que deben ser protegidos bajo el amparo de los derechos colectivos.

Se deduce entonces, que la problemática tiene dos formas: la primera es constitución y reconocimiento del sujeto colectivo en el juicio de amparo indirecto, a través del amparo colectivo; y la segunda (que se adhiere a la primera) cuando el sujeto colectivo se presenta a demandar violaciones a sus derechos sociales, lo cual se expondrá más adelante.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

[53] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2º.
[54] Para mayor referencia ver: HIERRO, Liborio, *Autonomía individual frente a autonomía colectiva. Derechos en conflicto*, Madrid, Marcial Pons, 2014.
[55] Para mayor referencia ver: TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE, 1993.
[56] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2º párrafo segundo.
[57] HIERRO, Liborio, *Op. Cit.*, p. 47.

## 1.3. Los derechos económicos, sociales y culturales como acto reclamado en el amparo colectivo

### 1.3.1. Su inserción constitucional

Para entender los derechos sociales en la actualidad, es necesario mirar a los siglos XIX y XX. La revolución francesa situó como principios rectores la libertad y la propiedad, pero estos principios ya se habían cimentado en los siglos anteriores en Inglaterra y España y, posteriormente, cobraron relevancia en Italia y Alemania. Sin embargo, en el caso de Alemania la libertad fue vista de forma contraria, siendo descrita por como "la libertad de un sujeto históricamente radicado en el *Volk*, en el pueblo, sustraído de las abstracciones iusnaturalistas, consiente de la tradición y de los vínculos de pertenencia que lo ligan al Estado."[58]

Es como se observa a un individuo y una sociedad que, si bien son distintos, buscan converger en un colectivo. Otro factor que impulsó a los derechos sociales en el siglo XIX, fue la pobreza que generó el proceso de industrialización, frente al cual el Estado solo fungía como un custodio del mercado. Pietro Costa afirma:

> […] una estrategia (bastante diferente), que continúa viendo en la libertad-propiedad el centro del orden y el crisol de la civilización moderna pero desconfía del automatismo del mercado y piensa que es indispensable la intervención subsidiaria del Estado: el Estado debe sostener a los sujetos débiles mediar en el conflicto social para evitar que se comprometa la existencia del orden y favorecer la integración.[59]

Lo anterior generó un desarrollo de la administración pública y la inclusión de leyes sociales, con la finalidad de auxiliar a los débiles, instaurándose las bases del Estado social. Como efecto de esto, en el siglo XX se gestó un grupo de constituciones (entre ellas la mexicana), cuya peculiaridad fue establecer en sus líneas *límites y garantías*, es decir, jugaron un doble papel en cuanto al límite de las arbitrariedades de los poderes constituidos y las garantía o la directriz de esos mismos poderes. Fioravanti afirma que esa ambivalencia

[58] COSTA, Pietro, Derechos, en FIORAVANTI, Maurizio, *El estado moderno de Europa*, Madrid, Trotta, 2004, p. 57.
[59] *Idem*., p. 59.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

era contraria a la naturaleza de las constituciones emanadas de las revoluciones, dado que no se podía ser ambas cosas, *límite y directriz*.

No obstante, tratándose de la supremacía constitucional, considera la posibilidad que estas tienen para penetrar en la esfera económica, garantes de los objetivos de carácter social como el trabajo, la educación, la salud, entre otros; obligándoles no sólo a denominar a los derechos fundamentales sino a materializarlos. Se trata de constituciones que buscan la protección de un grupo de *derechos* que le permitan a la sociedad un desarrollo pleno e integral, debido a su interrelación.[60]

La Constitución de Weimar fue una de las primeras constituciones en proteger los derechos sociales, lo cual se observa en su artículo 151, que a continuación se cita:

> La organización de la vida económica debe corresponder a los principios de justicia al fin de garantizar a todos la procura de una existencia humanamente digna. Dentro de los límites se debe proteger la libertad económica de los individuos.[61]

El numeral 151 estableció la importancia de la correspondencia entre la vida económica y los principios de justicia, a fin de garantizar una existencia digna para todos los alemanes. Sin embargo, Maurizio Fioravanti asegura, a pesar de que el propio Carl Schmitt se ocupa de esa constitución, en ella se acentuaron los elementos del constitucionalismo liberal "la separación y el equilibrio entre los poderes, la tutela jurisdiccional de los derechos, el método parlamentario para la asunción de las decisiones políticas"[62], siendo los dos primeros elementos importantes constitucionalmente, debido que se han convertido en el fundamento del amparo colectivo.

De este modo, los derechos humanos se colocan en las constituciones democráticas del siglo XX y se incorporan en el siglo XXI, no sólo garantizando sino enarbolando los derechos sociales, situándolos en un primer plano. Se trata de mirar a la constitución no solo como un ideal o un manifiesto ideológico, lo cual contrasta con la norma positiva que aún no

[60] Para mayor referencia ver: FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, 7ª edición, Madrid, Trotta, 2016.
[61] Constitución de la República Federal Alemana, del 11 de agosto de 1919, artículo 151.
[62] FIORAVANTI, Maurizio, Constitución de la antigüedad a nuestros días, 2ª reimpresión, Madrid, Trotta, 2011, p. 152.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

ha desarrollado los contenidos necesarios para la efectividad de los derechos sociales, colocando en un estado de crisis a la ley frente a la interpretación constitucional orientadora del poder público.

No obstante, hay un punto relevante y no favorecedor para la sociedad con respecto del Estado, que surge con este grupo de constituciones que otorgan una supremacía al poder frente a los derechos y se deja en segundo plano a los individuos. Este problema se refleja también en las normas que surgen derivadas de las constituciones, ya que son simplemente una ley que depende de la actuación del Estado, lo cual las limita. En este punto no hubo un avance significativo en las *nuevas* constituciones, quedaron a merced de un Estado que concentró el poder, así como las sanciones por su omisión. A pesar de ello, es importante el enfoque en la transformación observada de un Estado, que en el siglo pasado fue limitado por la norma, asumiendo una transformación en la función de satisfacer necesidades especialmente sociales.[63]

Guillermo Escobar Roca afirma que los derechos sociales comparten "tres características comunes: un origen histórico y sobre todo ideológico diferente al propio de los derechos liberales, una estructura característica básicamente prestacional y una dificultad persistente de ser aceptados, por la doctrina y jurisprudencia dominantes, como derechos tan importantes como los derechos liberales…".[64]

Ahora bien, los derechos sociales considerados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son:

1. Seguridad Social
2. Salud
3. Educación
4. Nivel de vida adecuado y medios de subsistencia (vivienda, alimentación y agua)
5. Cultura y ciencia

[63] Para mayor referencia ver: FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, 7ª edición, Madrid, Trotta, 2016.
[64] ESCONAR Roca, Guillemo (Dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, España, Thompson Reuters Arazandi, p. 64.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

6. Derechos laborales
7. Derechos indígenas[65]

Francisco J. Laporta realizó una clasificación de los derechos sociales, en la cual explica que pueden ser entendidos: a) como libertades, en ellos se observa que no debe haber impedimentos para su realización, por ejemplo el derecho de huelga, fundar sindicatos, entre otros; b) como prestaciones, estos pueden consistir en la prestación de un servicio [educación], en la entrega de un bien [derecho a vivienda], o una asignación económica [pensión]; c) como estatus legal, corresponde cuando cumplidas ciertas condiciones el sujeto accede a determinadas prestaciones sociales además puede implicar que de forma indirecta otros también accedan a ellas y; d) como bienes públicos, este caso tan importante como los anteriores, ya que se trata de gozar de los beneficios del progreso científico, del patrimonio cultural y del acceso a un medio ambiente sano.[66]

Otra característica que une a estos derechos es el compromiso del Estado para su materialización. Pietro Costa reivindica la necesidad de *la intervención positiva del Estado*, si bien su actuar debe ser como custodio de la libertad y de la propiedad, en otra tesitura se requiere de un Estado intervencionista con el compromiso de establecer una igualdad entre los hombres, pero no solo en el plano jurídico formal, sino también en el de la distribución de la riqueza y el poder.[67]

Por su parte, Gerardo Pisarello, critica la posición del Estado frente a los derechos sociales, al considerar que por su *alto costo* se limiten a lo *económicamente posible o razonable*, situación que no enfrentan los derechos civiles y políticos por lo que enuncia: "el derecho a la libertad de expresión o a la asociación nada significan para quien padece hambre, carece de un cobijo o de un empleo que le asegure la subsistencia, podría afirmarse que la

[65] Véase Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Recuperado de https://www.derechoshumanos.net/ONU/ComiteDerechosEconomicosSocialesCulturales-CESCR.htm, (consultado el 10 de junio de 2019)

[66] Véase LAPORTA San Miguel, Francisco, "Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema", en Betegón Carrillo, Jerónimo et al (coords.), *Constitución y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, pp. 298-300.

[67] Véase COSTA, Pietro, "Derechos Sociales y democracia constitucional: un itinerario histórico", en Espinoza de los Monteros, Javier y Ordoñez, Jorge (coords.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, México, Tirant lo Blanch, pp. 33-35.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

conquista del derecho a la alimentación, a la vivienda o al trabajo depende en buena medida de la disposición de libertades y políticas que permitan reivindicarlo."[68]

Es por ello que resulta erróneo pensar en su alto costo, lo que se mira en un colectivo (que puede variar en número), es el derecho que resulta acumulativo pero que, finalmente debe ser contemplado desde la perspectiva de las políticas públicas, el presupuesto otorgado por el Congreso o su materialización a través del Poder Judicial de la Federación; esto mediante la tramitación del amparo una vez que el Estado fue omiso.

La trascendencia de los derechos sociales ha hecho que se cambie la idea de que sean vistos como "*declaraciones programáticas*, es decir, como líneas de actuación que el Estado desarrolló y satisfizo a mediano y largo plazo"[69], resultando ahora imperante dotar a estos derechos no sólo de una fuerza normativa, sino que la función jurisdiccional constitucional los materialice.

### 1.3.2. Objeciones para la materialización de los derechos sociales

Una vez que se enuncian los derechos sociales en diversas constituciones y se *positivizan*, es necesario preguntar, ¿a qué atiende este hecho? Pietro Costa, coincide en la necesidad de la intervención positiva del Estado "como custodio de la libertad y la propiedad, de un lado, y del otro un Estado intervencionista, un Estado comprometido en hacer iguales, o más iguales a los sujetos, no sólo en el plano jurídico formal, sino también en el terreno de la distribución de la riqueza y el poder."[70]

El compromiso del Estado para la materialización de los derechos sociales va más allá de una simple enunciación en líneas constitucionales, dado que, como afirma Costa, en el transcurso de la historia la pobreza ha puesto en riesgo el mantenimiento del orden y de la democracia. Entonces, es en la materialización de los derechos sociales que el Estado disminuye la distancia de la pobreza y sobre todo cumple con su papel social-benefactor.

---

[68] PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, España, Trotta, p. 40.

[69] ESPINOZA de los Monteros, Javier, "Los desafíos del constitucionalismo social en el Siglo XXI", en César Astudillo y Jorge Carpizo (comps.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM 2013, p. 376.

[70] COSTA, Pietro, Derechos sociales y democracia constitucional: un itinerario histórico", en J. Espinoza de los Monteros y J. Ordoñez (coords.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p. 33.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Aunque se puede observar y afirmar su omisión, porque resulta evidente que no se ha cumplido con ese deber de actuación y de tutela de derechos, si una persona tiene precisamente un derecho a una *pretensión pública* (trabajo, educación, salud, vivienda, entre otros), y no se cumple con ella, el Estado puede ser demandado bajo el reclamo de su omisión.

Es aquí donde Pietro Costa expresa que surgen los conflictos, con la destrucción de las clases y las crisis de los movimientos colectivos; la idea de una *ciudadanía social* se centra en la idea del mercado —un modelo *socio-antropológico*—, mediante la cual se establece la igualdad y libertad de los sujetos, pero con ellos aparecen los *excluidos del mercado,* condenados a la *marginalidad social*, lo cual les impide organizarse en un sujeto colectivo que les permita resistir o buscar representación política. No obstante, Costa afirma que los derechos sociales al exaltar el *protagonismo de los sujetos*, generan que el Estado gobierne socorriendo y al mismo tiempo asuma un control sobre las personas. Ese control le permite actuar o no, cumplir con un derecho social hasta que se presenta el reclamo o pasado aún más tiempo. Es desde esta mirada histórica que podemos observar la confrontación entre el liberalismo y los derechos sociales, pues cabe recordar que, para el liberalismo más riguroso, el individuo es el artífice y responsable de su suerte y no puede pedir a la comunidad política, en este caso al Estado, una intervención en apoyo de sus necesidades vitales. Lo que tiene como consecuencia que la supervivencia sea confiada a la iniciativa individual, "al juego de la oferta y la demanda, y si acaso la beneficencia privada, y no la ayuda pública, puede venir en socorro de los necesitados."[71]

Estas ideas de Costa, derivan de la posición de Georg Neumann que a continuación se citan:

> […] obstinarse en los modelos del siglo XIX, dispuestos a reconocer solamente la libertad y la propiedad. No es posible ya que la sociedad y la economía han cambiado profundamente, se han socializado intensamente, y ya no es más posible porque ha estallado, dos años antes, la inesperada y revolución soviética y ha sido lanzada, en la Unión Soviética en 1918, una nueva constitución donde los derechos sociales tienen una posición de todo respeto. Ciertamente —continúa Naumann— queremos defender nuestra civilización y, por lo tanto, su esencial componente: la libertad y la propiedad. Sin embargo, debemos aceptar el reto de los soviets y diseñar un orden donde los antiguos derechos, los derechos civiles, se acerquen no sólo a los derechos políticos sino también a los derechos sociales.[72]

[71] *Idem*., p. 34.
[72] *Idem*., p. 36.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Así se introduce la defensa de los derechos sociales en las constituciones que se fundan en el siglo XX, debido que estos derechos cuentan con rango constitucional, luego entonces, no se trata de una actuación que se le confía el Estado de forma discrecional cuenta con la opción de materializar o no materializar, sino que las personas pueden exigirlos, se trata de un compromiso que asume la república para reducir la desigualdad entre los sujetos.

A pesar de la constitucionalización de los derechos sociales, Costa sostiene que para su *realización efectiva*, en principio dependen del poder legislativo y del poder ejecutivo,[73] pero que en la realidad se perciben más como promesas constitucionales que aún están lejos de ser completamente realizadas. Entonces, el siglo XXI presenta un Estado paradójicamente con derechos sociales en crisis, aun cuando no han visto su época de resplandor ante la sociedad, a pesar de consagrarse en las líneas constitucionales, no logran ser completamente materializados.

Otra de las problemáticas de los derechos sociales alude a la forma en que se harán efectivos, Gerardo Pisarello critica estos derechos positivos por su alto costo, su condicionamiento y su límite a lo *económicamente posible o razonable*, exigencia no aplicable a los derechos civiles y políticos, argumenta "el derecho a la libertad de expresión o a la asociación nada significan para quien padece hambre, carece de un cobijo o de un empleo que le asegure la subsistencia, podría afirmarse que la conquista del derecho a la alimentación, a la vivienda o al trabajo depende en buena medida de la disposición de libertades y políticas que permitan reivindicarlo."[74]

Resulta inconcebible que se considere a los derechos sociales de "alto costo"; si se observa detenidamente el número de personas al que deben beneficiar; el costo no es alto, pero sí acumulativo y también se debe advertir el daño tanto individual como colectivo que la omisión del Estado genera, lo cual requiere medidas puntuales que den pronta respuesta a la vulneración de los derechos sociales.

[73] Lo anterior cobra sentido pues inicialmente se trata de contemplar en un presupuesto y posteriormente observar y verificar que el dinero destinado a ellos se aplique en las áreas propuestas, necesarias y/o urgentes.
[74] PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid Trotta, p. 40.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

En cuanto a su condicionamiento, es precisamente la falta de condiciones lo que genera el reclamo de los derechos sociales. Resulta contradictorio pensar que deben existir condiciones para prestar este tipo de derechos, si se considera que es precisamente lo que falta.

Ahora bien, en relación con la limitación en lo *económicamente posible*, es importante mencionar que el Estado cuenta con un alto presupuesto que el poder legislativo se encarga de dispersar, aunque falla al no verificar que el poder ejecutivo aplique en las áreas sociales correctas o, simplemente otorga el presupuesto necesario (mínimo) al momento de diseminar el egreso.

Gerardo Pisarello también profundiza y reprocha el reconocimiento tardío de los derechos sociales, su posterioridad a los derechos civiles y políticos, así como el relato plano de las generaciones que los relegan a un segundo nivel. Respecto al reconocimiento tardío Gerardo Pisarello coincide con Pietro Costa y Maurizio Fioravanti, en cuanto a la protección social que se determinó en las constituciones que emergieron en el siglo, pero considera que el relato de la aparición de los derechos civiles y políticos antes que los sociales, los sitúa en una línea del tiempo que es errónea pues es posible afirmar que los derechos sociales fueron requisito para dar contenido material a los derechos civiles y políticos; lo cual derivó en la restricción de los derechos patrimoniales y de las libertades contractuales. Pisarello mira en la tesis de las generaciones, la narrativa de una historia *formalista* de los derechos sociales que no permite analizar la omisión del Estado, sus cumplimientos discriminatorios o sus retrocesos, y podríamos agregar el enorme costo que su omisión provoca; se trata de generaciones perdidas y de un estancamiento en la movilidad social; se trata de observar que, ante la omisión del Estado respecto del derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, a la cultura, entre otros; no se permite el desarrollo económico y social. En cambio, la historia que sí se cuenta de ellos, los centra como resultado de conflictos, luchas o abolición de privilegios, pero no permite mirar a los sujetos involucrados, las vías que siguieron para su defensa, su forma de organizarse, pareciera que, de lo que se trata, es de esconder la fórmula que consintió un pequeño avance en su defensa.[75]

[75] Para mayor referencia ver: PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid Trotta.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Es por ello, que el discurso oficial no admite examinar si han evolucionado y la forma cómo lo han hecho, esto podría traducirse en un precedente que atendería el principio de progresividad,[76] incidiría en la materialización de los derechos sociales y, en consecuencia, en la necesaria protección de grupos vulnerables.

Opinión diversa a la anterior, la muestra Juan Antonio Cruz Parcero, quien describe otros problemas en los derechos sociales. Primero, el Estado de bienestar tradicional entró en crisis, en este punto se debe referir la problemática que enfrentan las políticas sociales, como la corrupción, el desvío de fondos, la desaparición de recursos, entre otras, pero se le ha acusado de darle continuidad al sistema capitalista[77] que, a la propuesta de Miliband y Liebman, debería desaparecer.[78]

Es decir, es la crisis del Estado de bienestar la que envuelve los derechos sociales, generando fenómenos: el desempleo, la migración, la economía informal, excluyendo de beneficios sociales a grupos de la sociedad que día tras día crecen en número; por lo tanto, el Estado debería adaptarse, evolucionar y reinventarse ante las nuevas circunstancias sociales, políticas y económicas. Segundo problema: los jueces al tomar determinaciones que conllevan afectaciones financieras al gobierno, invaden la esfera de competencias del poder legislativo. Tercero: la incapacidad e inexperiencia de los servidores públicos para distribuir el presupuesto asignado a vivienda, educación, salud, trabajo, seguridad social, por nombrar algunos. Esta problemática inicialmente vulnera el derecho al acceso del empleo público, se contrata a personas con poca o nula experiencia en la administración pública, que incide directamente en la forma de aplicar los recursos, derivando en el siguiente punto. Cuarto: la falta de consideración en la afectación a terceros propicia afectaciones, éstas derivan en

[76] El principio de progresividad se encuentra previsto en el numeral primero de nuestra constitución, así como en diversos tratados internacionales ratificados por nuestro país. Este principio ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos de forma que se logre su plena efectividad. Asimismo, prohíbe la regresividad, en el caso del poder legislativo no podrá emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan derechos humanos, respecto de la autoridad administrativa, esta no podrá interpretar la norma de derecho humano de forma regresiva, es por lo anterior que el Estado tiene el deber de no regresividad y de salvaguardar el desarrollo gradual de los derechos sociales (Para mayor referencia véase el *Amparo en revisión 750/2015, ponente: Norma Lucía Piña Hernández*).

[77] Para mayor referencia ver: CRUZ Parcero, Juan Antonio, "Los derechos sociales y sus garantías: Un esquema para repensar la justiciabilidad", en ESPINOZA de los Monteros, Javier y Jorge, Ordoñez (comps.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, México, Tirant Lo Blanch, 2013.

[78] MILIBAND, Ralph y Liebman, Marcel, "Beyond Social Democracy", *The Socialist Register*, number 6, 1985, pp. 476-489.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

pobreza, pobreza extrema, incremento de delitos, incremento de adicciones, descomposición social, lo cual se mira con cierta indiferencia. De lo anterior, colige Cruz Parcero la falta de efectividad de los derechos sociales radica en la incorrecta aplicación de políticas públicas, en consecuencia, deben rediseñarse y transparentarse así como otorgarle a los ciudadanos mecanismos de control y supervisión.[79]

Para Roberto Gargarella, la problemática de la eficacia de los derechos sociales se infiere con el alcance de los tribunales y de las objeciones que enfrenta, pero sin dejar de considerar que debe resolverse, ya que la exigencia de justiciabilidad deriva de las profundas desigualdades políticas y económicas

En principio, Gargarella plantea la *objeción de la división de poderes*, bajo este planteamiento el poder judicial no debería intervenir en la materialización de los derechos sociales, ya que sustituiría al poder legislativo, quien es el encargado constitucionalmente de resolver cuestiones presupuestales, además de crearle una distracción de sus tareas.

Segundo, la *objeción democrática,* que radica en la falta de legitimidad que tienen los tribunales para resolver cuestiones con el diseño de políticas públicas; como sabemos los derechos sociales se estructuran desde esa perspectiva; por lo tanto, tenemos una ausencia de legitimidad, ya que las políticas públicas deberían estar organizadas por los ciudadanos o sus representantes (el congreso).

De lo anterior, se concluye si el poder judicial comienza a encargarse de ese tipo de cuestiones, estaría legislando en un área preponderante para el congreso. Además, considera que no existe una delimitación respecto al alcance de las sentencias, es decir, hasta qué punto debe intervenir este poder en la materialización de los derechos sociales.

Si bien es cierto, que podemos observar una invasión de poderes, la falta de justiciabilidad de los derechos sociales provoca que se perpetúen las violaciones a los derechos colectivos, en consecuencia, la situación actual exige que el poder judicial se involucre en el resarcimiento de estas violaciones colectivas, invadiendo la competencia del

[79] Para mayor referencia ver: CRUZ Parcero, Juan Antonio, "Los derechos sociales y sus garantías: Un esquema para repensar la justiciabilidad", en ESPINOZA de los Monteros, Javier y Jorge, Ordoñez (comps.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, México, Tirant Lo Blanch, 2013.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

poder legislativo; lo que no debe permitirse es que continúe la indiferencia ante la pobreza, escudados en una invasión a la división de poderes.[80]

El Estado social como modelo que hace efectivos los derechos colectivos se convierte en un elemento importante de estudio. Hermann Heller, explica si bien "toda sociedad desarrollada es una sociedad jurídica y conflictiva, el Estado, es el garante de la paz y de la justicia social, mediante su mediación y procesamiento de los conflictos inherentes a las sociedades humanas."[81] Es decir, le corresponde al Estado el garantizar no solo la paz, sino también materializar la justicia social, ya que cuando no es posible su realización se traduce en conflictos sociales, por lo que tenemos que la falta de justicia genera inestabilidad social.

Por su parte, Ferdinand Lasalle define el derecho social como aquel cuya función y misión del Estado es facilitar y ayudar a conseguir los grandes progresos culturales de la sociedad, mira a este como "el principal instrumento de transformación de la vida económica y social en un sentido emancipador y socializador. Por tanto, es un tipo de Estado intervencionista, racionalizador de la economía y corrector y compensador de las desigualdades sociales, asegurando con ello, la libertad efectiva de todos los individuos."[82]

Ferdinand Lasalle mira en la efectivización de los derechos sociales una transformación económica y social, dado que, al compensar las desigualdades sociales, se logra la libertad de los individuos. Es por lo anterior que Monereo Pérez afirma que los poderes públicos en el Estado social tienen el deber positivo de intervenir para asegurar las condiciones necesarias de igualdad.

Asimismo, Hermann Heller apreció en la idea social el desarrollo progresivo de la democracia en la vida económica, pues consideró que se creaba un orden justo desde la perspectiva económica y una participación activa del individuo en ese sistema, concluyendo que cuando el Estado se implica en la realización de fines materiales, concreta la justicia social.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

[80] GARGARELLA, Roberto, "Justicia dialógica y derechos sociales", en J. Espinoza de los Monteros y J. Ordoñez (comps.), Los derechos sociales en el Estado constitucional, México, Tirant Lo Blanch, pp. 109-141.
[81] MONEREO Pérez, José Luis, *La defensa del Estado Social de Derecho*, Barcelona, El Viejo Topo, p. 13.
[82] *Idem*., pp. 68-69.

Por lo anterior, podemos concluir que el Estado social democrático de derecho no sólo es condición indispensable para una vida digna, es también la base de cualquier lucha democrática por un ordenamiento jurídico y económico que tenga en cuenta los derechos sociales.

Es conveniente, en auxilio de la materialización de los derechos sociales, colocar la *teoría de frenos y contrapesos de James Madison*, pues se hace necesario resolver la objeción de la problemática de la división de poderes, aquella que argumenta que la autoridad jurisdiccional no debe asumir el lugar del legislador.

La teoría de frenos y contrapesos permite, entre poderes, la capacidad de mutua interferencia, dado que, como indica James Madison en la obra *El Federalista*:

> […] el grado de separación requerido [se refiere a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial], por esta máxima como esencial para un gobierno libre, no podrá ser debidamente mantenido en la práctica a menos que estas ramas estén conectadas y entrelazadas entre sí lo suficiente como para dar a cada una un control constitucional sobre las demás […] No se puede negar la naturaleza expansiva del poder, y por ello debe ser frenado para evitar que exceda los límites que se le han asignado.[83]

Para James Madison no es suficiente con establecer los límites de los poderes, debido al *expansionismo del poder*, sino que era en el legislativo en el que veía claramente esa problemática y agrega dos puntos más para tomar medidas ante él: primero, que es la única rama que *tiene acceso al bolsillo de los contribuyentes* y, segundo, la posibilidad que tiene de aprobar leyes sin una evaluación pública, que deriven en una vulneración al pueblo.

Madison veía la necesidad de establecer límites entre las *ramas*, en el sentido de lo que podía abarcar una sola, debido a lo cual denominó *concentración tiránica*, que específicamente el poder legislativo podía llevar a cabo, por ello se consideraba la pertinencia de proteger al pueblo, a través de las ramas ejecutiva y judicial.

Con lo anterior, es posible concluir que no se trate de una invasión por parte del poder judicial al poder legislativo, sino el dictar sentencias que obliguen a este último a cumplir una función o canalizar un presupuesto, como parte de la protección que aquel le debe otorgar al pueblo.

[83] HAMILTON, Alexander, James, Madison, y John Jay, *El Federalista*, Madrid, Akal, 2015, p. 592. (El libro original es del año 1787).



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Ahora bien, Alexander Hamilton[84] aporta la *concepción hamiltoniana de la democracia* que pugna en los Estados Unidos por la protección de los derechos sociales bajo un argumento simplemente democrático, se basa en que los jueces solo se encuentran obligados a cumplir la constitución, esto es, sin llevar a cabo reemplazo alguno, ya que "la forma de defender la voluntad democrática del pueblo es cumpliendo estrictamente lo que establece la constitución."[85]

Es cierto que la constitución de Estados Unidos no afirma derechos sociales, y en tal caso, los jueces no pueden defenderlos ante su falta de rango constitucional, no obstante, esto no sucede con la constitución mexicana dado que en esta se afirman derechos sociales, y bajo la concepción hamiltoniana, referida a la defensa democrática del pueblo, los derechos sociales deben ser protegidos por su rango constitucional, y es así como se habilita la defensa de los derechos sociales en México bajo esta concepción.

### 1.3.3. La situación de los derechos sociales en México

En este punto se puede afirmar que la ley de amparo publicada en el año 2013, a través de la figura del amparo colectivo asumió la defensa, entre otros, de los derechos sociales reconocidos en nuestra constitución y en instrumentos internacionales.

Esta reforma significó un cambio entre la relación del Estado y los derechos de los ciudadanos que, si bien es cierto se observa desde el constitucionalismo de la República de Weimar, como afirma Pietro Costa "Con Heller, con Neumann, el Estado de derecho mantiene un ligamento privilegiado con una nueva clase de derechos (los derechos ya `sociales´)…"[86], lo que se confirma es la trascendencia de la vinculación de los derechos sociales con el Estado de Derecho.

Owen Fiss sostiene que "si no hay igualdad de derechos sociales, las sociedades se verán condenadas a la multiplicación de "castas" y a la degradación de su propia seguridad

[84] Líder político y militar, oriundo de Nueva York, fue también colaborador de la serie de artículos que fueron publicados en *The Independent Journal*, a partir del 1787, los cuales posteriormente saldrían a la luz en *El Federalista.*
[85] HAMILTON, Alexander, *Op. cit*., p. 12.
[86] Pietro Costa, "El Estado de derecho: Una introducción histórica", México, CIIJUS, 2018, p. 135.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

y condiciones de vida… ”[87]. Hannah Arendt se refiere a la pobreza así: “La pobreza es algo más que carencia; es un estado de constante indigencia y miseria extrema cuya ignominia consiste en su poder deshumanizante; la pobreza es abyecta debido que coloca a los hombres bajo el imperio absoluto de sus cuerpos, esto es, bajo el dictado absoluto de la necesidad, según la conocen todos los hombres a través de sus experiencias más íntimas y al margen de toda especulación.”[88] La carencia o ausencia de los derechos sociales provoca pobreza, castas y no solo pone en riesgo el mantenimiento del orden[89], en el fondo, contra lo que atenta es la dignidad.

Franklin Delano Roosevelt (citado por Carl Sustein) lo expuso así: “La libertad para vivir sin temor está eternamente ligada a la libertad para vivir sin miseria”[90], por ello se consideró que no solo los ciudadanos norteamericanos debían vivir sin miseria, sino todos los del mundo. Se trata de derechos que son “precondiciones para el libre desarrollo de la personalidad y para la participación en los asuntos públicos.”[91]

Con lo anterior se tiene que desde la perspectiva del Estado Social y hasta el liberalismo se entiende que el Estado debe proveer a sus ciudadanos un trabajo útil y remunerado, una vivienda digna y decorosa, seguridad social que permita la protección ante la vejez, las enfermedades, los accidentes y el desempleo, el acceso a un sistema de salud, de educación de calidad, de cultura, de medio ambiente sano, entre otros.

En México la institución que mide la pobreza es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue creado en el año 2004, debido a la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, se trata de un organismo público *institucional* encargado de medir los niveles de pobreza de la población; el detalle más importante de este organismo es que lo hace desde una perspectiva *multidimensional* con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como con la

[87] Owen Fiss, “Una comunidad de iguales. La protección constitucional de los nuevos ciudadanos”, México, Fontamara, 2008, p. 17.
[88] ARENDT, Hannah, Sobre la revolución, 4ª reimpresión, España, Alianza Editorial, 2019, pp. 93-94.
[89] Pietro Costa expone en el artículo “Derechos sociales y democracia constitucional: un itinerario histórico”, que las monarquías francesa e inglesa de los siglos XVII y XVIII tenían claro que, la pobreza, ponía en riesgo el mantenimiento del orden, dado que los vagabundos y mendigos que se desplazaban de una ciudad a otra se convertían en una pesadilla para el soberano y la paz social.
[90] Cass R. Sunstein, *Las cuentas pendientes del sueño americano. Por qué los derechos sociales y económicos son más necesarios que nunca*. Argentina, Siglo XXI, 2018, p. 29.
[91] Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una construcción*, Madrid, Trotta, 2007, p. 39.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

participación de diversos especialistas para la construcción metodológica de medición de la pobreza multidimensional, ejemplos son: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Además participan otras instituciones del Estado y organismos descentralizados como: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP), Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Universidades y entre otros.[92]

Ahora bien, la pregunta a plantearse es ¿cuáles son los factores que miden la pobreza en México?, según lo indica, la medición de la pobreza incorporó un enfoque de derechos humanos basada en los derechos sociales contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONEVAL define en su glosario pobreza y pobreza extrema de la siguiente forma:

> **Pobreza:** Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
>
> **Pobreza extrema:** Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.[93]

[92] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ¿Quiénes somos? Disponible en: https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx (Consultado el 22 de abril de 2020)

[93] CONEVAL, Medición de la pobreza. Glosario. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx (Consultado el 22 de abril de 2020)

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Se puede observar en los dos conceptos es que la pobreza, como ya se expresó, se mide a través de la falta de acceso a los derechos sociales estableciéndolos en seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación; por lo tanto, se tiene *una carencia social* y su *ingreso es insuficiente*[94]. En cuanto a la pobreza extrema, se refiere a las personas que tienen tres o más carencias de los seis indicadores y, en consecuencia, su ingreso es muy bajo.

Con base en lo anterior, México presenta las siguientes cifras de acuerdo con la última medición a nivel nacional presentada en el año 2019 y tomando en cuenta que hay 123.6 millones de mexicanos[95]:

- El 41.9% de los habitantes vivía en pobreza, esto es 52.4 millones de personas y,
- En pobreza extrema el 7.4%, es decir, 9.3 millones de individuos
- Las entidades federativas con mayor porcentaje de población en situación de pobreza son Chiapas 76.4%, Guerrero 66.5%, Oaxaca 66.4% y Veracruz 61.8%
- La población hablante de lengua indígena en situación de pobreza es el 74.9%[96]

Las cifras anteriores indican que casi la mitad de la población en el país tiene alguna carencia: acceso a la educación (incluida la educación de calidad), acceso a la salud (prevención de enfermedades y asistencia hospitalaria), acceso a la vivienda (calidad de la vivienda y hacinamiento), acceso a los servicios sanitarios (disponibilidad de agua potable, tipo de sistema de eliminación de excretas), acceso al empleo (probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar), entre otros; lo que implica que no se materialicen plenamente los derechos sociales aunado a esto es necesario recordar que una de las características de estos

[94] Con *ingreso insuficiente*, se refiere el CONEVAL, a las personas que no pueden adquirir la canasta básica aun cuando utilizaran todo el ingreso del hogar (pobreza alimentaria).
[95] Al año 2018 esta era la cifra oficial proporcionada por el INEGI en el Comunicado de prensa 251/18, del 28 de mayo de 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/enh2018_05.pdf (Consultado el 22 de abril de 2020)
[96] Datos tomados de la página de CONEVAL, Pobreza en México. Disponible en https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf (Consultado el 22 de abril de 2020)



Dirección General de Bibliotecas UAQ

derechos es su interdependencia, por lo tanto, si no se accede al derecho a la salud, este derecho está enlazado con la seguridad social, y este a su vez con el derecho al trabajo, etc., característica que trasciende de forma irremediable en los sujetos extendiéndose la brecha de desigualdad y pobreza.

Entonces, a pesar de contar con rango constitucional, los derechos sociales no logran materializarse en México, ello es comprobable con las cifras mencionadas en líneas superiores. De lo anterior podemos concluir que el número de colectivos a quienes sus derechos sociales son violentados en México no es menor, así mismo que resulta urgente su protección y que esta se encuentra en el juicio de amparo colectivo, pero la realidad es que ante la complejidad del sujeto colectivo, aunado a una vía procesal incierta, genera la falta de certeza jurídica y ausencia de justicia social.

Se puede cuestionar los siguiente, ¿esa construcción liberal del amparo individual afecta la tramitación del colectivo?, ¿es posible adaptar los conceptos y procesos al amparo colectivo?, ¿el amparo colectivo requiere un contexto diverso para construirlo? Estas preguntas se tratarán de resolver en las siguientes líneas.

## 1.4. Los principios fundamentales que rigen al juicio de amparo a la luz del amparo colectivo

Los principios fundamentales que rigen al amparo son reconocidos como las reglas que deben observarse durante la tramitación, resolución y ejecución: instancia de parte, agravio personal y directo, definitividad, estricto derecho y la relatividad de la sentencia.

De los principios anteriores, algunos muestran severos problemas en el trámite del amparo colectivo: instancia de parte, agravio personal y directo y, relatividad de la sentencia; a continuación, se explicará cada uno de ellos.

### 1.4.1. Instancia de parte y agravio personal y directo

Este principio refiere que el procedimiento de amparo debe iniciarse a través de una demanda, que no es procedente bajo ninguna circunstancia que se inicie el juicio de forma

Dirección General de Bibliotecas UAQ

oficiosa[97]. El fundamento de este principio se consagra en el numeral 107 Constitucional modificado para dar continuidad a la reforma del artículo segundo y en relación con el sujeto colectivo solo considera en su fracción I lo siguiente:

> I. El juicio de amparo 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, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.[98]

El artículo 107 se cita de forma concatenada con el numeral 5º de la ley de amparo, el cual expone:

> Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:
>
> I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.[99]

El artículo 5º refiere al principio de instancia al señalar que podrá acudir a juicio la persona que se vea afectada directamente y se enlaza directamente al de *agravio personal y directo,* debido al criterio de los tribunales colegiados de circuito *se encuentran vinculados intrínseca y sustancialmente,* esta afirmación se realiza en la tesis aislada que se cita:

> DEFENSOR DEL QUEJOSO PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CUENTA CON LEGITIMACIÓN LEGAL PARA DESIGNAR AUTORIZADOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE LA MATERIA.
> El juicio de amparo es un medio de control constitucional cuyo objetivo se dirige a salvaguardar la supremacía del Ordenamiento Fundamental y garantía para la protección a los derechos humanos de los gobernados, con independencia del origen nacional o internacional de sus fuentes; este procedimiento se rige por principios, entre ellos, los de instancia de parte

[97] Se le denomina de esta forma al proceso que inicia la autoridad, sin necesidad de tener que presentarse inicialmente el agraviado.
[98] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 107.
[99] Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 5º.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> agraviada y agravio personal y directo, mismos que se encuentran vinculados intrínseca y sustancialmente;…[100]

Aunque, si bien es cierto, se menciona la figura del sujeto colectivo en la constitución y en la ley de amparo y se reconoce el interés legítimo, los juzgados desahogan los procedimientos colectivos bajo los principios fundamentales que rigen al amparo individual.[101]

Ante la confusión de la figura del interés legítimo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en marzo de 2019 intentó aclarar el concepto y emitió la siguiente 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.
>
> 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 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.[102]

---

[100] Tesis: I.3o.P.42 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo III, p. 2054.

[101] Si esta situación es benéfica o no para el sujeto colectivo, lo analizaremos en diversos casos en el capítulo II.

[102] Tesis: 2a./J. 51/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo II, Libro 64, Marzo de 2019, p. 1598.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Al analizar el criterio anterior es posible deducir que se sostuvo el concepto de interés jurídico para el sujeto individual y el de interés legítimo para el sujeto colectivo. Resultando lamentable en este criterio la condición que impone la Corte, con respecto a demostrar la pertenencia al grupo afectado, cerrando la puerta para que las organizaciones civiles o el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos acudan ante los tribunales en defensa de grupos vulnerables, comunidades indígenas, etc.

### 1.4.2. La relatividad de la sentencia y su ejecución

El principio de la relatividad encuentra su fundamento en la denominada *fórmula Otero,* la cual se enuncia en el artículo 107, fracción II:

> Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.[103]

Esto refiere al carácter *personalísimo* del amparo, se plasma en las sentencias en *el último considerando*[104], el párrafo versa así: *la Justicia de la Unión ampara y protege a …,* una persona, un individuo. En los casos que se analizarán de amparos colectivos, se observará cómo el Juez siempre solicita se nombre a un representante de la comunidad o un representante del grupo, para que su nombre aparezca en esas últimas líneas que consagran la *fórmula Otero*.

Ahora bien, el título tercero de la ley de amparo establece las bases para el *cumplimiento y ejecución* de las sentencias, en cuanto al cumplimiento se refiere deberán *ser puntualmente cumplidas*, y en relación con la ejecución, el párrafo segundo del artículo 192 precisa que la ejecutoria debe cumplirse en un plazo de tres días y, en caso de no expresar una causa que justifique el salir de ese plazo, se multará a la autoridad.

El párrafo tercero del numeral 193 prevé un caso donde la autoridad responsable podrá ampliar el término de tres días, solo cuando demuestre que está en *vías de*

[103] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
[104] El último considerando es en el que el juez constitucional indica, en la mayoría de los casos, los efectos que tendrá la sentencia para las partes.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

*cumplimiento* o *justifique la causa del retraso*, en estos supuestos el juez de distrito otorga diez días hábiles más a la ejecución.

Lo anterior resulta casi imposible si se considera una sentencia protectora de derechos sociales, dado los actos que tendría que realizar la autoridad o autoridades responsables podrían exceder el tiempo que señalan los numerales 192 y 193 de la ley de amparo. Si se piensa en un supuesto, ejemplo una comunidad va a juicio por la falta de una escuela en su poblado[105], el cumplimiento en tres más diez días hábiles resulta imposible, siendo que no solo se requiere la construcción de la escuela, sino también del equipamiento, el suministro de insumos y los más importante asegurar la contratación y asistencia de los profesores.

Otro caso documentado que muestra la misma problemática es el de la comunidad indígena Mininuma[106], tuvieron que pasar más de nueve años para que el juez constitucional declarara cumplida la sentencia.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

[105] Un caso similar al planteado lo abordaremos en el capítulo segundo Comunidad indígena Buena Vista, Guerrero.

[106] Véase ACUÑA, Juan Manuel, "El caso Mini Numa. Nuevos rumbos para la protección de los derechos sociales a través del juicio de amparo en México", en GONZÁLEZ Oropeza, Manuel y Eduardo FERRER Mac-Gregor, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*. Tomo I, México, UNAM, 2011.

# CAPÍTULO II

## PRIMERA PARTE. Observación de casos: Amparos indirectos promovidos por comunidades relacionados con derechos sociales

En este capítulo se realizará la observación de los casos, en donde las comunidades han promovido juicios de amparo por violaciones a derechos sociales. Estos casos fueron documentados por organizaciones civiles como: Centro de análisis e Investigación (FUNDAR); Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos de la Montaña; Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESC); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Colectivo de Abogados, Indignación- Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Habitat International Coalition. América Latina (HIC-AL); Centro de Derechos Humanos, Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (CENTRO PRODH); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C. (IMDEC); y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estas organizaciones han hecho pública la información de los juicios, que en algunos casos han tardado más de 25 años en resolverse.[107]

A continuación, se define el concepto de observación y la importancia en el método:

> La observación es el procedimiento empírico básico. Tanto la medición cuanto el experimento suponen observación, mientras que ésta se realiza sin precisión cuantitativa (o sea, sin medición) y sin cambiar deliberadamente los valores de ciertas variables (o sea, experimentación). El objeto de la observación es un dato, o sea, una proposición singular o existencial que exprese algunos rasgos del resultado de la acción de observar. Se ofrece, pues, un orden natural para nuestro estudio: el orden hecho-observación-dato.[108]

En consideración con lo anterior, los hechos a señalar son los actos u omisiones que han realizado las autoridades administrativas y que dieron lugar a los procesos judiciales, por ejemplo: en el caso de la comunidad indígena Me´phaa durante varios años le solicitó a la Secretaría de Educación del Estado de Guerrero la construcción de una escuela, debido a que los escolares debían caminar 2 horas (aproximadamente) para arrivar a la comunidad más cercana a tomar clases, situación que ponía en peligro diariamente la vida de los menores.

[107] Refiero en este punto al escrito de petición que se dirige a la autoridad administrativa.
[108] BUNGE, Mario, *Op. cit.*, p. 591.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

En el caso de la comunidad Mini Nuhuma, los hechos son a partir de la omisión del Estado para construir una clínica, que evite la muerte de menores de edad y también de adultos por causas prevenibles.

Así sucesivamente, se observará cada caso, sus afectaciones y procedimientos para obtener los datos que prueben o no la hipótesis propuesta. También como parte de los hechos se explorará el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), el cual "es un programa automatizado de captura y reporte de datos estadísticos, sobre el movimiento de asuntos del conocimiento de los Órganos jurisdiccionales, …"[109]

La creación del SISE se previó mediante el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que estableció las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales. Algunas de las disposiciones más importantes de este acuerdo se enuncian a continuación:

- La integración y divulgación de la Información de Estadística Judicial y Georreferenciada que generen los órganos jurisdiccionales
- Establece la obligatoriedad del empleo del SISE
- Determina que el registro de los expedientes debe hacerse de manera diaria y que éste debe corresponder a lo fielmente actuado, por lo que para corroborar dicha actuación la Visitaduría Judicial se encarga de realizar inspecciones y en caso de no cumplirse este precepto posibilita la imposición de sanciones
- Instituye en cada juzgado y tribunal el puesto de analista jurídico, quien se encargará de capturar y registrar en el SISE, cada uno de los asuntos que ingresen al órgano jurisdiccional
- Ordena la actualización diaria de las actuaciones de todos los juicios
- Estatuye la captura de las sentencias o resoluciones emitidas por el órgano jurisdiccional que pongan fin al juicio o procedimiento.[110]

[109] 2591, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 14, Enero de 2015, Tomo III, página 2127.
[110] Para mayor referencia ver: Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 14, Enero de 2015, Tomo III, página 2127.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Un dato relevante del SISE es que las publicaciones que realiza cuentan con valor probatorio pleno. Esto son *hechos notorios*, concepto jurídico que hace referencia a acontecimientos conocidos por las partes y otros miembros de la comunidad jurídica o social, al momento que se pronuncia la decisión judicial. La afirmación hecha se corrobora por la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la cual cita:

> **HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).**
> Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente.[111]

[111] Tesis: P./J. 16/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 55, Junio de 2018, Tomo I, pag. 10.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Además, el SISE provee a cualquier ciudadano, por el simple hecho de estar interesado en un tema, las versiones electrónicas públicas de las sentencias, salvaguardando la información considerada legalmente como reservada o confidencial[112]. La única limitante es que todo lo expuesto en líneas superiores es aplicable a los juicios tramitados en los órganos jurisdiccionales federales, los cuales se analizarán en la presente investigación.

En los siguientes casos se observará si la aplicación de los principios fundamentales del juicio de amparo: instancia de parte, agravio personal y directo y relatividad de la sentencia, son ideales para otorgar la protección al sujeto colectivo cuando se violenten sus derechos sociales.[113]

## 2.1. Comunidad indígena Me´phaa, derecho a la educación

### 2.1.1. Derecho a la educación

La educación en México es un derecho constitucional consagrado en el numeral tercero, su importancia y trascendencia lo afirma Mijail A. Bakunin, radica en "… debe ser igual para todos en todos sus grados, y por tanto tiene que ser una educación integral, es decir, debe preparar a todos los niños de ambos sexos para una vida de pensamiento y también de trabajo, con el fin de que todos se conviertan por igual en individuos completos e integrales."[114]

Como derecho humano interdependiente, si no se tiene acceso a la educación, no se podrá acceder a un trabajo digno y a la seguridad social (salud, vivienda, jubilación). Se trata de derechos que se encadenan y la ausencia del primero no permite el ejercicio de los otros. Esto se encuentra plenamente reconocido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[115] al referirse que la educación es:

[112] Esto en atención a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental bajo los términos previstos por los artículos 8,13, 14, 18 y demás conducentes de la ley en cita.
[113] Los cuales se demostró surgen bajos los postulados del liberalismo.
[114] BAKUNIN, Mijail A., Escritos de filosofía política, tomo II, Barcelona, Altaya, 1997, p. 105.
[115] Órgano de Naciones Unidas (ONU).



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> *…un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana*.[116]

Es por lo anterior, que resulta pertinente preguntar ¿cuál es la obligación del Estado en este derecho?, no es sólo una obligación, sino obligaciones que consisten en *respetar, garantizar y cumplir* como lo ha externado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referido por Juana M. Kweitel y Pablo Ceriani Cernadas, en cuanto a *cumplir* los Estados se obligan a facilitar y proveer medidas que permitan disfrutar tanto a comunidades como individuos este derecho; en relación con *respetar* los Estados deben evitar medidas que obstaculicen su disfrute y la protección (*proteger*) radica que el derecho a la educación no sea obstaculizado por un tercero.[117]

Como panorama general, se puede afirmar que el derecho a la educación está protegido tanto constitucionalmente, como por instrumentos internacionales[118], pero la realidad de la educación en México es diferente, el último estudio diagnóstico sobre el derecho a la educación emitido por el CONEVAL en 2018, muestra la condición indígena e indica:

---

[116] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General Nº 13: El derecho a la educación (artículo 13). Recuperado de https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13 (Consultado el 15 de junio de 2020)

[117] Para mayor referencia ver KWEITEL, Juana M. y Pablo CERIANI Cernadas, El derecho a la educación, en ABRAMOVICH, V., M. J. AÑÓN y COURTIS, Ch. (compiladores), Derechos sociales. Instrucciones de uso, México, Fontamara, 2006.

[118] Por ejemplo: Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención sobre la Orientación Pacífica de la Enseñanza, Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, entre otros.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*La población hablante de alguna lengua indígena en México tiene barreras para ejercer de manera plena su derecho a la educación, lo que se refleja en problemas relacionados con la oferta y demanda de servicios educativos para esa población, así como en la calidad de estos. Así, 543,936 personas indígenas entre 3 y 17 años no asisten a la educación obligatoria (14.9% de los niños y jóvenes indígenas en edad escolar) (ENIGH, 2016) y 444,275 presentan rezago educativo (CONEVAL, 2018).*

*En general, las personas indígenas tienen menores tasas netas de asistencia y mayores niveles de rezago que los no indígenas (…)*

*Existen 3,350,126 personas indígenas de 15 años y más en rezago educativo, de las cuales únicamente 2.59% asisten a servicios de educación para adultos (INEGI, 2016a).*

*Los niveles de analfabetismo para la población indígena y no indígena en el rango de edad de 30 a 64 años son de 20% y 4% respectivamente, mientras que el porcentaje de población en rezago educativo es de 44% y 17%, en ese orden, para el mismo rango de edad, y llega a 82% para la población indígena mayor de 65 años (INEGI, 2016a).*

*Parte de la brecha en asistencia entre la población indígena y no indígena puede explicarse por los problemas de accesibilidad física que tiene la población indígena que se concentra en localidades dispersas, lo que ocasiona mayores tiempos de traslado a los servicios educativos en todos los niveles. En ese sentido, se identificó que 4.4% de los estudiantes de pre- escolar y 6.3% de los de primaria tienen tiempos excesivos de traslado, y la mayoría lo realiza a pie (76 y 74% respectivamente), mientras que solo 3.4 y 4.3% de los niños no indígenas reportan tiempos excesivos de traslado a preescolar y primaria y la mayoría se transporta en vehículo de transporte público, escolar o particular (76 y 77%) (INEGI, 2015b).*[119]

Son pocos los amparos tramitados contra la ausencia de la prestación del servicio educativo por parte del Estado, sin embargo, no es el único problema que implica, otros que se derivan de éste es que a las comunidades indígenas no se les garantiza el acceso a una educación en su propia lengua, y, de exitir escuelas estas se construyen en zonas con mayor densidad de población somentiendo a las pequeñas comunidades a desafiar diariamente barreras naturales: montañas, ríos, bosques que son atravesados por menores de edad, de

[119] CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf (Consultado el 15 de junio de 2020), pp. 124-126.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

entre 3 y 15 años en tiempos excesivos de traslado, entonces es posible explicar por qué el 82% de nuestra población indígena mayor de 65 años es analfabeta, como si se tratase del *subalterno* de Gramsci pero, sin la posibilidad de transformación.[120]

### 2.1.2. Datos del caso

La comunidad indígena Me´phaa, en el año 2012, estaba integrada por 270 indígenas. Ubicada en Buena Vista, municipio de Atlixtac, en la Montaña de Guerrero, es considerada una zona con un *muy alto grado de marginación*[121], la escuela más cercana se encuentra en *Cacalotepec.* Para llegar hasta ahí los pequeños de entre tres y 12 años recorrían diariamente seis kilómetros de ida y seis kilómetros de vuelta. Además implicaba un trayecto con zonas de deslaves, cruce y crecidas intempestivas de ríos y altas o bajas temperaturas dependiendo de la época del año.[122]

El Centro de Derechos Humanos de la Montaña -Tlachinollan, inicialmente acudió a asesorar a la Comunidad Me´phaa, porque desde el año 2002 se solicitó a la Secretaría de Educación de Guerrero la construcción de una escuela: "Ante las omisiones de las autoridades educativas del estado de Guerrero, la comunidad de Buena Vista resolvió exigir el derecho a la educación a través de una demanda de amparo presentada el pasado 21 de junio de 2012, con el acompañamiento del Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Tlachinollan"[123]. Se trataba de una violación al derecho a la Educación y en un hecho histórico el 29 de junio de 2012, el Juez Primero de Distrito con sede en Chilpancingo, admitió la demanda de amparo dando inicio al juicio 893/2012.

---

[120] GRAMSCI, Antonio, *Cuadernos de la cárcel: El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, México, Juan Pablos editor, 2010.

[121] SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, Catálogo de localidades. Recuperado de http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=12&mun=043 (Consultado el 30 de agosto de 2019).

[122] Con información de MEZA, Aldo, Reportero Foro tv, 2012. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=4GN9wW8-t-Y&t=47s (Consultado el 30 de agosto de 2019)

[123] CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA – TLACHINOLLAN. Recuperado de http://www.tlachinollan.org/category/buena-vista-es/ (Consultado el 30 de agosto de 2019).



Dirección General de Bibliotecas UAQ

### 2.1.3. Proceso judicial[124]

El 21 de junio de 2012 la Comunidad indígena Me´phaa presentó demanda de amparo la cual fue turnada al Juzgado Primero de Distrito en Guerrero, con número de expediente 893/2012; el acto reclamado consistió en la omisión de construir un centro de educación preescolar indígena, aunado a la violación de los artículos 1º, 2º, 3º y 8º constitucionales.

A través del SISE, se advierte que el primer acuerdo del juzgador se publicó el 29 de junio de 2012, negándosele a los quejosos el otorgamiento de la suspensión provisional que solicitaron, y admitiendo la demanda de amparo. Asimismo se fijó como fecha de audiencia constitucional el 27 de julio de 2012, esto para dar tiempo a la entrega de los informes justificados por parte de las autoridades responsables.
Posteriormente, el 20 de julio se consideró mediante acuerdo, diferir la audiencia para el 18 de octubre de 2012.

Ahora bien, en relación a los principios fundamentales que rigen el procedimiento de amparo, se advierte:

- Instancia de parte agraviada reconocimiento del sujeto colectivo: de los oficios publicados en SISE se aprecia la denominación *quejosos*, además en la síntesis del *auto* publicado el 10 de mayo de 2013, el Tribunal Colegiado que resolvió el recurso de revisión, refiere a "Marcelo Ramírez Rodríguez y otros"[125], lo que indica que debieron presentar la demanda en forma individual, sin considerarlos un sujeto colectivo.
- Agravio personal y directo: el tipo de interés que se considera fue el jurídico. En junio de 2012, aún no se publicaba la *nueva ley de amparo*, por lo tanto, en todos

[124] La información procesal de este caso se obtuvo en: https://www.dgepj.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp (Consultado el 30 de agosto de 2020)
[125] Ésta información fue publicada en https://www.dgepj.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp (Consultado el 10 de noviembre de 2020)



Dirección General de Bibliotecas UAQ

los procedimientos de amparo debía demostrarse el *interés jurídico de la parte afectada*, lo anterior significa que debían presentarse a demandar los integrantes de la comunidad mayores de edad en representación de los menores acreditando fehacientemente: a) la existencia del derecho subjetivo vulnerado; y, b) la afectación hecha por la autoridad, correspondiéndole la carga de la prueba a los quejosos.

- La relatividad de la sentencia: la audiencia constitucional señalada para el 18 de octubre de 2012 no se llevó a cabo. Con fecha 8 de octubre de 2012 se determinó el sobreseimiento del juicio. En consecuencia, se presentó un recurso de revisión en contra del sobreseimiento con base en el artículo 83 fracción III de la Ley de Amparo abrogada. El perjuicio que sufrió la comunidad indígena Me´phaa radica en la falta de análisis por parte de la autoridad judicial, respecto a la violación del derecho a la educación, la prevalencia del interés superior de los menores y el reconocimiento de la comunidad indígena. Además, en forma dolosa la Secretaría de Educación de Guerrero firmó con la comunidad un acta de fundación de un centro de educación preescolar, fue por ello que con base en el numeral 74 fracción IV, párrafo segundo, se decretó que habían cesado los efectos del acto reclamado.

A pesar del recurso interpuesto, el Tribunal Colegiado en turno confirmó el sobreseimiento, luego de que en la Comunidad indígena Me´phaa, sucedió lo siguiente:

> El asesor jurídico de Tlachinollan Isidoro Vicario: … aunque se firmó el acta de fundación[126], no hay nada oficial, porque el preescolar no se abrió, pues no hay documentos oficiales, ni se cuenta con la autorización del centro, clave, ni nomenclatura, "el documento maneja en su punto uno que se tramitará, es decir no hay nada real que garantice que se cumplió, sólo fue un documento más", enfatizó.
>
> Expresó que la SEG, a través del director de Educación Indígena, Vicente Melquiades Galeana, sólo engañó a la comunidad, llegó sin aviso y sólo fue a presentar a una profesora que va estar temporalmente, mientras llega el nombramiento de la definitiva.
>
> "La profesora es un recurso que tomaron de la zona escolar 42 para salir del paso", dijo y agregó que persiste la violación al derecho a la educación, ya que la SEG se sigue negando a cumplirles porque no hay documentos oficiales; además el lugar donde va estar la escuela carece de condiciones, no hay aulas,

[126] Se refiere al acta de fundación del Centro de Educación Preescolar firmado con la Secretaría de Educación de Guerrero.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> el piso es de tierra y no hay aparatos recreativos para los niños, pese a que el Estado está obligado a dotar de servicios.
> Lamentó la incertidumbre en que la SEG dejó a los pobladores de la comunidad, porque la maestra sólo estuvo un rato y regresará hasta el domingo o lunes, por lo que las cosas siguen igual, sin brindarles el servicio educativo, por lo que las declaraciones mediáticas de la secretaria Silvia Romero Suárez y el propio Melquiades Galeana, de que se atendió el asunto, no son reales porque los niños no están recibiendo educación preescolar.[127]

- Acceso a la justicia: si bien es cierto que se construyó la escuela y las autoridades educativas de Guerrero se presentaron a "inaugurarla" (lo cual generó el sobreseimiento del juicio de amparo), y manifestaron que el 20 de agosto de 2012 iniciarían el ciclo escolar los menores; posteriormente, a la toma de fotos, se le informó a la comunidad que se realizarían procesos administrativos, y sería hasta el 10 de septiembre de 2012 que recibirían a la profesora titular. Cabe mencionar que estos centros educativos sólo son atendidos por un profesor (escuelas multigrado).[128]

Dirección General de Bibliotecas UAQ

[127] GONZÁLEZ Benicio, Carmen, No resuelve la SEG la demanda de educación en Buena Vista: Tlachinollan; seguirá el amparo, El Sur, Tlapa, Guerrero (jueves 6 de septiembre de 2012).

[128] La información se obtuvo de CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA – TLACHINOLLAN. Recuperado de http://www.tlachinollan.org/nota-informativa-la-maestra-que-lleva-la-seg-buena-vista-es-solo-temporal-y-arma-una-clase-para-la-foto/ (Consultado el 15 de junio de 2020) y http://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2015/01/120903-REFORMA-Dejan-sin-kinder-a-ninhos-indigenas.pdf (Consultado el 15 de junio de 2020)

## 2.2. Comunidad Mini Nuhuma, derecho a la salud

### 2.2.1. Derecho a la salud

La Organización Mundial de la Salud (OMS), afirma que:

> (…) el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano.
> El derecho a la salud incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente.
> No obstante unos 100 millones de personas de todo el mundo son empujadas cada año a vivir por debajo del umbral de pobreza como consecuencia de los gastos sanitarios.[129]

La OMS precisa, que la ausencia de acceso a servicios de salud o de baja calidad genera más pobreza debido al gasto que deben hacer las familias para compensarlo o ante la muerte de uno de sus miembros, pero el verbo *poder*, sabemos que no genera una responsabilidad u obligación.

Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha constreñido a los Estados a cumplir, a materializar este derecho humano través de la Observación General Nº 14[130] en el punto 4 lo manifiesta de la siguiente forma:

> (…) la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al "más alto nivel posible de salud física y mental" no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.[131]

Dirección General de Bibliotecas UAQ

[129] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Salud y derechos humanos. Datos y cifras. Recuperado de https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health (Consultado el 15 de junio de 2020)
[130] En adelante OG 14.
[131] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General Nº 14. Recuperado de https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-14-derecho-al-disfrute-del-mas-alto-nivel-posible-salud-articulo-12 (Consultado el 15 de junio de 2020).

La OG 14 expresa que el derecho a la salud no implica únicamente un derecho a estar *sano,* sino va más allá, se trata del derecho a controlar la salud y el cuerpo, a no ser sometido a experimentos médicos ni tratamientos sin consentimiento. Asimismo, considera que los Estados no pueden garantizar la buena salud de las personas cuando intervienen factores genéticos, afecciones o un estilo de vida arriesgado.

No obstante, cuando refiere *el más alto nivel posible de salud*, debe entenderse un derecho inclusivo, que además contiene diversos factores que lo determinan como el acceso al agua potable, nutrición y vivienda adecuada, condiciones sanas de trabajo y medio ambiente, acceso a la información y educación sobre salud sexual y reproductiva y a participar en la toma de decisiones relacionadas con la salud desde el plano comunitario, nacional e internacional.

Ahora bien, según datos del estudio diagnóstico del derecho a la salud 2018 efectuado por el CONEVAL, "en 2015 México fue el segundo país de la OCDE con menor número de camas totales por cada 1,000 habitantes (…) mientras que el promedio entre estos países fue de 4.7."[132] En dicho documento se reconocen las debilidades en la planeación de infraestructura, lo que ocasiona problemas en la financiación de la operación, equipamiento, recursos humanos, gastos de operación y mantenimiento de las unidades médicas.

Otros datos que aporta el estudio indican, que en 2018 el sector público sumó 4,571 unidades de hospitalización de las cuales 97.7% se localizan en localidades urbanas y 1.5% en zonas rurales. Además, menciona que la novena causa de muerte en zonas rurales es la desnutrición y otras deficiencias nutricionales, por lo que no solo se vulnera el derecho a la salud sino también a la alimentación.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

[132] CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf (Consultado el 15 de junio de 2020), p. 89.

### 2.2.2. Datos del caso

La comunidad Mini Nuhuma se ubica en el municipio de Metlatónoc, Guerrero. Es considerada con *muy alto grado de marginación*[133], según cálculos uno de cada cuatro niños muere antes de los seis años por la falta de hospitales, médicos y medicinas.

En el año 2003, la comunidad solicitó la construcción de una clínica, debido que los integrantes de la comunidad morían de enfermedades consideradas *curables*[134]. La respuesta de la autoridad de salud fue negativa.

En el año 2005, la Secretaría de Salud de Guerrero se comprometió a enviar médicos y medicinas, si la comunidad Mini Nuhuma construía el edificio. La comunidad construyó una *casita de adobe*, pero la secretaría de salud no cumplió con su parte, alegando que no había presupuesto y, por lo tanto, debían trasladarse a la cabecera municipal Metlatónoc a recibir el servicio. Cabe mencionar que esa unidad de salud atiende a más de 100 comunidades y tiene muchas deficiencias.

La tasa de mortalidad materno infantil en la montaña de Guerrero es elevada, de cada 100 mil partos mueren 281 mujeres, siendo que el promedio nacional es de 51. Lo anterior se atribuye en gran parte al desabasto de medicinas, falta de unidades médicas y de médicos.[135] En consecuencia, iniciaron el proceso de amparo, acompañados por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña – Tlachinollan.

### 2.2.3. Proceso judicial[136]

El 9 de noviembre de 2007 la Comunidad indígena Mini Nuhuma presentó un amparo que fue turnado al Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Guerrero, asignándole el número 1157/2007; el acto reclamado derivó de la resolución emitida por la Secretaría de

[133] Secretaría de Desarrollo Social, Catálogo de Localidades. Recuperado de http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=12&mun=043 (Consultado el 30 de agosto de 2019).
[134] Enfermedades infeccionas y parasitarias en cuyos síntomas se advierte: gripe, diarrea, vómito, dolores de cabeza, son las que más aquejan a menores y adultos.
[135] CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA – TLACHINOLLAN. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=6_uEleVpoBE (Consultado el 30 de agosto de 2019).
[136] La información procesal de este caso se obtuvo en: https://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/serviciosTramites.htm?pageName=servicios%2Fexpedientes.htm (Consultado el 30 de agosto de 2020)



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Salud de Guerrero en el recurso de inconformidad con número de expediente 4083, el cual se explica desde el origen:

La comunidad Mini Nuhuma solicitó a la Secretaría de Salud de Guerrero la construcción y equipamiento de un hospital así como la asignación de médicos en su territorio. La respuesta fue negativa, a lo que la comunidad presentó un recurso de inconformidad[137] (ante la misma secretaría) el cual fue *desechado de plano*.

Así tenemos que, la secretaría negó el acceso al derecho de la salud de la Comunidad Mini Nuhuma, por esa razón se alegó mediante demanda de amparo, la violación a los artículos 1, 2, 4, 8, 16, 17 y 133 constitucionales.

Respecto a los principios fundamentales que rigen el procedimiento de amparo, se advierte:

- Instancia de parte agraviada, reconocimiento del sujeto colectivo: en la sentencia en fojas 8, 9 y 10[138], el juez realiza un estudio, en relación si el delegado municipal y el comité de salud pueden representar a la Comunidad Mini Nuhuma, manifestando que respecto del delegado fue agregada como prueba documental el nombramiento que en su momento expidió el Presidente municipal de Metlatónoc, Guerrero (a favor de David Montealegre Hernández sólo para el año de 2007), y en relación al comité de salud, los quejosos no agregaron prueba alguna de su constitución y representación. Posteriormente, realiza un estudio de la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Guerrero[139] en el cual expone los alcances de la figura del *delegado* solo como representante de la administración del Ayuntamiento municipal, considerando además que el comité no cuenta con la facultad de representación, asimismo, observa el juzgador que no se exhibe constancia que compruebe la voluntad de los habitantes de la comunidad para ser representados[140], finalmente concluye:

[137] Con base en los 321 al 332 de la Ley de Salud del Estado de Guerrero.
[138] La sentencia se encuentra agregada en los anexos de esta investigación.
[139] Artículos 196, 202, 214 y 221.
[140] Debió prever la Comunidad ese gasto para otorgar la representación.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> De manera que, atendiendo a los principios que rigen al juicio de amparo, tenemos el de instancia de parte agraviada; que significa que el juicio de amparo tiene un carácter inminentemente individualista y su finalidad se agota en la protección del individuo que lo solicita, como lo dispone la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
>
> En otras palabras, los órganos de amparo no están legalmente facultados para actuar oficiosamente a favor del individuo a quien la autoridad le viola determinadas garantías individuales. Para ello es necesario que éste les solicite o pida su intervención, en los términos y con las formalidades que para cada caso prevé la Ley de Amparo.
>
> […]
>
> De allí que, al no acreditar los aquí quejosos la representación de la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero, para accionar la presente vía constitucional, **sólo se analizará la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, en lo individual respecto de las personas que comparecieron y firmaron la demanda de amparo y no como representantes de una colectividad**.
>
> En otras palabras, los órganos de amparo no están legalmente facultados para actuar oficiosamente a favor del individuo, a quien la autoridad le viola determinadas garantías individuales. Para ello es necesario que éste les solicite o pida su intervención, en los términos y con las formalidades que para cada caso que prevé la Ley de Amparo.[141]
>
> (El énfasis es propio)

El Juez desestima la representación que intentó efectuar el delegado municipal y el comité de salud de la Comunidad, concluyendo que solo consideraría a las personas que, de forma individual, firmaron el amparo, quienes tampoco eran considerados representantes de Mini Nuhuma.

- Agravio personal y directo: al igual que en el caso de la Comunidad Me´phaa, en el año 2007, solo se reconocía el interés jurídico para acudir a juicio. Aunado a la determinación que hizo el juez de sólo considerar a los firmantes del amparo, como se describió en el párrafo anterior.

[141] SENTENCIA, Judicial, constitucional, 2008, amparo indirecto contra Secretaría de Educación del Estado de Guerrero, f. 10.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

ℵ Relatividad de la sentencia: la sentencia se dictó el 11 de noviembre de 2008 y sus efectos fueron los siguientes:

> (…) atento a la vulneración del párrafo tercero del precepto 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el acceso a la salud de los individuos, en el caso del estado de Guerrero, procede conceder la protección de la justicia federal solicitada por **David …, Nieves …, Aurelia…, Amalia… y Marcelina…,** a efecto de que las autoridades sanitarias primigenias del estado de Guerrero, Gobernador y Secretario de Salud, cumplan de inmediato con el acceso a la salud a que tienen derecho los aquí quejosos, bajo los siguientes lineamientos:
>
> **a)** que el espacio físico proporcionado por los habitantes de la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero, para la instalación de la casa de salud, se le proporcionen los elementos básicos o necesarios para su buen funcionamiento (acondicionamiento, mobiliario y medicamentos adecuados); asimismo, se cumpla con la cartera de servicios atinentes a la casa de salud, los cuales se encuentran plasmados en el Modelo Integrador de Atención a la Salud (MIDAS), emitido por las Secretaria de Salud; y
>
> **b)** como el centro de salud ubicado en Metlatónoc, Guerrero, no cuenta con las condiciones mínimas establecidas en el Modelo Integrador de Atención a la Salud (MIDAS); por ende, es necesario contar con el inmueble adecuado que en realidad funcione como centro de salud. Debe contar con los elementos y servicios necesarios para su buen funcionamiento (infraestructura, personal adecuado y medicamentos básicos), atendiendo a los lineamientos previstos en el mencionado Modelo Integrador; sin que para el caso las autoridades sanitarias primarias del estado de Guerrero, puedan alegar falta de presupuesto, pues se trata de un motivo injustificable para cumplir con un imperativo constitucional.
>
> Concesión de amparo que se hace extensiva a los responsables: Subsecretario de Coordinación Sectorial de la Secretaria de Salud, residente en esta ciudad y jefe de la Jurisdicción Sanitaria, Región Montaña con sede en Tlapa, Guerrero."[142]

Como lo manifiesta el Juez, la *relatividad* indica que "el amparo sólo beneficia a quien lo promueve"[143]. Lo anterior tiene sustento en el numeral 76 de la ley de amparo abrogada[144] que se cita:

[142] *Ibid*., f. 57
[143] Marco Polo Rosas Baqueiro, *El nuevo juicio de amparo indirecto. Llevadito de la mano*, México, Rechtikal, 2015, p. 71.
[144] Actualmente ese contenido se ubica en el artículo 73.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> **Artículo 76**. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.[145]

Por otra parte, un dato relevante respecto al tiempo para el cumplimiento de las sentencias es el siguiente: en la ley abrogada de amparo se debía dar cumplimiento total en 24 horas, con la posibilidad de requerir una prórroga si la autoridad responsable justificaba que se encontraba en vías de cumplimiento[146]. El 13 de agosto de 2008 se publicó el *auto* que declaraba la ejecutoria en el presente caso estableciendo el término de 24 horas para acreditar el cumplimiento de la ejecutoria, siendo prácticamente imposible para las autoridades responsables cumplir con esa orden y, aunado a lo anterior, lo que sucedió en los siguientes años para la Comunidad Mini Nuhuma, a través de los quejosos, fue un ir y venir de oficios en los que las autoridades responsables manifestaban haber cumplido con el fallo, el juzgado daba vista a los quejosos, los quejosos mencionaban su desacuerdo, el juzgado daba vista a las autoridades sobre el desacuerdo y volvía a requerir en un término de 24 horas el cumplimiento de la ejecutoria, ésta descripción se mantuvo durante 5 años, ya que posteriormente se le requería a la autoridad el cumplimiento en un término de 3 días y 5 días que la ley abrogada no prevía pero que así fue determinado por el juez.

En 28 de enero de 2016, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito admitió y aperturó el incidente de inejecución de sentencia 1/2016. El incidente mencionado se fundamentó en el artículo 107 fracción XVI de la Constitución Federal Mexicana, su finalidad consiste en sancionar a las autoridades que se nieguen a dar cumplimiento a una sentencia de amparo. En su informe el juez federal manifestó que, mediante proveído de fecha 23 de diciembre de 2015 se le solicitaba (una vez más) a la autoridad responsable informes sobre el cumplimiento de la ejecutoria, ante ello fue omisa.

[145] LEY DE AMPARO abrogada, artículo 76.
[146] LEY DE AMPARO abrogada, artículo 105.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Lo que se le requería específicamente a la responsable era que informara acerca del funcionamiento de un radioteléfono ubicado en la Casa de Salud de Mini Nuhuma, y si el Centro de Salud localizado en Metlatónoc contaba con ya con el personal adecuado y los medicamentos básicos para dar servicio a las comunidades. Posteriormente, el Segundo Tribunal Colegiado determinó la improcedencia del incidente, regresando el expediente al Juzgado Séptimo de Distrito que continuó requiriendo a la autoridad el cumplimiento de la sentencia, por otros actos que se continuaron omitiendo.

El proceso de ejecución finalizó el 5 de septiembre de 2017. Se necesitaron nueve años para considerar que el derecho a la salud de la Comunidad había sido materializado. En ese tiempo el juzgador no abandonó los principios fundamentales, ni el procedimiento de amparo.

- Acceso a la justicia: la resolución dictada en el expediente 1157/2007, no contempló la construcción de un centro de salud ubicado en la comunidad Mini Nuhuma, por las razones que se transcriben a continuación:

> (…) la población de Mini Numa, no cumple con las condiciones necesarias a efecto de que se construya un centro de salud, como son: una población que cuente con dos mil quinientos o tres mil habitantes; que el centro de Salud más cercano se localice a una distancia de quince kilómetros y un tiempo de treinta minutos de recorrido; y, la citada población cuenta con trescientos veintiún habitantes y se encuentra a una distancia de cuatro punto cinco kilómetros, del centro de salud más cercano que se ubica en Metlatónoc, Guerrero.[147]

Sólo se les consideró la edificación de una *casa de salud* (específicas para comunidades rurales dispersas) que contaría con los elementos básicos para su funcionamiento, ésto es, el cuadro básico de medicamentos y ser sede de las brigadas móviles que visitarían periódicamente la comunidad, lo cual serviría de enlace con los centros de salud más cercanos. Cabe mencionar que la *casa de salud,* que refiere el juez de amparo en su sentencia fue construida por la comunidad con material de *adobe,* piso de cemento, sin luz eléctrica, agua potable, ni servicio sanitario.

[147] SENTENCIA, Judicial, constitucional, 2008, amparo indirecto contra Secretaría de Educación del Estado de Guerrero, f. 55



Dirección General de Bibliotecas UAQ

En relación al centro de salud en Metlatónoc se obtuvo, de acuerdo al Modelo Integrador: ofrecer un servicio las veinticuatro horas, radio-comunicación y ambulancia o apoyo vehicular, médico, enfermera y, en ocasiones, promotores de salud; por lo tanto, se consiguió un centro de salud para Metlatónoc, lugar que se encuentra a cuatro y medio kilómetros, de distancia de montaña de la Comunidad Mini Nuhuma.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## 2.3. Comunidades Temacapulín, Acasico y Palmarejo, derecho a la vivienda

### 2.3.1. Derecho a la vivienda

Gerardo Pisarello expone claramente este derecho al afirmar lo siguiente:

> Una vivienda digna resulta fundamental para la supervivencia y para llevar una vida decente, en paz y con seguridad (…) Su violación hace peligrar el derecho a un empleo, que se torna difícil de asegurar y mantener, afecta el derecho a la salud, física y mental, dificulta el derecho a la educación, y menoscaba el derecho a la integridad física, a elegir residencia, a la privacidad o a la vida familiar."[148]

Como podemos observar la ausencia o el despojo de este derecho genera que se violenten otros, aunque la vivienda al integrarse como derecho social conforma el grupo que integra el *mínimo vital*, aquel que Robert Alexy considera un *derecho subjetivo vinculante*, debido que "Un programa minimalista apunta a asegurarle *al individuo el dominio de un espacio vital y un status social mínimos*, es decir, aquello que fuera llamado *derechos mínimos* o *´pequeños´ derechos sociales*"[149]. Sin duda, estos derechos requieren una estructura del estado para poder otorgarlos a colectivos, pero es necesario que se asegure un mínimo que asegure a las personas un desarrollo digno. Encarna Carmona Cuenca coincide con la idea del profesor Prieto Sanchís, cuando afirma "que el derecho al mínimo vital podría constituirse partir del derecho a la vida (artículo 15 CE), del principio del Estado Social (artículo 1.1 CE), conectado a la dignidad de la persona (artículo 10.1 CE) y también de algunos Principios Rectores, como el derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE)."[150]

El derecho a la vivienda, salud, educación, trabajo, seguridad social, alimentación, medio ambiente sano comprenden el mínimo vital que todos los Estados están obligados a cumplir, pero si en sí mismo implican dificultades en su prestación, cuando se involucran colectivos se genera más complejidad.

---

[148] PISARELLO, Gerardo, "El derecho a una vivienda adecuada: notas para su exigibilidad", en ABRAMOVICH, V., M. J. AÑÓN y COURTIS, Ch. (compiladores), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2006, Op.cit., p. 181

[149] ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017, p. 446.

[150] CARMONA Cuenca, Encarga, *El derecho a un mínimo vital en la constitución española de 1978*, en TEROL Becerra, Manuel José (Director), *El Estado Social y sus exigencias constitucionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 136.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General Nº 4 (OG 4), informa que Naciones Unidas calcula la existencia de más de 100 millones de personas sin vivienda y más de 1,000 millones alojadas en lugares inadecuados.

El problema no es menor y no sólo implica el reconocimiento físico de una vivienda adecuada (lo cual reconoce la OG 4 se encuentra influido por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos, entre otros), sino que precisa, en primer lugar, la seguridad jurídica de la tenencia:

> Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.[151]

Además en la OG 4, se hace visible la necesidad de asumir obligaciones de apoyo por parte de los Estados hacia los grupos *en situación de desventaja*, como elegir el lugar de residencia, participar en las decisiones que impliquen a su comunidad. Además, considera la importancia de los recursos jurídicos internos que incluyan:

> […]
>
> a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.
>
> 18. A este respecto, el Comité considera que las instancias de desahucios forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.[152]

[151] Comité de Derechos Económicos, sociales y culturales, Observación General Nº 4. Recuperado de https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto (Consultado el 16 de junio de 2020)
[152] *Idem*.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

La OG 4, expone la necesidad de proteger a través de instrumentos jurídicos internos, el derecho a la vivienda, pues contempla que puede existir un actuar ilegal de instituciones públicas, pero considera que los desahucios forzados son incompatibles con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo justificable de forma excepcional y de acuerdo con el derecho internacional.

En otro orden de ideas, la situación de la vivienda en México, según datos del CONEVAL, en 2016, 23.7 millones de personas, no disponían de servicios básicos (esto es el 19.3% de la población, 1 de cada 5 personas), y aunque se observó un descenso en el piso de tierra (2000 a 2015), para 2015 un 10.7% de las viviendas:

> (…) tenían techos elaborados de material de desecho, lámina de cartón, asbesto o metálica, carrizo, bambú o palma, madera o adobe. Algunos de estos materiales se asocian a riesgos para la salud, como el asbesto, mientras que otros pueden afectar las condiciones de saneamiento al interior del hogar, en especial los materiales de desecho no sanitizado, que pueden servir de repositorios de diversos microorganismos capaces de producir enfermedades.
>
> Un servicio fundamental para la población es el abastecimiento de agua potable de la red pública. El tener acceso al agua entubada disminuye en forma considerable los riesgos de contraer enfermedades relacionadas con el consumo de agua no adecuada para su ingesta, y permite, entre otras cosas, contar con un ambiente más apropiado para la preparación de alimentos de manera segura y una fuente de suministro continuo.[153]

Ahora bien, las comunidades que logran superar la brecha, que construyen sus casas, que labran la tierra en México, corren el peligro de ser despojados. Sobre este tema versa el siguiente amparo para analizar.

### 2.3.2. Datos del caso

El proyecto presa El Zapotillo fue impulsado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y los gobiernos de los estados de Jalisco y Guanajuato, con la finalidad de abastecer de agua potable a la ciudad de León, Guanajuato, a la Zona Metropolitana de Guadalajara y a la región de los Altos en el estado de Jalisco. La superficie de inundación que provocaría el proyecto se calcula en 4,500 hectáreas de tierra fértil. La obra traería

[153] CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. Estudio diagnóstico del derecho a la salud. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf (Consultado el 15 de junio de 2020), pp. 95-96.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

consigo la inundación de tres comunidades: Temacapulín, Palmarejo y Acasico, lo que llevaría el desplazamiento forzado de 1,500 personas y la afectación indirecta de 150,000 personas que viven cerca del río Verde y sus distintos afluentes subterráneos y superficiales.

El proyecto comenzó a promoverse desde el año 2005 y sin consulta a las comunidades afectadas inició su construcción en 2009. Inicialmente se calculó que tendría un costo de aproximadamente 7,700 millones de pesos. Posteriormente, el Plan Nacional de Infraestructura señaló que el proyecto costaría a los mexicanos 16 mil 162 millones.[154]

Las autoridades señaladas como responsables fueron Secretario y el Oficial Mayor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); el Titular y el Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento; el Director General del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago- Pacífico; el Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública del Organismo de Cuenca Lerma- Santiago- Pacífico, todos de la Comisión Nacional del Agua; el Titular de la Comisión Estatal del Agua; y el Presidente Municipal de Yahualica de González Gallo, ambos del Estado de Jalisco.

El número de amparo indirecto es 2245/2008 y 2262/2008 (acumulado), las comunidades son acompañadas por el Colectivo de Abogados y Abogadas y el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC).

### 2.3.3 Proceso judicial

El 9 de diciembre de 2008 fue admitido el amparo y turnado al Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativas, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con número 2245/2008 y acumulado 2262/2008. El acto reclamado fue referido a la *orden de construcción de la presa*, alegando la violación a los artículos 14 y 16 constitucional.

En relación con los puntos a observar, se advierte:

[154] Fundar.org, *La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales*. Recuperado de http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf (Consultado el 30 de agosto de 2019).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

- Instancia de parte agraviada reconocimiento del sujeto colectivo: no se reconoce, dado que los quejosos presentaron varias demandas de amparo (de ahí la acumulación de los juicios)

- Agravio personal y directo, el tipo de interés que se considera: ésto lo podemos observar en la sentencia en fojas 13[155], en ésta el juez realiza un estudio derivado de la causal de improcedencia alegada por las autoridades demandadas, debido que la construcción de la presa no afectaba los intereses de los quejosos a lo que el juzgador dio respuesta:

> ... el ejercicio de la acción de amparo está reservado únicamente **a quien resiente un perjuicio** con motivo de un acto de autoridad o por una ley, tratado internacional o reglamento, luego, la noción de perjuicio para que proceda el amparo presupone **la existencia de un derecho legítimamente tutelado,** que cuando es afectado por la autoridad, faculte a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación de garantías en su perjuicio.
>
> Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo, es lo que constituye el interés jurídico y que la Ley de Amparo considera un requisito sine qua non para la procedencia del juicio de garantías. Sustenta lo anterior la jurisprudencia número VI. 3o. J/26... [156]

Ahora bien, antes de llegar al análisis de la relatividad de la sentencia, debemos observar que el juicio fue excesivamente largo, obsérvese en la siguiente imagen:

- Relatividad de la sentencia: como anteriormente se mencionó, el juicio inició el 9 de diciembre de 2008, la audiencia constitucional tuvo 11 diferimientos y fue hasta el 31 de enero de 2011 cuando se dictó sentencia. Además, en el proceso se observa el desahogo de diversas pruebas entre ellas periciales lo cual implica que el juicio fue largo y costoso.

[155] La sentencia se encuentra agregada en los anexos de esta investigación.
[156] Sentencia foja 13. Anexo xx



Dirección General de Bibliotecas UAQ

En el presente caso la resolución otorgó la protección constitucional a los quejosos que acudieron a juicio, no a todas las comunidades. Asimismo, hay una observación más referente al derecho humano a la vivienda, si bien es cierto que el juez consideró y transcribió los conceptos de violación manifestados en el amparo en el *séptimo resultando*, a continuación se cita:[157]

> Violación al derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, prevista en el artículo 4° constitucional, párrafo quinto**. Que el derecho a la vivienda es reconocido en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) de la Organización de las Naciones Unidas, que es parte del derecho mexicano en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la carta magna, en consecuencia de obligada observancia; que los desplazamientos forzados a consecuencia de la construcción de presas violan el derecho a la vivienda de las comunidades afectadas y acorde con criterios del Comité de Derecho Económicos Sociales y Culturales, antes de que se lleve a cabo, el gobierno debe estudiar en consulta con los afectados todas las demás posibilidades que permita evitar o cuando menos minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza; que sus propiedades serán inundadas como resultado de la realización de los actos de autoridad que reclama y debe recordarse, añaden, que en el párrafo 3 del artículo 2 del citado pacto se exige a los Estados Partes que garanticen un recurso efectivo a las personas cuyos derecho sean violados y en el caso, no se les ha dado a conocer el proyecto, ni oportunidad de defender su derecho a la vivienda.[158]**

A pesar de reconocer los derechos violentados en la sentencia y concatenado con las pruebas periciales de varias comunidades afectadas, el efecto de la sentencia fue el siguiente:

> **a)** Que las autoridades responsables, en el ámbito de sus respectivas competencias, concedan a los quejosos la garantía de audiencia permitiéndoles ejercer la defensa de sus derechos de propiedad y posesión respecto de los inmuebles defendidos en la presente instancia constitucional, mediante el ofrecimiento de pruebas y alegatos. En el entendido que, hecho lo anterior, de concluir que procede afectación de sus propiedades inmuebles, deberá hacerse únicamente a través de los mecanismos autorizados por la Constitución para ello, entiéndase, a través de procedimiento de expropiación.

[157] Los otros conceptos de violación versaron sobre la garantía de igualdad; el derecho a un medio ambiente sano; la garantía de audiencia; el derecho de propiedad; la libertad de culto; desarrollo nacional, integral y democrático; consulta y participación y, fundamentación y motivación.
[158] Sentencia foja 30. Anexo XX

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Dio continuidad a la falta de protección a las comunidades, a los derechos sociales, prevaleciendo así el despojo.

- El sujeto colectivo tuvo acceso a la justicia: no, en virtud de no haber conseguido la protección idónea. Por medio del juicio de amparo, se inició en el año 2012 una controversia constitucional 93/2012 entre el Congreso del Estado de Jalisco y el Poder Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los estados de Guanajuato y Jalisco, ésta sólo invalidó el convenio entre la federación y los estados. Posteriormente, el 7 de septiembre de 2018 se abrió una segunda controversia con las mismas partes en el proceso, en ambos procesos las comunidades sólo son consideradas *terceros interesados*. Hasta el momento la obra está detenida pero esto se debe a que la empresa responsable de la construcción se declaró en quiebra en el 2015.[159]

## 2.4. Sistema Interamericano. Derechos sociales de las comunidades indígenas

La obligación *erga omnes* que han asumido los estados integrantes de la comunidad internacional, al adoptar los instrumentos internacionales que protegen derechos humanos, ha generado compromisos que se traducen no sólo en respeto, también en exigir la responsabilidad en caso de su incumplimiento.

Algunos cambios que surgieron con el advenimiento de los derechos en esos instrumentos, los refiere Joaquín Mejía de la siguiente forma:

> a) las personas pasan a ser sujetos de derecho internacional rompiendo con el monopolio estatal y de las organizaciones internacionales; b) los tratados de derechos humanos establecen unos estándares internacionales a los que el derecho interno y los poderes políticos nacionales deben adecuarse, y c) estos tratados establecen mecanismos u órganos de vigilancia del cumplimiento de sus disposiciones por parte de los Estados, cuyo objetivo primario no radica en condenar a un Estado cuyo objetivo primario no

[159] Para mayor referencia ver G. PARTIDA, Juan Carlos, Revoca la SCJN entrega de predios para el proyecto El Zapotillo, Cd Mx, México, La Jornada, 11 de marzo de 2019. Recuperado de https://www.jornada.com.mx/2019/03/11/estados/025n1est (Consultado el 15 de junio de 2020)



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> radica en condenar a un Estado cuya conducta es contraria a la norma internacional que protege un derecho humano, sino más bien, en prevenir su cumplimiento, promocionar el cumplimiento y, en todo caso, obtener el modo más eficaz y discreto posible que el Estado corrija su conducta y la ajuste a estándares establecidos en el tratado internacional que, en el ejercicio de su soberanía, decidió adoptar.[160]

Debido a lo anterior, se justifica un sistema interamericano que principalmente busca que los propios Estados en sede interna respeten, protejan y garanticen los derechos humanos que se comprometieron libremente, con la firma de diversos pactos y tratados. Sin embargo, en caso contrario se someterán a su jurisdicción.

### 2.4.1. Origen y objeto

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, algunos países de América Latina observaron la necesidad de *proteger los derechos esenciales del* hombre. Para ello, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CONVENCIÓN) "instrumentó dos órganos competentes para conocer de las violaciones de Derechos Humanos."[161]

Si bien es cierto que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) inició sus funciones en 1960, el Tribunal se estableció hasta el 22 de mayo de 1979. El estatuto que rige a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTE IDH), la define como "una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."[162]

Asimismo, la misma CONVENCIÓN le otorga su competencia y funciones siendo las que a continuación se enumeran:

1. Conocer los casos que sean sometidos por la Comisión Interamericana y los Estados parte[163]

[160] MEJÍA Rivera, Joaquín Armando, Elementos para una teoría de los derechos económicos, sociales y culturales desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México, UBIJUS, 2015, p. 171.
[161] Para mayor referencia ver: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Historia de la Corte. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/historia.cfm (Consultado el 20 de junio de 2020)
[162] ESTATUTO DE LA CORTE IDH, Artículo 1º. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/estatuto.cfm (Consultado el 20 de junio de 2020)
[163] Los Estados Parte son aquellos que firmaron y ratificaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

2. La Corte IDH es competente para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención
3. La Corte IDH es competente para que, en los casos que determine que hubo una violación a un derecho o libertad protegido por la Convención, dispondrá que se reparen las consecuencias y determinará el pago de la indemnización
4. En casos urgentes para evitar daños irreparables, la Corte IDH[164] o la CIDH[165], podrán dictar las medidas provisionales pertinentes[166]

En relación con el objeto que protegen, la Convención precisa una serie de derechos, algunos son: derecho a la vida, a la integridad personal, a la petición, a la reunión, al nombre, a la infancia, a la nacionalidad, a la propiedad privada, a la circulación y a la residencia, al debido proceso, a la libertad personal, a la protección de la honra y a la dignidad, a la libertad de religión, a la libertad de pensamiento, a la libertad de asociación, a los derechos políticos, a la igualdad ante la ley.[167]

Sin embargo, este panorama se extiende. La competencia de la Corte IDH no se reduce a las violaciones de los derechos plasmados en la Convención, también existe un catálogo de declaraciones, convenciones, leyes y principios que integran los Instrumentos del Sistema Interamericano, los cuales en caso de que los Estados los hayan ratificado y posteriormente violentado, compete a la Corte IDH resolver los casos que en sede interna no hayan tenido acceso a la justicia.

Los tratados interamericanos de derechos humanos que constituyen este sistema son:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica"
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

[164] En los asuntos que esté desahogando.
[165] En los asuntos que aún no haya turnado a la Corte IDH.
[166] CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, artículos 61 a 63. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (Consultado el 22 de junio de 2020)
[167] *Ibid*, artículos 3 al 25.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

- Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"
- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad

Ahora bien, en cuanto a la mención específica sobre los derechos sociales en la Convención, éstos se ubican en el capítulo tercero que se integra sólo por el artículo 26, exponiendo lo siguiente:

> 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.[168]

De este artículo se desprende, si bien es cierto que los estados están obligados a lograr progresivamente la efectividad de los derechos sociales, es posible acudir a la comunidad internacional en caso de existir un impedimento en sede interna.

### 2.4.2. Sujetos

La CIDH se rige por el procedimiento de *peticiones individuales*, esto significa que reconoce como *peticionarios*: persona, grupo de personas, organizaciones legalmente reconocidas en alguno de los Estados miembros[169] de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, el *denunciado* puede ser un Estado parte de la Convención o pertenecer a la OEA. Asimismo, es a quien se le considera ha violentado la Declaración Americana de

[168] *Ibid*, artículo 26.
[169] CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, artículo 44.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención o algún otro instrumento del Sistema Interamericano.

Los sujetos parte del juicio ante la Corte IDH se encuentran muy definidos, ya que al estar obligados a agotar todos los recursos en sede interna, y además pasar un *filtro* ante la Comisión IDH, resulta casi imposible que no estén plenamente reconocidos; por lo que esta variable es muy precisa.

### 2.4.3. Procedimiento

Como se indicó, la CIDH es la primera que recibirá la petición individual, la cual para ser admitida requiere:

> a) Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos
> b) Que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva
> c) Que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional
> d) Que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición

Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:

> a) No exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados
> b) No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos
> c) Haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos[170]

Una vez admitida la petición, la CIDH solicitará un *informe* al Estado señalado como *responsable*; el Estado deberá enviar el informe en un *plazo razonable* determinado por la CIDH considerando las circunstancias del caso. Una vez transcurrido el plazo, con informe o sin él, la CIDH verificará si existen o subsisten los motivos de la petición, en caso de haberse extinguido o no existir se archivará el expediente.

[170] CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, artículo 46.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

La CIDH con el fin de comprobar los hechos, realizará una investigación en la cual solicitará a los Estados interesados proporcionar todas las facilidades necesarias; además, podrá pedirles cualquier información que considere pertinente.

Finalmente la CIDH tratará de conciliar a las partes, y en el caso de llegar a una *solución amistosa*, redactará un informe con los hechos y conclusiones.[171]

Agotar el proceso anterior, aun cuando prevalece la violación denunciada, no sólo no permite acceder directamente a la Corte a los *peticionarios*, además hace más amplio en tiempo el proceso. Raymundo Gil Rendón considera tener que agotar este proceso no-jurisdiccional, impide el acceso efectivo a la justicia contemplado en el artículo 25 de la Convención; además, del derecho a la justicia en un plazo razonable y de forma expedita como lo tutela el numeral ocho de misma Convención.[172]

Una vez admitida la demanda, las presuntas víctimas o sus representantes podrán presentar sus escritos de solicitudes, de argumentos y de pruebas, y en caso de existir pluralidad de víctimas o representantes, deben designar un interviniente común; el cual es el único autorizado para presentar solicitudes, argumentos y pruebas, en un tiempo máximo de dos meses.[173] La CIDH da vista al Estado demandado con el traslado del escrito inicial, quien contará con un plazo improrrogable de dos meses para dar contestación a la demanda.

Posteriormente, en las fechas que señale la Corte CIDH, se llevará a cabo el procedimiento oral de audiencias con la finalidad de escuchar a las partes, desahogar pruebas testimoniales, peritajes, entre otros. Una vez que no haya más pruebas por desahogar, esto es, concluida la sustanciación del juicio se procede a la etapa de alegatos[174], para decretar el cierre de la instrucción.

> La evaluación del caso ante la Corte IDH replica el examen realizado por la Comisión en tres áreas: a) la admisibilidad, en la que se discuten las excepciones preliminares, que son objeciones de forma por las que el Estado considera que debe ser desestimada la demanda; b) el fondo, en el que se tratan las supuestas violaciones a la Convención Americana y/o a cualquier otro instrumento de derechos humanos sobre el que la Corte tenga competencia en razón de la materia; y c) las reparaciones, en la que se discuten las medidas que el Estado

[171] *Ibid*, artículos 48 y 49.
[172] Para mayor referencia ver: GIL Rendón, Raymundo, El amparo y los Derechos Humanos, México, UBIJUS, 2018.
[173] REGLAMENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, artículo 25.1. y 2.
[174] Los cuales deben ser presentados por escrito.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> debe cumplir para compensar y/o evitar la recurrencia de las violaciones que hayan sido probadas durante el proceso.[175]

Un punto destacable del procedimiento Interamericano es la supervisión del cumplimiento de sentencias. El Estado responsable debe rendir informes de la ejecución. Además, cuando lo considera pertinente la Corte IDH puede convocar al Estado, a los representantes de las víctimas y a la Comisión IDH a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones. Finalmente, la Corte IDH determina el estado de cumplimiento y emite las resoluciones que considera pertinentes.[176]

Independiente al seguimiento que la Corte IDH y la CIDH dan a la ejecución de las sentencias, éstas pueden tardar varios años; además, debe considerarse que cuando el caso llega a la CIDH es estudiada su admisibilidad, lo cual implica más tiempo acumulado al de sede interna, ejemplo: el Caso González y otras ("Campo algodonero") VS.[177] México. En el cual, el asesinato de las víctimas se presentó en el año 2001, la petición a la CIDH se recibió en marzo de 2002, fue admitida en febrero de 2005, turnada la demanda a la Corte IDH en marzo de 2007 y la sentencia se dictada en noviembre de 2009.

Es importante hacer mención, que inicialmente los familiares de las víctimas y los representantes solicitaron se considerara como afectado un colectivo indefinido, ya que los homicidios de mujeres habían comenzado a incrementar desde el año 1993 y, en su mayoría, los procesos en sede interna eran muy similares y sin avances en las investigaciones. Lamentablemente la CIDH no admitió esta petición.

Ahora bien, la Corte IDH reconoce la figura del sujeto colectivo tratándose de los procesos que involucran comunidades indígenas, esto no podría ser de otra forma, así lo afirma Manuel Corado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha tenido un papel muy importante al diseñar dos instrumentos internacionales: el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (Convenio 107) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169)[178]; es importante precisar que este reconocimiento

[175] Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Sistema Interamericano, Costa Rica, CEJIL, 2019, pp. 49-50.
[176] REGLAMENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, artículo 69.
[177] Se replica como aparece en la página oficial de la Corte Interamericana VS.
[178] Para mayor referencia ver: CORADO de Paz, Manuel de Jesús, Los derechos de los pueblos indígenas. Reconocimiento y tutela en el ámbito nacional e internacional con énfasis en el Sistema Interamericano de



Dirección General de Bibliotecas UAQ

sólo se ha hecho en las comunidades indígenas y, lo que se propone es que se represente la figura del sujeto colectivo con cualquier grupo vulnerable.

### 2.4.1. Datos del caso

La sentencia más reciente emitida por la Corte IDH respecto de una comunidad con protección de derechos sociales, fue dictada el 6 de febrero de 2020, en el caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) VS. Argentina.

En este caso la Corte IDH determinó que se violentó el derecho de propiedad comunitaria en 132 comunidades indígenas; además los derechos a la identidad cultural, a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada y al agua, lo anterior en razón de la falta de efectividad de medidas estatales para detener actividades lesivas.

Un punto importante para considerar es que la Corte IDH advirtió, que el colectivo se integraba de un número de comunidades que había variado con el tiempo, pues la CIDH mediante un informe de fondo emitido en el año 2012, consideró un número menor. Sin embargo, la Corte IDH observó que las zonas en donde se ubican estas comunidades estaban también habitadas por *criollos*, dejando sentado que las personas o familias no indígenas no son parte en el proceso internacional, lo cual no le permitía pronunciarse sobre sus derechos. Lo anterior indica que la identidad o la pertenencia no son categorías consideradas por la Corte IDH, para determinar la integración de una comunidad.

### 2.4.2. Proceso judicial

Ahora bien, cómo y cuándo surge este litigio. Se inició con un reclamo de las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos Wichí (Mataco), Iyjwaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy'y (Tapiete), respecto de la propiedad de los lotes fiscales 14 y 55 colindantes, que en conjunto abarcan un área aproximada de 643.000 hectáreas. La zona se encuentra en la Provincia de Salta y limita con Paraguay y Bolivia, en este territorio la presencia de comunidades indígenas es anterior a 1629, y a partir del siglo XX también fue ocupada por criollos.

Protección de Derechos Humanos, en OROZCO Solano, Víctor E., y CORADO Paz, Manuel de Jesús, Constitución y minorías, México, CIIJUS, 2019.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

El reclamo indígena se formalizó en 1991, lo cual dio origen al Decreto No. 2609/91 que estableció la obligación de Salta de unificar los lotes 14 y 55 y adjudicar una superficie sin subdivisiones, mediante un título único de propiedad para las comunidades indígenas.

En 1992, se conformó legalmente la "Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat", integrada por personas de distintas comunidades indígenas, con la finalidad de obtener el título de propiedad de la tierra.

En 1993, el Estado creó una *Comisión Asesora*, y en 1995 recomendó asignar dos terceras partes de la superficie de los lotes 14 y 55 a comunidades indígenas; lo cual fue aceptado por tales comunidades.

En 1995, comenzó la construcción de un puente internacional el cual fue finalizado en 1996, sin consulta con las comunidades indígenas.

Posteriormente, en 1999, el Estado mediante decreto 461, realizó adjudicaciones de fracciones del lote 55, otorgando parcelas a algunas comunidades e individuos que ahí se asentaban, pero el ofrecimiento no contemplaba el lote 14 ni la unidad del territorio, entre otros motivos.

En el año 2000, la Asociación Lhaka Honhat inició una acción de amparo que fue resuelta en 2007, derivado de la acción la Corte de Justicia de Salta resolvió dejar sin efecto el Decreto 461.

En 2012, la provincia de Salta emitió el Decreto 2398/12, el cual dispuso asignar 243.000 hectáreas de los lotes 14 y 55 para las familias criollas y 400.000 hectáreas para las comunidades indígenas, bajo la modalidad de propiedad, aunque sólo pocas familias criollas fueron trasladadas.

Aunado a la falta de otorgamiento de la propiedad comunitaria, en el territorio reclamado se desarrolló: tala ilegal, desarrollo de ganadería e instalación de alambrados; lo cual mermó los recursos forestales y la biodiversidad. Además, ésto modificó y alteró la forma que tradicionalmente las comunidades indígenas tenían acceso al agua y a los alimentos.[179]

La Corte IDH en este caso analizó:

[179] Para mayor referencia ver: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, ficha técnica caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat Vs. Argentina. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_400_esp.pdf (Consultado el 22 de junio de 2020)



Dirección General de Bibliotecas UAQ

1) El derecho a la propiedad comunitaria. Este derecho se encuentra protegido por el artículo 21 de la CONVENCIÓN, considerando que sólo la posesión tradicional de las tierras por parte de las comunidades indígenas debía bastar para su reconocimiento oficial, aunado a que el Estado para otorgar seguridad jurídica debe otorgar un título que lo haga oponible a terceros y al propio Estado. Además, de que la propiedad comunitaria implica la participación efectiva de sus integrantes y el derecho de consulta por parte del Estado o de terceros, de actividades que puedan afectar la integridad de sus tierras y recursos naturales, situación que se violentó con la construcción del puente internacional, que involucra el tránsito fronterizo y la política de fronteras del país. Por lo tanto, se violaron los derechos de propiedad y participación de las comunidades, establecidos en los numerales 21 y 23 de la CONVENCIÓN.

2) Derecho al medio ambiente sano, a la alimentación, al agua y a la identidad cultural. La Corte IDH admite que es la primera vez que analiza estos derechos a partir del artículo 26 de la CONVENCIÓN. Además, se realizó ese análisis desde su interdependencia y de conformidad a las especificidades respecto a pueblos indígenas.

> "Entendió que la tala ilegal, así como las actividades desarrolladas en el territorio por población criolla, puntualmente la ganadería e instalación de alambrados, afectaron bienes ambientales, incidiendo en el modo tradicional de alimentación de las comunidades indígenas y en su acceso al agua. Lo anterior alteró la forma de vida indígena, lesionando su identidad cultural pues si bien esta tiene carácter evolutivo y dinámico, las alteraciones a la forma de vida indígena en el caso no se basaron en una interferencia consentida. El Estado tuvo conocimiento de las actividades lesivas y adoptó distintas acciones, las cuales no han sido efectivas para detenerlas. Esta falta de efectividad se enmarca, además, en una situación en que Argentina no ha garantizado a las comunidades indígenas la posibilidad de determinar las actividades sobre su territorio. Por ello, el Estado violó el artículo 26 de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1."[180]

Finalmente, en cuanto a las reparaciones, ordenó que en un plazo máximo de 6 años:

[180] *Ibidem*



Dirección General de Bibliotecas UAQ

1. Concluir las acciones para delimitar, demarcar y otorgar un título único de propiedad para las 132 comunidades indígenas

2. Remover los alambrados y ganado, así como trasladar a los pobladores criollos fuera de territorio indígena *voluntariamente* en los siguientes 3 años

3. Ordenó a Argentina abstenerse de realizar actos, obras o emprendimientos sobre el territorio indígena, sin previa provisión de información a las comunidades y la realización de consultas previas adecuadas; presentar un estudio que identifique situaciones críticas de falta de acceso al agua potable o a la alimentación, así como formular un plan de acción; elaborar un estudio en el que establezca acciones que deben instrumentarse para la conservación de aguas y para evitar y remediar su contaminación en un plazo máximo de un año; garantizar el acceso permanente a agua potable; evitar la continuación de la pérdida o disminución de recursos forestales y procurar su recuperación, y posibilitar el acceso a la alimentación nutricional y culturalmente adecuada; crear un fondo de desarrollo comunitario e implementar su ejecución en un plazo no mayor a cuatro años; realizar en un plazo máximo de seis meses, publicaciones de la Sentencia y su resumen oficial, por emisiones de radio, en lenguas indígenas y en español; adoptar en un plazo razonable, las medidas legislativas y/o de otro carácter que fuesen necesarias para dotar de seguridad jurídica al derecho de propiedad comunitaria indígena; pagar en el plazo de seis meses, una suma de dinero fijada en la Sentencia por concepto de reintegro de gastos y costas; rendir a la Corte IDH informes semestrales sobre las medidas de restitución del derecho de propiedad; e informar también a la Corte IDH, en el plazo de un año, las medidas adoptadas para cumplir todas las medidas ordenadas.

La Corte IDH ha ido modificando sus criterios de acorde con los convenios que se han publicado y suscrito por los Estados, la idea de un sujeto colectivo indefinido no fue óbice para no protegerlo. Además, en el caso Lhaka Honhat VS. Argentina, se muestra la complejidad de la materialización de los derechos sociales, que el proceso en sede interna puede ser muy tardado y que, aun cuando se dicte una sentencia en sede interamericana, la ejecución va a tardar algunos años para declararse cumplida; pero ésto no es motivo para determinarlo de otra forma, simplemente es el tiempo necesario para cumplir con los efectos

Dirección General de Bibliotecas UAQ

e implementar políticas públicas, aunque lo fundamental continua siendo el seguimiento que hagan los tribunales de la ejecución.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# SEGUNDA PARTE. Contrastación: Amparos indirectos individuales sobre derechos sociales

De acuerdo con el método científico, en este apartado se realizará la contrastación con el objetivo de establecer la fortaleza de la hipótesis. Es pertinente apuntar que se sustituirá el sujeto[181] colectivo y se analizará el sujeto individual.

## 2.5. Amparo indirecto individual, derecho a la salud

### 2.5.1. Datos del caso

Este caso trata, sobre la violación al derecho a la salud de una menor de 9 años con síndrome down[182]. La pequeña no podía moverse adecuadamente, debido a una protuberancia en su pecho y no contaba con un diagnóstico, ni tratamiento para su afección. Las autoridades señaladas como responsables fueron:

- Secretario de salud de Michoacán
- Directora General del Organismo Público Descentralizado Régimen Estatal de Protección Social en Michoacán
- Director General del Hospital Infantil dependiente de la Secretaría de Salud de Michoacán
- Director General del Hospital "Doctor Miguel Silva" dependiente de la Secretaría de Salud del Estado de Michoacán
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud dependiente de la Secretaría de Salud con residencia en la Ciudad de México

[181] BUNGE, Mario, *Op.cit*., p. 227.
[182] El siguiente amparo fue proporcionado generosamente por el doctor Gumensindo García Morelos, quien dirige la clínica de Litigio Estratégico en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el cual se analizará.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

### 2.5.2. Proceso judicial

El 7 de julio de 2016, el Juzgado Séptimo de Distrito en Morelia, Michoacán, admitió la demanda de amparo promovida a favor de una menor de edad con síndrome down, por violación al derecho a la salud, asignándosele el número de amparo 707/2016.

Por cuestiones de ratificación de la demanda, la actuaria del juzgado procedió a trasladarse a la casa de la menor y dar fe de las condiciones físicas en que se encontraba narrando lo siguiente:

> (...) doy fe que la menor a simple vista se aprecia una notoria protuberancia en su pecho, o tórax sobresaltado, haciendo notar que la menor se encuentra dormida y procedí a revisarla de forma superficial y rápida, con la finalidad de no incomodar a la referida menor (...)[183]

Atendiendo al interés superior de la menor, el juez requirió un peritaje médico que dilucidara los siguientes aspectos:

1. Establecer si la menor presentaba cardiopatía y si ello se debía a la afectación denominada *tórax de quilla* o *pectus carinatum*[184]
2. Realizar una prueba de función pulmonar y cardiaca

[183] SENTENCIA, Judicial, constitucional, 2016, amparo indirecto contra Secretaría de Salud del Estado de Michoacán y otras autoridades, f. 2

[184] El tórax en quilla es una deformación de la pared del tórax caracterizada por una protrusión del esternón y una parte de los cartílagos costales que adquiere un aspecto similar al del "pecho de una paloma". También se lo conoce como *pectus carinatum*. El tórax en quilla puede constituir un defecto aislada o presentarse en el contexto de un síndrome o trastorno genético.
Las consecuencias del tórax en quilla: alteraciones de la respiración. Dependiendo de la magnitud del defecto puede que las respiraciones sean ineficientes.
Tratamiento Ortopedia:

- Corsé torácico personalizado consistente en una banda de compresión ajustable. El corsé se usa debajo la ropa directamente sobre la piel o sobre un cuerpo 'calcetín'. Inicialmente se debe usar durante 14 a 24 horas al día, disminuyendo gradualmente hasta llegar sólo al descanso nocturno. La duración total del tratamiento es de aproximadamente 20 meses. La edad de inicio de uso del corsé es alrededor de los 11 a los 13 años. La corrección con corsé es un proceso de larga duración y la eficacia depende mucho de su cumplimiento
- Sistema compresor dinámico torácico FMF. El mismo fue diseñado, desarrollado y patentado en la Argentina y se reconoce su eficiencia para tratar el tórax en quilla. Este equipo actúa en forma dinámica y requiere ajustes periódicos de presión a medida en que el tórax se corrige. El porcentaje de éxito estimado con el uso del compresor es del 90%.

Fundación Argentina del Tórax. Recuperado de https://www.fundaciontorax.org.ar/page/index.php/anatomia-y-fisiologia/1313-torax-en-quilla (Consultado el 2 de septiembre de 2019).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

El resultado del peritaje fue el diagnóstico de tórax de quilla y el tratamiento recomendado consistía que la pequeña usara un corsé expandible.

En relación con los puntos a observar, se advierte:

- Instancia de parte agraviada reconocimiento del sujeto: sí se reconoce, aun cuando se presentó la madre de la menor en su representación[185]
- Agravio personal y directo. El tipo de interés que se considera es el jurídico ya que reúne los siguientes elementos:

a) La existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado

b) Que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente[186]

De las actuaciones mostradas en el SISE, se observa que la audiencia constitucional tuvo 3 diferimientos.

La sentencia fue dictada el 14 de noviembre de 2016, posteriormente el 29 de diciembre del mismo año, la autoridad responsable presentó un recurso de revisión, por lo que el expediente fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, bajo el número de toca 14/2017; el 3 de abril de 2017 la superioridad confirmó la sentencia y devolvió los autos el 4 de abril de 2017.

Es importante señalar que en este juicio se tramitó la demanda de amparo con incidente de suspensión, por lo que el juez concedió la *suspensión de plano*[187] el 7 de julio de 2016, otorgando *medidas cautelares con efectos anticipatorios.*[188] Esto significa que el

[185] Conforme al artículo 4º fracción XXII de la Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes, los padres y/o tutores tienen la representación de los menores.

[186] TESIS: 2A./J. 51/2019 (10A.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 64, Marzo de 2019, P. 1598

[187] Encuentra sustento en el artículo 126 de la Ley de Amparo dado que en este caso la omisión de las autoridades ponía en peligro la vida de la menor. La suspensión se decreta en el auto de admisión de demanda con la finalidad de comunicárselo inmediatamente a la responsable.

[188] Esta medida tiene como finalidad "restablecer de manera provisional al quejoso el disfrute de la prerrogativa que le fue afectada", es común que se otorgue cuando se encuentra en peligro la vida del demandante, lo que atiende a un fin garantista que es acorde con la reforma al artículo 1o. constitucional, de diez de junio de dos



Dirección General de Bibliotecas UAQ

tratamiento y la materialización del derecho a la salud de la menor comenzó desde el 7 de julio, con la finalidad de que la vida de la menor no continuara bajo peligro.

Además, se tramitó de *oficio* un *incidente innominado* para precisar, definir y concretar la forma y términos del cumplimiento de la ejecutoria. Los puntos a resaltar son:

1. Proporcionar a la menor el tratamiento correctivo para el padecimiento denominado *pectus carinatum*.
2. La colocación del compresor dinámico FMF
3. El pago del tratamiento que incluiría:
   - → Diseño del cinturón
   - → Importación a la Ciudad de México (CDMX)
   - → Citas de control durante un año
   - → Reparaciones del equipo por fallas atribuibles al mismo
   - → Pago del IVA
4. Traslados de la menor para su atención y demás gastos para el cumplimiento de la ejecutoria[189]

ℵ Relatividad de la sentencia: la establece el juez en la foja 91, en la cual transcribe el artículo 107, fracción II de la Constitución, concatenado con el artículo 78 de la Ley de Amparo; lo que se resolvió en el juicio de amparo (principal), fue la inconstitucionalidad de la ley o reglamento invocado por la autoridad responsable en la resolución, que manifiesta su imposibilidad de otorgar el tratamiento

Específicamente, en lo referente al cumplimiento de la sentencia iniciada el 6 de diciembre de 2016 y hasta el día 22 de septiembre de 2019 no se han cumplido todos los efectos de la sentencia, por lo que es compleja la ejecución de una sentencia protectora de derechos sociales, aun cuando sólo se trate de una persona

mil once, que tuvo como propósito otorgar una protección amplia e integral a los derechos de las personas." I.1o.A.3 K (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Pág. 1911.

[189] Interlocutoria del incidente innominado, fojas 15 a 17. Anexo XX



Dirección General de Bibliotecas UAQ

ℵ El sujeto individual tuvo acceso a la justicia: sí

## 2.6. Amparo indirecto individual, derecho a la seguridad social

### 2.6.1. Datos del caso

En México la seguridad social es un derecho que se protege en nuestra Constitución específicamente en el artículo 123, así mientras se es trabajador se realizan aportaciones al fondo de retiro que es, en algunas ocasiones, administrado por instituciones públicas, por ello lo habitual debería ser: al fallecimiento de uno de los cónyuges, el beneficiario acceder a la pensión de viudez, pero eso es lo que no sucedió en el caso que se presenta a continuación.

El 27 de enero de 2012 falleció el esposo de la impetrante, en ese momento él era pensionado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), un mes después aproximadamente, la demandante se dirigió al Instituto para solicitar la pensión por viudez, obteniendo una respuesta negativa verbal, dado que ella era trabajadora.[190] También se le indicó que cuando ella cambiara su situación de trabajadora a pensionada, podría gozar de ambas pensiones, es decir, debía esperar hasta su propio retiro.

En enero de 2016, la demandante realizó sus trámites de jubilación. Al realizar el procedimiento administrativo, la trabajadora del Instituto que le atendía le comentó que ya era procedente su pensión de viudez, sin embargo, no tendría acceso al retroactivo que no se le pagó cuando era trabajadora y, además, lo procedente era aplicar la *compatibilidad*[191] de pensiones; por lo que, ambas pensiones se sumarían y se toparían en 10 salarios mínimos diarios.[192] Esto fue únicamente lo que se le indicó.

Posteriormente, lo que observó la quejosa en el talón de pago de su pensión de viudez fue el descuento por *compatibilidad*, el cual era muy alto.

[190] El artículo 12 fracción II, inciso "c" del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE, establece que son *incompatibles* el trabajo y la pensión de viudez, lo cual tiene como consecuencia la negativa expuesta.
[191] El fundamento legal de esta acción se encuentra en el artículo 12 fracción II, inciso "a" del mismo Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones del ISSSTE.
[192] La ley del ISSSTE cuantificaba las pensiones en salarios mínimos, posteriormente mediante decreto del 30 de diciembre de 2016 se aplicó la Unidad de Medida de Actualización (UMA).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Seis años después del fallecimiento de su esposo y con dos años de jubilada, presentó un escrito de petición[193] en el cual solicitó a la autoridad administrativa competente le explicara la negativa de pensión y los descuentos a la pensión de viudez, una vez que fue otorgada de manera fundada y motivada.[194] Fue así, con la respuesta de la autoridad administrativa que inició el juicio de amparo, de un particular por la violación de su derecho a la seguridad social.

### 2.6.2. Proceso judicial

La demanda de amparo ingresó el 16 de octubre de 2018, radicada en el Juzgado Tercero de Distrito en Querétaro, asignándole el número de amparo 1273/2016. El acto reclamado consistió en la inconstitucional del artículo 12, fracción II, inciso "a" e inciso "c" del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto, por el que se expide la Ley del ISSSTE; por ser contrario al numeral 123 apartado B, fracción XI, inciso A, de la Constitución Federal. En este caso las autoridades señaladas como responsables fueron:

- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
- Cámara de Diputados
- Cámara de Senadores
- Subdelegado de Prestaciones del ISSSTE en Querétaro

En relación con los puntos a observar, se advierte:

- Instancia de parte agraviada, reconocimiento del sujeto: sí se reconoce cuando el juez manifiesta "la parte quejosa acude a instar la presente acción constitucional en contra (…)"[195]

[193] El derecho de petición se consagra en el artículo 8vo de la Constitución.

[194] El artículo 16 Constitucional establece el imperativo para todas las autoridades de dictar sus actos en "mandamiento escrito, fundado y motivado y emitido por quien tenga facultades para hacerlo". Tesis: P. XI/95, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Núm. 86-2, Febrero de 1995, p. 22.

[195] Conforme al artículo 4º fracción XXII de la Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes, los padres y/o tutores tienen la representación de los menores.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

- Agravio personal y directo, lo confirma al precisar:

> "(…) el juicio de amparo puede promoverse por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, o en su caso, por aquella que tenga un interés cualificado respecto de la constitucionalidad de los actos reclamados, **interés que proviene de la afectación a su esfera jurídica,** ya sea directa o derivada de su situación, (…)"

En este caso, se determina la existencia del interés jurídico.

De las actuaciones mostradas en el SISE, se observa que la audiencia constitucional tuvo cuatro diferimientos.

La sentencia fue dictada el 19 de marzo de 2019, declarándose la ejecutoria el 24 de abril del mismo año respecto con el auto que tuvo por cumplida la sentencia, publicándose el 6 de agosto de 2018. Este procedimiento fue corto debido que las autoridades no presentaron el recurso de revisión, pero además permite ver que el cumplimiento de la sentencia no es tan complejo, en relación con el derecho a la salud.

- Relatividad de la sentencia: la estable el juez en la foja 18 "(…) para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia"
- El sujeto individual tuvo acceso a la justicia: sí. Además, se observa un proceso no excedido en tiempo

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## 2.7. Amparo indirecto individual, derecho a la educación.

### 2.7.1. Datos del caso

El 19 de septiembre de 2017, se presentaron una serie de sismos que provocaron daños materiales y pérdidas humanas en diversos puntos de la Ciudad de México, incluyendo escuelas públicas y privadas. Una de las instituciones afectadas fue la Escuela Secundaria Diurna 190, Carlos Pellicer, en la Alcandía de Coyoacán, lugar de residencia de la quejosa.[196]

Derivado de lo anterior, la Secretaría de Educación Pública emitió un comunicado de suspensión de clases hasta nuevo aviso. Después, en otro comunicado, se informó que todas las escuelas públicas serían revisadas por directores responsables de obra, solamente las que acreditaran el dictamen regresarían a clases. Mes y medio después de los sismos, la quejosa se dirigió a la oficina de protección civil de la Alcaldía de Coyoacán, donde le informaron que los dictámenes de esa zona se habían suspendido.

El 8 de noviembre la demandante acudió a la escuela secundaria, dónde se le indicó que reiniciarían a clases a partir del 9 de noviembre de 2017, pero sólo en una parte de acuerdo con ciertos días y horas. Luego, el 22 de enero de 2018, la quejosa fue informada de la imposibilidad para reanudar clases, debido a las condiciones en las que se encontraba el plantel, por lo que se suspendió toda labor hasta nuevo aviso. Por este motivo, la demandante acudió al juicio de amparo.[197]

### 2.7.2. Proceso judicial

La demanda de amparo ingresó el 25 de enero de 2018, radicada en el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, asignándole el número de amparo 78/2018, el acto reclamado consistió en la omisión y negativa de las autoridades

[196] Siendo menor de edad fue representada en el juicio por su madre.
[197] Narrativa contenida en la sentencia fojas 12 -13. Anexo xx.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

señaladas como responsables de acudir, ordenar y practicar dictamen a la estructura del edificio, lo cual violentaba los numerales 1, 3 y 4 de la Constitución Federal.

En relación con los puntos a observar, se advierte:

- Instancia de parte agraviada reconocimiento del sujeto: sí se reconoce, pero en este caso se relaciona con agravio personal y directo
- Agravio personal y directo, lo considera a través de la figura del interés legítimo. Resulta interesante el planteamiento del juez, dado que no considera la existencia de un derecho subjetivo vulnerado, sino "un agravio diferenciado (no exclusivamente patrimonial), el resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, 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"[198]

  Lo establecido por el juzgador, cobra relevancia porque se trata de una menor de edad que carece de interés jurídico, debido que el acto no afecta un derecho subjetivo, sino que existe un vínculo entre el derecho fundamental y ella por ministerio de ley, de ahí el interés legítimo.

A continuación, veremos cómo se desarrolló el procedimiento.

De las actuaciones mostradas en el SISE, se observa que la audiencia constitucional tuvo nueve diferimientos y que hubo tres ampliaciones de demanda, las cuales sumaron a más autoridades al juicio.

La sentencia fue dictada el 10 de diciembre de 2018, declarándose la ejecutoria el 16 de enero de 2019, el proceso de cumplimiento de sentencia aún no se concluye.

- Relatividad de la sentencia: en este aspecto el juez puntualizó en relación con los alcances del amparo lo siguiente,

[198] Fojas 45-46 de la sentencia. Anexo XX.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> (…) por estar en esta controversia la defensa de un derecho colectivo, como lo es la educación, por lo que con independencia de que los alcances de una eventual sentencia concesoria salgan de la esfera individual del quejoso, no podría alegarse violación a los principios que rigen esta instancia, aun el de relatividad, pues un análisis conjunto del derecho que se aduce transgredido, a la luz del acto de autoridad y su afectación permite determinar que de otorgarse la protección constitucional la autoridad estaría en aptitud legal de reparar la violación alegada.[199]

En este sentido, el juez no acepta que haya un sujeto colectivo (todos los alumnos de la escuela) sino un derecho colectivo (social), y aun cuando eventualmente resultaran beneficiados, ésto no contravendría el principio de relatividad, debido que la autoridad estaba obligada por ley a hacer las reparaciones necesarias y sólo se trató de una omisión, aunado a que la sentencia se dictó para proteger a una persona. Por lo tanto, afirmar que los derechos sociales son *expansivos* no significa aceptar que existe un sujeto colectivo.

- El sujeto individual tuvo acceso a la justicia: la sentencia aún se encuentra en ejecución.

[199] Foja 50 de la sentencia. Anexo XX

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# CAPÍTULO III

## Los procesos colectivos en Colombia, Argentina, Brasil Estados Unidos y la Corte Interamericana

En este capítulo se analizan los procesos colectivos que han desarrollado Colombia, Argentina, Brasil, Estados Unidos y la Corte Interamericana, con la finalidad de observar si existen caminos diversos, si se han creado procedimientos que permitan la defensa, protección y representación del sujeto colectivo para la protección de sus derechos sociales. También, se examina si existen razones por parte de los Estados para la ejecución de las resoluciones y si realmente estos derechos implican, como lo afirman autores, la imposibilidad de su materialización ante el costo que deben asumir los Estados.

Si los diversos procesos han encontrado objeciones no sólo relativas a las implicaciones económicas, sino relacionadas con la división de poderes, objeciones democráticas o con la propia organización del estado. Por lo anterior, se observarán tres variables de los procesos colectivos: el origen y objeto[200], el sujeto colectivo[201], y el procedimiento[202]. A continuación, el estudio de los procesos colectivos en Sudamérica.

### 3.1. Colombia

#### 3.1.1. Origen y objeto

En 1991 la Asamblea Nacional Constituyente, el legislativo y las Altas Cortes Colombianas, otorgaron rango constitucional a las acciones populares y de grupo. Sin embargo, a decir de Luis Arturo Guerrero y Xavier Ginebra, la acción popular no inició con la Ley 472 de 1998, pues ya se contemplaba en los artículos 1005 y 2359 del Código Civil tomando como base algunas instituciones romanas. Por otra parte, los ciudadanos las desconocían. Los autores son enfáticos en señalar que el constituyente observó la necesidad e importancia de proteger los derechos de *tercera generación*, lo que condujo a colocarlos en

[200] Breve desarrollo histórico y los derechos que protege.
[201] Si esta figura es reconocida dentro de los procesos.
[202] El proceso hasta el punto de la ejecución de la sentencia.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

el capítulo tercero[203] de la Constitución Colombiana otorgándoles un apartado, por lo que, su protección se encuentra constitucionalmente salvaguardada. Sin embargo, ese capítulo considera solo la protección de los derechos del consumidor y a un medio ambiente sano que, para defensa del sujeto colectivo cuenta con los procedimientos de acción popular y acción de grupo[204], ambas están previstas en el artículo 88 de la Constitución, el cual se cita:

> Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.
>
> También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.
>
> Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.[205]

Una primera diferencia entre ellas radica en que, la acción popular pretende evitar un daño, esto se confirma en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998[206], el cual establece la posibilidad de decretar medidas cautelares antes y durante el proceso con la finalidad de evitar un *daño inminente* o para hacerlo *cesar*. En cambio, una vez que ya existe el menoscabo, es necesario tramitar la acción de grupo como medio indemnizatorio.

Por lo tanto, la diferencia entre ambas acciones gira alrededor del daño, si es anterior o durante el proceso se debe tramitar la acción popular, pero si la lesión ya está dada, se procederá con la grupal, esto se indica en los artículos segundo y tercero:

> Art. 2o. — Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.
>
> Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

[203] Del artículo 42 al 82.
[204] Para mayor referencia ver: GUERRERO Miranda, Luis Arturo, Xavier Ginebra SERRABOU, El ejercicio de las acciones colectivas en la legislación mexicana, España, Bosh, 2018.
[205] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, artículo 88.
[206] Ley Reglamentaria del artículo 88 de la Constitución Colombiana.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> Art. 3o. — Acciones de grupo. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.
>
> La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.

Ahora bien, otro dato importante radica en entender qué son los derechos e intereses colectivos, el artículo cuarto de la ley establece cuáles son:

- Medio ambiente sano
- La moralidad administrativa[207]
- El equilibrio ecológico, aprovechamiento de los recursos naturales que garanticen el desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Conservación de las especies animales y vegetales
- La utilización, defensa y goce de los espacios públicos
- La defensa del patrimonio cultural de la Nación
- Seguridad y salubridad pública
- Libre competencia
- Acceso a servicios públicos
- Libre competencia económica
- Prohibición en la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción de residuos nucleares o tóxicos,
- La seguridad y prevención de desastres previsibles
- La realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos con apego a las disposiciones jurídicas, en beneficio de la calidad de vida de los habitantes,
- Los derechos de los consumidores y usuarios

[207] Esta figura es interesante dado que refiere al derecho que tienen los ciudadanos a que el patrimonio público se maneje acorde a la legislación, además de forma diligente y cuidadosa.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

- Todos aquellos definidos en Constitución, leyes ordinarias y los tratados celebrados por Colombia

El listado ofrece el objeto que protege las acciones populares, el cual es amplio y considera derechos que, notoriamente permiten el desarrollo armónico de la comunidad.

### 3.1.2. Sujetos

El capítulo segundo de la ley en comento establece la legitimación. A continuación, se citan los artículos 12, 13 y 14 para analizarse posteriormente:

> Art. 12. — Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:
> 1. Toda persona natural o jurídica.
> 2. Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar
> 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión
> 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia
> 5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.
>
> Art. 13. — Ejercicio de la acción popular. Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.
> Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda.
>
> Art. 14. — Personas contra quienes se dirige la acción. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.[208]

La trascendencia del artículo 12 ofrece diversas posibilidades para iniciar una acción popular, y que sólo es necesario contar con el interés simple para iniciar este

[208] LEY 472 de 1998 (por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones), artículos 12 - 14.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

procedimiento, lo cual es acorde a su finalidad. Si lo que se pretende es prevenir un daño, no se requiere demostrar un agravio personal y directo.

El artículo 13 permite que las asociaciones participen en representación de los probables agraviados. Además, en caso de que no cuenten con el apoyo de alguna, la defensoría del pueblo asume la representación.

El artículo 14, también es una gran aportación a un proceso colectivo, que no siempre se conoce quién causa o causará el daño; en el juicio de amparo en México, es imprescindible señalar a la autoridad responsable, así como proporcionar su ubicación[209], de otra forma no es procedente la demanda. En el caso de Colombia, éste no es un requisito indispensable y en caso de no señalarse alguna autoridad o persona, le corresponderá al Juez determinarlos.

### 3.1.3. Procedimiento

Inicialmente es importante observar la jurisdicción y competencia, los numerales 15 y 16 de la ley en comento precisan:

> Art. 15. — Jurisdicción. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.
>
> Art. 16. — Competencia. De las acciones populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.
> Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.[210]

La jurisdicción para el desarrollo de estos procesos, cuando se trate de actos u omisiones de entidades públicas, le corresponde al contencioso administrativo; y los demás

[209] Esto con la finalidad de ser notificada de la demanda.
[210] *Idem*, artículos 15-16.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

casos los desahogará la jurisdicción ordinaria civil. Un dato muy representativo de los artículos citados es que se crearon juzgados administrativos especializados para acciones populares, es decir, el Estado preparó a sus juzgadores para este tipo de juicios.

Un requisito de procedencia de la acción popular consiste en el agotamiento de la vía administrativa, Colombia cuenta con la Ley 1437 de 2011 que corresponde al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el artículo 4º[211] encontramos el derecho de petición, la forma de iniciar las actuaciones administrativas, cómo se acciona la actividad del Estado y la compatibilidad con el interés simple y sus derivaciones.

Una vez que se cuenta con la respuesta, la cual pasó por un proceso administrativo[212], el peticionario en caso de ser negativa o no corresponder totalmente a sus intereses, podrá presentar un recurso de reposición o de apelación, cualquiera de los dos tiene como finalidad que "la decisión que se expidió se aclare, modifique, adicione o revoque."[213] A la presentación de estos recursos se le conoce como *vía gubernativa*, la cual es opcional cuando:

> Art. 10. — Agotamiento opcional de la vía gubernativa. Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.[214]

Jairo Parra Quijano expone los requisitos que debe contener la demanda:

- La indicación del derecho o interés colectivo amenazado

[211] Art. 4º *Formas de iniciar las actuaciones administrativas.*
Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:
1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

[212] CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Título III.
[213] *Idem*, artículo 74.
[214] Ley 1437 de 2011, artículo 10.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

- La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición
- La enunciación de las pretensiones
- La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible
- Las pruebas que pretenda hacer valer
- Las direcciones para notificaciones
- Nombre e identificación de quien ejerce la acción[215]

Una vez presentada la demanda en los siguientes tres días, el juez se pronunciará sobre su admisión y en caso de ser necesario, procederá a otorgar medidas cautelares; las cuales puede otorgar en cualquier estado del proceso y que pueden consistir en:

- Ordenar el cese inmediato de las actividades que puedan originar o que hayan causado un daño
- Ordenar la ejecución de actos por conducta omisiva
- Obligar al prestar caución[216] al demandado
- Ordenar al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, los estudios para establecer el daño y las medidas urgentes[217]

Dentro de la acción popular, será posible pactar con el demandado, sin embargo, la ley es clara en cuanto a que el Juez y el ministerio público deberán velar por el derecho o interés colectivo.[218]

En el caso de no acordar el pacto, se continúa con el procedimiento, se abre el periodo probatorio, y posteriormente el de alegatos, para llegar al momento del dictado de la sentencia, para la emisión de dicha resolución el Juez contará con 20 días, la cual en caso de ser favorable al colectivo contendrá:

[215] PARRA Quijano, Jairo, "Algunas reflexiones sobre la ley 472 de 1998 conocida en Colombia con el nombre de acciones populares y acciones de grupo", en OVALLE Favela José (coord), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, 2ª edición, México, UNAM, 2012, p. 116.
[216] En el juicio de amparo correspondería a la garantía.
[217] Ley 472 de 1998, artículo 25.
[218] *Idem*, artículo 27.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

- Una orden de hacer, no hacer
- Condenar al pago de perjuicios a favor de una entidad pública no culpable que tenga a su cargo el derecho o interés transgredido
- Exigir acciones para volver las cosas al estado que mantenían antes de la vulneración, si fuera posible
- Prevenir que no se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron origen a la demanda
- En caso de daño a recursos naturales se deberá asegurar su restauración,
- Se especificará el plazo para cumplir y culminar la ejecutoria
- Podrá conformarse un comité de verificación del cumplimiento de la sentencia[219]

En cuanto a los efectos de la sentencia se le considera *cosa juzgada*, es decir, es inimpugnable y no podrá reiterarse.

Es evidente que este proceso considera principalmente, el sujeto colectivo y la protección de sus derechos, y para ello es indispensable el respaldo del Estado; éste lo protegerá de los actos u omisiones tanto de particulares como autoridades administrativas.

Sin embargo, referente a la ejecución de las sentencias, también ha sido complejo para el sistema judicial colombiano. Como lo menciona Andrés Mauricio Gutiérrez respecto de la resolución T-025, que si bien es cierto fue un caso paradigmático que pretendió solucionar por medio de una política pública, la problemática del desplazamiento forzado por el conflicto armado de aproximadamente dos millones de colombianos:

> Catorce años después de la expedición del fallo, el proceso de seguimiento continúa y ha dado lugar a la aprobación de un número aproximado de trescientas decisiones judiciales -autos de seguimiento- a través de las cuáles el Tribunal ha evaluado las acciones acometidas por el Gobierno y ha fijado nuevas directrices para lograr el restablecimiento efectivo de los derechos de los desplazados.[220]

[219] *Idem*, artículo 34.
[220] GUTIÉRREZ Beltrán, Andrés Mauricio, *El amparo estructural de los derechos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, p. 349.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

## 3.2. Argentina

### 3.2.1. Origen y objeto

Al igual que México, Argentina no cuenta con un código, ley o reglamento específico de tutela del proceso colectivo. Sin embargo, encontraba su legitimación en el artículo 43[221] de la Constitución Federal, el cual, al ser reformado en el año de 1994, explica Luis Arturo Guerrero, reconoció:

> (…) la protección de los derechos colectivos; permitiendo una acción sumaria de amparo contra cualquier forma de discriminación, proteger la libre competencia, los derechos de los consumidores y usuarios, el medio ambiente y los derechos de incidencia colectiva. Como tales, las acciones colectivas en Argentina pueden ser ejercidas a través del amparo civil, y acciones civiles sumarias y ordinarias.[222]

Debido a lo anterior la Corte Suprema Argentina emitió las reglas de interpretación, pero fueron demasiado limitantes, a grado tal que no permitían la compensación económica en los procesos colectivos. Posteriormente fue modificada la Ley de la Defensa del Consumidor "en la que se reformaron 30 artículos… Uno de los cambios más importantes fue la permisión de poder tramitar acciones de clase que buscasen una compensación monetaria."[223]

Para Eduardo Oteiza, aún está pendiente una reforma, dado que uno de los desafíos de los procesos colectivos consiste en atender los reclamos de las personas que no cuentan con representación. Así pues, Oteiza propone las reglas que se citan:

1) El examen de la fase de admisibilidad de la pretensión colectiva
2) La regulación específica de la representatividad adecuada y los criterios para la elección del representante del grupo o clase
3) La explicitación de la definición de grupo o clase
4) La conveniencia de adoptar instrumentos para brindar soluciones alternativas a la sentencia de mérito
5) La participación del ministerio público
6) La regulación de las audiencias públicas

[221] Artículo 43. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.
[222] GUERRERO Miranda, Luis Arturo, Xavier Ginebra SERRABOU, *Op. Cit.*, p. 125.
[223] *Ibidem*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

7) Las facultades y deberes del juez
8) La especificidad de las medidas cautelares en este tipo de procesos
9) el carácter preferente de los procesos sobre derechos colectivos en relación con aquellos en los cuales se debate sobre derechos individuales
10) La litispendencia y la cosa juzgada colectiva
11) Los instrumentos para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia;
12) Las costas
13) Los honorarios
14) Los incentivos económicos que permitan ampliar la participación, entre otros aspectos a desarrollar por una legislación que en forma específica trate la problemática de los procesos colectivos como parte de una reforma más amplia[224]

Tal parece, que esta lista se extrae de la ley 472 de 1998 colombiana, respecto del proceso de las acciones populares. No debe olvidarse que, en la acción colombiana, el sujeto colectivo, sus derechos y la tutela se convirtieron en la base de su proceso.

Ahora bien, el objeto de los procesos colectivos que se han llevado a cabo en Argentina, parten de una clasificación: derechos individuales homogéneos y de incidencia colectiva, por lo tanto, se recurre al procedimiento de *amparo* en caso de violaciones a derechos económicos, sociales y culturales a grupos. En cambio, cuando se trata de la defensa de los derechos del consumidor y defensa del medio ambiente[225] cuentan con un procedimiento propio.[226]

Tomando en consideración lo anterior Patricio Maraniello expone la existencia de:

> (…) dos clases de amparo colectivo, los de incidencia colectiva en particular específica y los generales implícitos. Entre los primeros tenemos: a) el derecho a la no discriminación, b) medio ambiente, c) libre competencia, d) salud, e) usuarios y consumidores.
> Por otro lado, los generales implícitos, que son los que no están enunciados aunque son múltiples manifestaciones de los derechos sectoriales de los grupos sociales que integran la sociedad, que no han encontrado hasta la reforma protección jurisdiccional, con la simple excusa por parte de los tribunales de justicia de que si no está suficientemente probada la lesión de un derecho individual, ningún particular o asociación representativa puede estar en juicio en defensa de los derechos públicos o colectivos que tienen la sociedad o los grupos o sectores que lo integran.[227]

[224] OTEIZA, Eduardo, "¿Debemos reformar la justicia civil? Los procesos colectivos como pieza clave de una reforma imprescindible", en SALGADO, José M., *Procesos colectivos y acciones de clase*, Argentina, Cathedra jurídica, 2014, pp. 17-18.
[225] Ley 24.240 y 25.675.
[226] De la misma manera sucede en México, en el primer caso se tiene que acudir al juicio de amparo para la defensa de los DESCA y, cuando la problemática versa sobre los derechos del consumir o ambientales, procede la acción colectiva que se rige por el Código Federal de Procedimientos Civiles.
[227] MARANIELLO, Patricio Alejandro. El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales. Rev. IUS, Puebla, v. 5, n. 27, p. 7-36, jun. 2011.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Argentina asumió la protección de colectivos y sus derechos sociales con la reforma de 1994, reforzándolo con el acompañamiento de la legitimación a las Asociaciones Civiles.

### 3.2.2. Sujetos

El artículo 5º de la Ley reglamentaria de la acción de amparo, establece a los sujetos que podrán intervenir en el amparo:

> Art. 5o — La acción de amparo podrá deducirse por toda persona individual o jurídica, por sí o por apoderados, que se considere afectada conforme los presupuestos establecidos en el artículo 1o. Podrá también ser deducida, en las mismas condiciones, por las asociaciones que sin revestir el carácter de personas jurídicas justificaren, mediante la exhibición de sus estatutos, que no contrarían una finalidad de bien público.[228]

En el numeral citado, se reconoce la legitimación por contar con un interés jurídico o legítimo "donde se habilita a actuar no sólo en beneficio personal, sino de otras personas pues se trata de interés individual en íntima conexión con el público, (…)"[229]

El artículo 43 de la Constitución argentina es claro, también en la intervención de los sujetos en el proceso colectivo, permite que asociaciones civiles y el defensor del pueblo asuman la representación de los colectivos.

El hecho que Argentina haya abierto la puerta al interés legítimo, ha dado como resultado que se presenten amparos en defensa de grupos vulnerables no determinados. Martín Sigal, Julieta Rosi y Diego Morales realizaron un análisis de diversos casos a través del interés legítimo, en donde las asociaciones civiles pudieron representar a diversos colectivos y asumir la defensa de algunos de sus derechos sociales, por ejemplo:

- Caso: derecho a la salud. En 1998, el Centro de Estudios Legales y Sociales demandó al poder Ejecutivo a través del Ministerio Federal de Salud, debido al desvío de los recursos destinados a la producción de la vacuna contra la fiebre

Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000100002&lng=es&nrm=iso>. (Consultado el 23 junio de 2020)

[228] Ley reglamentaria de la acción de amparo, artículo 5º.
[229] PORZIO, Paula, "El juez frente al proceso colectivo. Un nuevo marco para la función jurisdiccional", en Procesos colectivos y acciones de clase, Argentina, Cathedra jurídica, 2014, p. 91.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

hemorrágica, que afecta en la zona de la Pampa Argentina. Por esto, el Juzgado ordenó cumplir con el programa de producción de forma inmediata.

- Caso: derechos de los niños. En 1999, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, demandó a la municipalidad de Moreno y a la provincia de Buenos Aires, ante el Juzgado de Garantías de Menores Nº 3 en *Moreno*, debido que el barrio de "el Vergel" (el cual contaba con dos mil habitantes aproximadamente), se aislaba por condiciones climatológicas adversas; lo que deterioró aún más sus caminos, situación que no permitía a los menores asistir a la escuela y además, no contaban con un centro de salud. Por lo anterior, el juzgado resolvió que la provincia de Buenos Aires, debía proporcionarle recursos a la municipalidad de *Moreno* para proveer de atención médica, en forma permanente al barrio de "el Vergel", y además reparar las vías de acceso para que los menores llegaran a sus escuelas y para no aislarse.
- Caso: derechos sociales. En el 2005, el Centro de Estudios Legales y Sociales demandó al gobierno de la provincia de Buenos Aires, debido que, de 1999 a 2005, se dio un incremento de 80% en la población carcelaria de las comisarías ubicadas en Buenos Aires. Esto implicó que los reos vivieran en condiciones inhumanas, el dato aproximado de detenidos era de seis mil, además se incluían niños y enfermos.

  La Corte determinó en su fallo, que el gobierno debía emitir un informe cada 60 días sobre las medidas adoptadas, siendo algunas las siguientes: prohibió los arrestos de menores y enfermos en las comisarías; solicitó a los tribunales inferiores acabar con las detenciones que implicaran un trato cruel; inhumano o degradante; además, instruyó al Ejecutivo para convocar a mesas de diálogo en las que participaran diversas organizaciones civiles (conocedoras del tema) y la sociedad civil.
- Caso: derecho al agua. En julio de 2007, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia demandó al Gobierno de la ciudad de Buenos Aires ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, debido que más de 400 familias no contaban con agua potable, esto comprendía un barrio de pobre de la ciudad, el juzgado ordenó que se les proporcionara el agua

Dirección General de Bibliotecas UAQ

diariamente hasta que finalizaran los proyectos para expandir la red del acueducto.

- Caso: derecho a la educación. En el año 2010, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, demandó al Gobierno de Buenos Aires debido que los niños que habitaban los barrios 31 y 31 bis, vivían lejos de las escuelas, además los caminos estaban en malas condiciones y no había transporte público, por ello el Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, condenó al gobierno para crear un programa de transporte que garantizara que los menores llegaran a sus escuelas.[230]

Los casos argentinos expuestos son claros:

- No todos los casos sobre derechos sociales llegan a la Corte Suprema, también son resueltos en tribunales contenciosos, situación que no sucede en México
- La legitimidad dada a las asociaciones civiles, demuestra el por qué los grupos vulnerables siempre estarán mejor representados por asociaciones que cuentan con la experiencia y el conocimiento
- Es interesante observar, que las resoluciones dictadas condenan a la implementación de políticas públicas, existiendo la posibilidad de ser una de las soluciones en las sentencias colectivas, así como el seguimiento puntual y mediante informes de autoridad
- A pesar de no contar con una figura explícita que reconozca al sujeto colectivo, los casos argentinos muestran a sujetos colectivos indeterminables.

### 3.2.3. Procedimiento

La ley reglamentaria de la acción de amparo[231] Ley Nº 16.986, data del año 1966. En el artículo 6º se establece el contenido de la demanda de amparo:

[230] Para mayor referencia y detalle de los casos expuestos ver: SIGAL, Martín et al, Argentina: implementación de casos colectivos, en LANGFORD, Malcolm et al, La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento, Bogotá, Colección de Justicia, 2017.
[231] Ley 16.986



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> Art. 6o — La demanda deberá interponerse por escrito y contendrá:
> a) El nombre, apellido y domicilios real y constituido del accionante
> b) La individualización, en lo posible, del autor del acto u omisión impugnados
> c) La relación circunstanciada de los extremos que hayan producido o estén en vías de producir la lesión del derecho o garantía constitucional
> d) La petición, en términos claros y precisos

Del artículo anterior, se aprecia que no se trata de un formato complicado, sino sencillo y claro. Al escrito inicial deben anexarse las pruebas, pero el artículo 7º es enfático en señalar la *prueba instrumental*, ésta es muy importante en caso de existir *precedentes* del tema que se plantea y que el juzgador pueda apoyarse en él, para el dictado de la sentencia.

Posteriormente, se le requiere a la Autoridad demandada un informe circunstanciado de los hechos y el fundamento de la medida que se impugna. Asimismo, está obligada a presentar prueba en contrario. Una vez desahogadas las pruebas y no habiendo más trámite que realizar, el juez "dictará sentencia fundada dentro de las 48 horas, concediendo o denegando el amparo."[232]

De acuerdo con el contenido de la sentencia, el artículo 12 de la Ley 16.986 señala lo siguiente:

> Art. 12. — La sentencia que admita la acción deberá contener:
>
> a) La mención concreta de la autoridad contra cuya resolución, acto u omisión se concede el amparo
>
> b) La determinación precisa de la conducta a cumplir, con las especificaciones necesarias para su debida ejecución
>
> c) El plazo para el cumplimiento de lo resuelto

La sentencia también puede considerarse un escrito claro, sencillo y directo. Ésta podrá ser igualmente impugnada por las partes y el recurso será resuelto por el *Tribunal de Alzada.*

Al analizar este procedimiento se puede observar, que con menos disposiciones Argentina ha logrado emitir sentencias altamente protectoras de derechos sociales, quizá por

[232] Ibid, artículo 8º, párrafo tercero.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

su línea dirigida a la condena para la implementación de políticas públicas y su seguimiento puntual, pero no se debe pasar por alto que las resoluciones también han tardado varios años en su ejecución.

## 3.3. Brasil

### 3.3.1. Origen y objeto

Brasil fue el primer país de Sudamérica que incorporó en sus leyes la regulación de las acciones colectivas y no sólo eso, también su sistema operó con una legitimación simple y con la ausencia de la relatividad en sus sentencias, siendo lo anterior, como afirma Sergi Corominas Bach "el principal obstáculo que encontramos en el planteamiento de un sistema de acciones colectivas en los sistemas de Derecho continental."[233]

Históricamente, la regulación de la acciones colectivas tiene su punto de partida en la Constitución brasileña de 1934, "El artículo 113, numeral 38 de la Constitución de la República de 1934 constituye el primer intento de articular una tutela colectiva, aunque fuera en forma de acción popular `cualquier ciudadano será parte legítima para demandar la declaración de nulidad o anulación de actos lesivos del patrimonio de la Unión, de los Estados o de los Municipios´"[234]. Posteriormente, continúa el autor, se suprimió la acción colectiva y fue reingresada en 1946.

La Constitución de 1988 contempla en el artículo 5º fracción LXXIII la acción popular, estableciendo lo siguiente:

> LXXIII. Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fé comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia;[235]

[233] COROMIAS Bach, Sergi, *Procesos colectivos y legitimación. Un necesario salto hacia el futuro*, España, Marcial Pons, 2018, p. 131.
[234] *Idem*., pp. 131-132.
[235] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, 1998, artículo 5º.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

En el numeral citado, se aprecia la base procesal de la acción, la prevalencia de un estado armónico entre los ciudadanos y el Estado.

Luis Arturo Guerrero y Xavier Ginebra afirman que las acciones colectivas en Brasil tuvieron su origen en los años 70, a partir de estudios realizados por juristas italianos respecto de la *class action*, situación que impactó favorablemente en el país, además que si bien fue cierto que en 1985 la Ley de Acción Civil Pública abordó el procedimiento de la acción colectiva, ésta se direccionó únicamente para la protección del medio ambiente, consumidor y valor artístico, pero se consideró que podía otorgar protección a cualquier tipo de derechos colectivos o difusos.

Para el año 1990 se promulgó el Código del Consumidor, el cual estableció las reglas procesales para el litigio sobre acciones colectivas. Aun cuando fue considerado este proceso para la defensa intereses individuales homogéneos, se transpoló para la protección de intereses difusos y colectivos.

Ambos ordenamientos concatenados con la Constitución brasileña, se convirtieron en los pilares de las acciones colectivas, aunque los autores agregan un elemento más: la apertura de la mayoría de los juristas para transformar el acceso a la justicia colectiva impulsando ellos mismos reformas a su sistema.[236]

Ahora bien, en el título segundo, capítulo primero de la Constitución Política de la República Federativa del Brasil, no solamente enuncia sus derechos, también los deberes del Estado. Inicialmente del *habeas corpus* y *habeas data* y posterior a la protección individual apertura el espacio, claro y preciso de los derechos sociales[237], especificando los siguientes: educación, salud, trabajo, descanso, seguridad, previsión social, maternidad y niñez.

El artículo 7º aborda los derechos de los trabajadores[238] (otorgándole sin distinción la misma protección a trabajadores rurales y urbanos), además este numeral manifiesta que la finalidad de este derecho radica en mejorar la condición social. En dicho numeral se aprecian los siguientes:

[236] GUERRERO Miranda, Luis Arturo, Xavier Ginebra SERRABOU, *Op. Cit*., pp. 115-116.
[237] Numerales 6 al 11.
[238] Se torna muy interesante la amplia y específica protección laboral que contiene la Constitución de Brasil, desde el ingreso del trabajador hasta la seguridad social, transitando por su derecho a la huelga y al cuidado de la familia a través de centros preescolares y guarderías gratuitas.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

→ Contratación protegida de un despido injustificado
→ Seguro de desempleo
→ Fondo de garantía
→ Salario mínimo
→ Salario base
→ Irreductibilidad del salario
→ Duración de la jornada
→ Reparto de utilidades
→ Descanso semanal
→ Pago de horas extras
→ Vacaciones
→ Riesgos de trabajo
→ Jubilación
→ Centros preescolares y guarderías gratuitas
→ Seguro contra accidentes de trabajo
→ Prohibición de diferencias laborales
→ Prohibición entre trabajo manual, técnico e intelectual, o entre profesionales

Seguido de lo anterior se mencionan otros derechos sociales como:

→ Libertad de asociación profesional y sindical
→ Derecho de huelga

En el capítulo segundo de la constitución brasileña, se observan diversos derechos sociales, pero con una clara intención, establecer la vida en comunidad que reconoce los derechos de la colectividad, así como su protección más amplia. Estos, junto con otros más que se enuncian en la Constitución, son el objeto de las acciones colectivas protegidos por el máximo ordenamiento nacional.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

### 3.3.2. Sujetos

Brasil distingue dos tipos de procesos que se definen por los sujetos que atiende:

- Situación jurídica colectiva activa, la cual versa sobre un derecho colectivo en sentido amplio
- Situación jurídica colectiva pasiva, en esta la titularidad recae en un grupo determinado de personas

Fredie Didier Jr., ofrece un concepto que construye desde la experiencia de los procesos colectivos brasileños:

> (…) colectivo, es el proceso que tiene por objeto litigioso una situación jurídica colectiva activa o pasiva de titularidad de un grupo de personas.
> […]
> Esta definición se distingue de lo propuesto por Antonio Gidi, quien señala: "Según pensamos, la acción colectiva es promovida por un legitimado autónomo (legitimidad), en defensa de un derecho colectivamente considerado (objeto), cuya inmutabilidad del mandato de la sentencia alcanzará a una comunidad o colectividad (cosa juzgada). En estas líneas se esboza nuestra definición de acción colectiva. Se considera como elementos indispensables para caracterizar una acción como colectiva a la legitimidad para obrar, el objeto del proceso y la cosa juzgada"
> No parece correcto incluir, en la definición de proceso colectivo, las características en la que es promovida por un legitimado autónomo y la del especial régimen de la cosa juzgada.[239]

La crítica hecha por Fredie Didier, en cuanto a la legitimación no es una característica del proceso, dado que en un amparo colectivo[240] el sujeto puede contar con el interés jurídico, por ejemplo, que la comunidad que acude a juicio le sea vulnerado directamente un derecho subjetivo, es decir, la legitimación, sólo refiere la representación del sujeto cuando no pueda acudir directamente a juicio.

Asimismo, el artículo 82 del Código del Consumidor, especifica la representación (legitimación concurrente) en los procesos colectivos, siendo:

[239] DIDIER, Fredie Jr., ZANETI, Hermes Jr., *Proceso colectivo. Tutela procesal de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, Perú, Palestra, 2019, p. 44.
[240] Pensando específicamente en el caso de México.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

- Ministerio público
- Gobierno federal, Estados, Municipios y el Distrito Federal
- Las entidades y órganos de la administración pública
- Las asociaciones legalmente constituidas

La actuación del ministerio público en estos procesos radica en realizar una *investigación fiscal*, que contribuya en la conciliación entre las partes, la ejecución de audiencias públicas, emitir informes y recomendaciones.

También es importante mencionar, que el sujeto colectivo podría organizarse para exigir un derecho que no fuera precisamente social, sino civil y político, es decir, puede recurrir al juicio tanto por violaciones u omisiones a derechos sociales como civiles y políticos.

Ahora bien, para entender el sujeto colectivo, Didier presenta tres definiciones: "El grupo es el sujeto de derecho que es titular de la situación jurídica colectiva sostenida en un proceso colectivo"[241], y agrega que éste es solo uno de los sujetos integrante de *los dos polos.*

Además, el grupo se puede integrar por individuos o por otros grupos y puede tratarse de varias comunidades integradas en un grupo. Así se tiene, que como grupo para incorporarse a los *miembros del grupo*, sólo se deberá manifestar la intención de pertenencia.

En este proceso existe la figura del *legitimado extraordinario,* lo cual se establece en el título tercero, artículo 82 del Código Procesal Civil Brasileño, correspondiéndole al ministerio público, a la Defensoría Pública[242] y a las asociaciones o a los sindicatos[243].

Finalmente, hay un *conductor del proceso colectivo*, quien no siempre puede ser parte del grupo, pero en caso de serlo, actuará en representación y en nombre propio.

### 3.3.3. Procedimiento

Existen dos procedimientos que rigen los procesos colectivos en Brasil: las acciones colectivas y el juzgamiento de casos repetitivos.

[241] *Idem*, p. 48.
[242] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, 1998, artículo 5º fracción LXXIV.
[243] *Idem*, artículo 5º fracción LXX, inciso b.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

La acción colectiva, versa sobre un derecho vulnerado, Luis Arturo Guerrero enuncia las innovaciones más representativas de la acción colectiva:

1. La notificación al ministerio público para ser parte en el proceso como guardián de los intereses colectivos
2. La creación de un Fondo Especial en Protección de los Derechos Difusos, se trata de una cuenta bancaria especial en la que se depositan multas y pagos de daños. Este fondo es administrado por el Estado y su finalidad es restaurar los daños y derechos violentados
3. Los demandados culpables tendrán la responsabilidad de pagar los honorarios del abogado defensor, éstos son los gastos y costos del juicio
4. El litigio no tiene un costo para los demandantes[244]

Respecto con la cosa juzgada, Fredie Didier Jr. afirma que en relación con el régimen jurídico aplicable para las acciones colectivas, es diferente el proceso individual por las siguientes razones:

Los límites subjetivos, ésto se relaciona con quién debe cumplir la sentencia y a quiénes implica, se presentan tres tipos: *inter partes*, aplicable en el proceso individual, ya que sólo vincula a las partes; *ultra partes*, tiene efectos también sobre terceros aun cuando no hayan participado en el proceso pero fueron vinculados; *erga omnes*, en este caso los efectos irradian a todos y, tiene que ver con las personas que se beneficiarán de los efectos de la sentencia, cuando se trata de grupos indeterminados o individuales homogéneos.

Los límites objetivos, se trata de los efectos de la sentencia y no sólo está relacionado con la petición, también se puede ver entrelazada con las decisiones sobre incidentes que se hayan tramitado en el mismo juicio.

Modo de producción, refiere cómo se estructura la resolución dictada, siendo: *pro et contra*, ésta se aprecia aun cuando haya sido declarada *fundada* o *infundada*, la decisión es considerada *cosa juzgada*; *secundum eventum litis*, se presenta sólo cuando se establece la procedencia de la demanda; y *secundum eventum probationis*, se relaciona con el

[244] Para mayor referencia ver GUERRERO Miranda, Luis Arturo, Xavier Ginebra SERRABOU, *Op. Cit.*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

agotamiento y estudio de las pruebas, ya que la resolución dictada será considerada cosa juzgada, una vez que se dé este estudio.

Otro punto relevante de los acciones colectivas en Brasil, que se relaciona con la ejecución de sus sentencias es la constitución de un *fondo de defensa de los derechos difusos*, el cual se fundamenta en la Ley 7.347 de 1985; y precisa que los casos dónde se haya condenado por dinero, la indemnización del daño se depositará en un fondo que gestionará el Consejo Federal o los Estatales, y que de éste participarán tanto el ministerio público como los representantes de la comunidad, la finalidad de este fondo es la reconstrucción de los bienes afectados.[245]

Si bien es cierto, que Brasil cuenta con un procedimiento especial para las acciones colectivas, también se han encontrado problemas al momento de su cumplimiento. De esta forma lo narra Octavio Motta, quien al realizar un estudio de las ejecutorias en materia de salud, considera como parte de estas razones se tramitan más procesos individuales que colectivos. Además, las resoluciones que implican un colectivo son más complejas al momento de cumplir, y la justificación de recursos insuficientes, a decir del autor, se hace válido en la judicatura. Asimismo, hace evidente la falta de infraestructura en el sistema de salud brasileño, específicamente en los estados menos desarrollados, contribuye a que persista la imposibilidad de materializar el derecho a la salud, afirmaciones que dirige a cualquier otro derecho social.[246]

### 3.4. *Estados Unidos*

Del análisis que se ha hecho a los procesos colectivos desarrollados y aplicados en Colombia, Argentina y Brasil, cuentan con un antecedente común en diversos aspectos: la *class action*; sin duda se trata de una figura emblemática, no sólo por considerarse anterior en tiempo, sino por el impacto y trascendencia que tuvieron y han tenido sus sentencias.

Para Owen Fiss, el no gozar de derechos sociales (como sucede claramente con los inmigrantes ilegales en Estados Unidos), lo conceptualiza como una *discapacidad social*,

[245] Para mayor referencia ver DIDIER, Fredie Jr., ZANETI, Hermes Jr., *Op. cit.*
[246] Para mayor referencia ver MOTTA Ferraz, Octavio Luiz, Brasil: ¿es más difícil hacer cumplir demandas colectivas?, en LANGFORD, Malcolm et al, *Op. cit.*



Dirección General de Bibliotecas UAQ

ésta se ha visto reflejada en: prohibición de trabajo, exclusión en escuelas públicas y la negativa para otorgarles cartillas para alimentos, servicios médicos, entre otros. Además, para el autor, el que existan núcleos de población sin acceso a estos derechos deben ser analizados como actos discriminatorios.[247]

Pero incluso con este proceso que ha tenido un enorme mérito, la defensa de los derechos sociales ha resultado controvertida en Estados Unidos, pues como lo sostiene Ramiro Ávila:

> (…) los casos sobre derechos sociales, exigidos por medio de lo que se denomina como enfoque indirecto (utilización de normas procesales para proteger los derechos sociales), han invocado la famosa enmienda catorce denominada *Equal protection of law*, y han sido extraordinarios. La excepción que confirma la regla, y que es la que crea el mito, se llama Corte Warren. Finalmente, según se desprende de los informes de Naciones Unidas, en Estados Unidos existen datos sobre violaciones a los derechos sociales que se manifiestan, por ejemplo, en la extrema pobreza de un gran sector de la población y en la falta de acceso de éstos a servicios públicos básicos.[248]

La complejidad política, administrativa y judicial de los derechos sociales no es exclusiva de una zona del continente americano; sin embargo, se han creado diversos procesos que hacen posible, aunque de forma excepcional, la materialización de estos derechos.

### 3.4.1. Origen y objeto

La *class action* es un proceso que los países que se rigen bajo el sistema *common law* aplican desde hace algunos siglos. Luis Arturo Guerrero y Xavier Ginebra explican que su origen se remonta al siglo XVII en Inglaterra, cuya denominación era *Bill of peace* y se ejercitaba cuando un actor demostraba que había un número considerable de individuos con el mismo interés; por lo tanto, podían ser representados.

En Estados Unidos esta figura se instauró en el siglo XIX, en las *Equity Courts*, las cuales llamaban al juicio a todos los involucrados, para definir el establecimiento del derecho

[247] Para mayor referencia ver FISS, Owen, *Op. Cit.*
[248] ÁVILA Santamaría, Ramiro, Los derechos sociales en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en COURTIS, Christian y ÁVILA Santamaría, Ramiro (Editores), La protección judicial de los derechos sociales, Ecuador, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Ecuador, Organización de las Naciones Unidas, 2019, p. 452.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

que debía prevalecer. Ahora bien, los autores citados mencionan que, en el siglo XX, se gestaron dos situaciones importantes para este proceso:

> (…) la primera fue precisamente en 1938 cuando éstas fueron incorporadas a la Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimientos Civiles, lo cual permitió su uso en los tribunales de derecho y no sólo en los de equidad. Esta nueva Regla dividió a las acciones en tres categorías, de acuerdo a la naturaleza de las relaciones de intereses entre los miembros de una clase:
> 1. Verdaderas: los intereses eran comunes a todos
> 2. Híbridas: los intereses eran disímiles
> 3. Falsas: los intereses también podían ser diferentes, pero la acción era viable solo si existía una situación de hecho o de derecho que vinculara a los intereses existentes en la clase; la sentencia sólo producía efectos sobre las partes litigantes.[249]

Respecto al segundo momento clave, sucedió en 1966 con la enmienda de la Regla 23, que modificó algunas imprecisiones de la misma.

Robert P. Schuwerk afirma que la *class action* ha sido usada en diversos contextos como: accidentes masivos, responsabilidad por daño ambiental, casos antimonopolio, patentes, derechos de autor y marcas registradas, protección y fraudes a consumidores, declaratorias de bancarrota, discriminación laboral, litigios estructurales para modificar condiciones en cárceles, centros de detención juvenil o instituciones de salud mental, entre otros.[250]

En relación con la protección general de los derechos sociales, la Constitución Federal de los Estados Unidos no establece garantías sociales, ni económicas mínimas. Amanda Shanor y Cathy Albisa, afirman que "Se trata de un marco constitucional basado en los derechos negativos, por lo general, falla a la hora de reconocer obligaciones positivas al Estado para promover o proteger los derechos."[251]

Shanor Amanda y Cathy Albisa coinciden con Ramiro Ávila al manifestar que han sido excepcionales los casos, en dónde las cortes han otorgado protección a grupos que han sido violentados en sus derechos sociales; además, han sido atípicos los casos cuando han cumplido, dejándolos a consideración del legislativo o a la negociación entre las partes.

[249] GUERRERO Miranda, Luis Arturo, Xavier Ginebra SERRABOU, *Op. Cit*., p. 109.
[250] Para mayor referencia ver SCHUWERK, Robert P., *An overview of class action litigation in the United States of America*, en OVALLE Favela, José, *Op. cit*, p. 133-134.
[251] SHANOR, Amanda y ALBISA, Cathy, Estados Unidos: derecho a la educación y los parámetros de lo posible, en LANGFORD, Malcolm et al, *Op. cit.*, p. 309.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

A pesar de que en 1944 el presidente Franklin D. Roosevelt, apoyó un programa legislativo denominado "*segunda declaración de derechos*" que contenía y protegía derechos económicos, sociales y culturales; el programa no era una improvisación, se derivó de la necesidad de blindar ciertos derechos (incluidos los sociales) ante futuras crisis, pero fracasó.

Posteriormente, dicha declaración se trasladó a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), que además se ha ampliado con las diversas observaciones que el Comité DESC ha emitido.

### 3.4.2. Sujetos

La *class action* reconoce como sujetos o partes en el procedimiento: actores y demandados, partes vinculadas, personas representadas y, reclamantes no-parte y demandados no-parte.

Respecto de los actores y demandados dentro del proceso colectivo, se trata de quienes se sujetarán a la jurisdicción de una corte para resolver un conflicto; además, puede haber co-actores, éstos son personas que se suman a la demanda por ser de forma indirecta. En cuanto a las partes vinculadas, esto se presenta cuando se vincula a las partes en la sentencia definitiva, es decir, la sentencia vincula a las partes; las personas representadas son aquellas que acordaron ser representadas por otros, también se denominan "*personas representadas*", "*miembros de clase ausente*". Finalmente, cuando las partes aún no han iniciado el juicio y están en la etapa de conciliación para llegar a un acuerdo, se les designa en esta fase reclamantes no-parte y demandados no-parte.[252]

También, es importante mencionar que la Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimiento Civiles que rige a la *class action*, ha permitido "diversos sectores sociales que antes tenían negado el acceso a la justicia; pudieran ejercer una acción judicial, ya sea para cobrar daños y perjuicios (*damage class action*) o para impedir la violación de ciertos derechos humanos (*injunctive class action*)".[253]

[252] Para mayor referencia ver VERBIC, Francisco, Principios del derecho de los procesos colectivos (Principles of the law of aggregate litigation), México, UNAM, 2014.
[253] GUERRERO Miranda, Luis Arturo, Xavier Ginebra SERRABOU, *Op. Cit.*, p. 110.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

De lo anterior, se entiende que la Regla 23 ayudó a definir al colectivo, siendo necesario que el colectivo cumpliera con lo siguiente:

> a) Que exista una clase identificable.
> b) Que los que pretendan iniciar la acción sean miembros de esa clase.
> c) Que la clase sea tan grande que sea imposible hacer un litisconsorcio.
> d) Que existan cuestiones de hecho o de derecho comunes a todos los miembros de la clase.
> e) Que los reclamos o defensas expuestos por los representantes sean típicos de los restantes miembros de la clase.
> f) Que los representantes ejerzan debidamente la representación de los restantes integrantes de la clase.
>
> Es el juez quien hace la verificación de estos requisitos preliminares, y en caso de que se demuestre la concurrencia de todos ellos, procederá a examinar si la class action intentada reúne algunos de los requisitos de procedencia previstos en 23 (b) (1); los cuales además determinan la categoría o tipo de clase de que se trata.[254]

La *class action*, antes de ser admitida, es sometida a revisión respecto de los elementos que rodean el colectivo que se presentará a juicio; además, esto definirá también el tipo de acción que se desahogará.

### 3.4.3. Procedimiento

Robert P. Schuwerk afirma que la *class action* es "*the most common means for vindicating the rights of a group of similarly situated individuals*"[255], menciona también, que a nivel federal se rige por reglas del procedimiento civil, en las que se establecen las condiciones que deben cumplirse antes de declararse su procedencia en los tribunales.[256]

En la Regla 23 se define la categoría de la *class action*, siendo las siguientes: *injuctive class action*, adopta un carácter declarativo cuando pretende evitar un daño e inhibitorio, aunque los miembros del grupo pretendan presentar múltiples acciones individuales concentrándolas en una colectiva; *injunctive class action y declaratory class action*, están relacionadas con omisiones a deberes legales por parte de los demandados, situación que afecta a un colectivo y también, protegen derechos civiles por discriminación

[254] *Ibidem*.
[255] SCHUWERK, Robert P., An overview of class action litigation in the United States of America, en OVALLE Favela, José, *Op. cit*, p.133.
[256] Estas condiciones son las que se citaron en líneas superiores.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

o ambiental; y por último, la *class action for damages*, cuya finalidad es pecuniaria o indemnizatoria, para acceder a ésta se debe cumplir dos requisitos: *superiority*, consiste en que el representante del colectivo justifique que la *class action for damages* es el proceso adecuado para resolver la controversia y, *predominance*, implica demostrar que en este caso las cuestiones de hecho y derecho son comunes a todo el grupo.[257]

A continuación, se exploran algunas sentencias que se han dictado desde este litigio para analizar si los derechos sociales son protegidos y materializados desde este proceso.

Es importante mencionar, son varios los autores que afirman que la etapa más relevante con resoluciones a favor de derechos civiles, fue entre 1953 y 1969 en la denominada Corte Warren. Junto con ésto, es necesario recordar el caso de Rosa Parks[258] y al activista Martin Luther King, quienes generaron grandes reclamos colectivos que fueron escuchados por la Corte derivando en fallos trascendentes.

El caso *Brown versus Board of Education* es emblemático respecto del derecho a la educación y la no discriminación. Se trata del caso de una niña afroamericana, a quien le fue negada la matrícula en una escuela cercana a su casa. Situación que le impedía estudiar en un colegio para blancos. Ahora bien, el motivo del padre para buscar un espacio en esa escuela para su hija, es que junto con sus hermanos, caminaba diariamente una milla para llegar a su escuela.

El padre de la menor se presentó ante una asociación civil a quienes les expuso el caso, lo que desconocía es que dicha asociación esperaba un caso de este tipo para revertir el precedente del caso Plessy c. Ferguson. El precedente que se deseaba superar fue emitido en 1896 cuando la Corte sustentó la cláusula *Equal but separated*, es decir, el trato distinto no contraviene el principio de igualdad, lo cual sostenía la segregación racial para separar a los menores en las escuelas.

La Dirección de Educación de Topeka justificó su negativa en:

[257] Para mayor referencia ver: GUERRERO Miranda, Luis Arturo, Xavier Ginebra SERRABOU, *Op. Cit.*, pp. 110-111.

[258] Rosa Parks inició un movimiento sin proponérselo, pero sí consciente de la discriminación que vivía a diario. Ella se negó a ceder su asiento en el autobús, a lo cual estaba obligada si subía gente blanca y no había lugares disponibles, por lo cual fue arrestada, el boicot a la compañía de transportes en Alabama consistió en no subir a los autobuses un día, pero la protesta se extendió 381, en 1956 la Corte Suprema declaró inconstitucional la segregación racial en los autobuses.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

a) La segregación racial preparaba a los niños afroamericanos para afrontar la realidad que vivirían como adultos afroamericanos

b) La Corte no era competente para pronunciarse sobre la legalidad de la segregación, sino que le correspondía al Congreso

c) No existía evidencia que la segregación dañara a los afroamericanos

El caso fue presentado inicialmente en la corte local, la cual sostuvo el precedente Plessy y como dicho precedente no había sido cuestionado por la Corte Suprema, entonces debía prevalecer. Un año después, el caso fue llevado a la Corte Suprema, quienes debían interpretar la enmienda 14 respecto de la igualdad.

La Dirección de Educación de Topeka buscó una interpretación "originalista", argumentando que, si los congresistas en 1866 no prohibieron expresamente la segregación racial, entonces debía continuar; a lo cual la Corte respondió que no se podía determinar el sentido, que los Congresistas de esa época quisieron darle a la ley respecto de la educación y la enmienda 14.

La Corte interpretó la enmienda 14, atendiendo al contexto y resolvió:

> Actualmente, la educación es tal vez la más importante función del Estado y de los gobiernos locales. La obligación de la educación primaria y los grandes gastos para la educación demuestran el reconocimiento de la importancia la educación en nuestra sociedad democrática. La educación es un requisito para el ejercicio de cualquier responsabilidad social y pública, incluso en el servicio militar. Es la base para una buena ciudadanía. Actualmente es el principal instrumento para el despertar del niño a los valores culturales, para prepararle para la posterior formación profesional y para ayudar a las personas a adaptarse a su medio. En estos días, no es posible que un niño pueda razonablemente triunfar en la vida si se le ha negado la oportunidad de una educación. Esta oportunidad, que el estado tiene la obligación de ofrecer, es un derecho que tiene que ser accesible a todas las personas en condiciones de igualdad.[259]

La Corte Warren reconoció el derecho a la educación de la menor conforme a la actualidad que se vivía y además, revirtió el precedente del caso Plessy *equal but separate*, pero esta sentencia serviría para acabar con la segregación racial en las escuelas, la cual sí tenía un impacto negativo en todos los menores que eran sometidos a discriminación. Se trató de una sentencia estructural que implicó el cambio de políticas públicas educativas.

[259] ÁVILA Santamaría, Ramiro, *Op. cit*., p. 465.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Respecto con la ejecución de la sentencia, refiere Ramiro Ávila, que no fue fácil especialmente en los estados del sur, en algunos casos tardó décadas en llevarse a cabo.

Otro caso trascendente relacionado con derechos sociales y un colectivo difuso es Plyer v. Doe. Este caso inicia por una ley que en Texas negaba la admisión a la escuela a niños inmigrantes ilegales, quienes acompañaran a sus padres (también ilegales), es decir, menores nacidos en el extranjero.

El Congreso de Texas aprobó esta ley en un contexto de anti-inmigrante, la ley no se pudo invalidar bajo el argumento de no discriminación, como lo explica Owen Fiss, la ley se justificaba "racionalmente como un medio para alcanzar un fin social legítimo, concretamente desincentivar el flujo de inmigrantes ilegales a dicho estado."[260]

Sin embargo, la Corte Suprema reconoce que existe un control migratorio: deportaciones y la potestad en los congresos locales para establecer medidas de control. Pero los demandados alegan, que mientras sea mayor cantidad de migrantes, el sistema educativo se saturará. Es decir, la situación de los niños inmigrantes ilegales es una cuestión económica.

La Corte determinó que los inmigrantes ilegales son personas, y al no permitirles el acceso a la educación, se crea una *subclase de analfabetos*. Además, que los menores al llegar junto con sus padres como ilegales a Estados Unidos, no eran responsables de ello, aunque nadie puede beneficiarse de su propio dolo, condición que no es aplicable en los niños.

Asimismo, la Corte agregó que al negarles la educación a los menores, se contravenía la cláusula denominada *Equal protection of law*, afectándose la posibilidad de integrarlos posteriormente en un grupo mayoritario.

Finalmente, la Corte determinó en cuanto al costo de la educación que:

> (…) el método utilizado por el Estado de Texas no es el más adecuado. Por un lado, no hay prueba convincente de que los niños y niñas sean realmente una carga fiscal que afecte la calidad de la educación; al contrario, existe evidencia de que los inmigrantes ilegales tienden a no utilizar servicios públicos. Los inmigrantes ilegales, por otro lado, entran en los Estados Unidos para trabajar y aportar a la economía, más no a saturar el servicio de educación pública. Por tanto, el costo de privar de la educación a estos niños y niñas es mucho mayor que el que el estado de Texas se ahorraría por no atenderles.[261]

[260] FISS, Owen, *Op. Cit*., p. 36.
[261] ÁVILA Santamaría, Ramiro, *Op. cit*., p. 470.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

El punto medular que expone Owen Fiss, en el caso Plyler, es si bien es cierto que deben existir métodos que desincentiven la inmigración ilegal, éstos no pueden basarse en la imposición de discapacidades sociales.

De los casos expuestos en defensa de los derechos sociales, se observa lo controvertido que han sido en Estados Unidos, en ambos casos el Parlamento se manifestó en contra de tales resoluciones y la ejecución de las sentencias fue compleja y tardada; por lo tanto, si bien la *class action* es el proceso más antiguo de los que se han planteado, no es precisamente el más eficaz, ya que presenta problemáticas similares en los procesos de otros países.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que la enmienda 14, se aplica desde la perspectiva de igualdad, uno de los cimientos del liberalismo.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

# CAPÍTULO IV

## La reivindicación del sujeto colectivo

Como ontología social, el liberalismo induce al individualismo, pero como lo indica Mario Bunge, esta postura resulta insostenible en la relación *parte/todo,* cuando se pretende que dé resultados, ya que "toda acción se da en un sistema preexistente, y los sistemas sólo pueden entenderse en términos de interacciones entre individuos… Mientras que el individualismo inspira al liberalismo y al utilitarismo asociales o incluso antisociales, el globalismo inspira al totalitarismo."[262]

A partir de esta idea, se pretende ubicar el concepto de sujeto colectivo, el cual debe dividirse y mirarse en forma individual (en el proceso de amparo), y a la vez someterse a la idea de lo universal (los derechos humanos), lo cual deriva en la pérdida de su identidad; aquello que lo distingue de los otros.

Byung-Chul Han describe el fenómeno de la globalización, algo que "le es inherente una violencia que hace que todo resulte intercambiable, comparable y, por ende igual. La comparación igualatoria total conduce, en último término, a una pérdida de sentido… Lo monetario no otorga por sí mismo sentido ni identidad."[263] La universalidad destruye lo distinto, y alcanza su mayor velocidad cuando *topa con lo igual*. No obstante,

> …vivimos en un mundo en el que triunfan a la vez una privatización extrema de la existencia individual y un recrudecimiento de los enfrentamientos aparentemente culturales, religiosos y étnicos articulados sobre la dualidad nosotros/ellos. Por un lado, el nosotros ha perdido los nombres que habían sido conquistados para poder nombrar la fuerza emancipadora y abierta de lo colectivo. Por otro lado, el nosotros ha reconquistado su fuerza de separación, de agregación defensiva y de confrontación. Así, el espacio del nosotros se ofrece hoy como un refugio o como una trinchera, pero no como un sujeto emancipador.[264]

[262] BUNGE, Mario, *Democracias y socialismos*, España, Editorial Laetoli, 2017, p. 60.
[263] BYUNG-Chul, Han, *La expulsión de lo distinto*, España, Herder, 2019, p. 23.
[264] GARCÉS, Marina, Un mundo común, Barcelona, Bellaterra, 2013, p. 28.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

En esta dualidad se observa un enfrentamiento, si bien es cierto que se percibe a otros, se ven como los contrarios, porque se piensa en lo igual, y todo lo que no sea así, debe ser rechazado.

Marina Garcés muestra la realidad que vive hoy el sujeto colectivo, un sujeto que es obligado a posicionarse como un ser vulnerable, débil, sometido por el Estado y la sociedad; que sólo se puede refugiar en sí mismo, con sus *iguales*, o como un oponente de los demás sujetos, por la necesidad de defensa o, simplemente por competencia, pero en ambos casos pierde la posibilidad de construir una vida en común.

Entonces, surge la pregunta: ¿cómo se puede construir un sujeto colectivo a partir de voluntades individuales? Al respecto, Marina Garcés sostiene que:

> Es imposible ser sólo un individuo. Lo dice nuestro cuerpo, su hambre, su frío, la marca de su ombligo, vacío presente que sutura el lazo perdido. Lo dice nuestra voz, con todos los acentos y tonalidades de nuestros mundos lingüísticos y afectivos incorporados. Lo dice nuestra imaginación, capaz de componerse con realidades conocidas y desconocidas para crear otros sentidos y otras realidades.
> El ser humano es algo más que un ser social, su condición es relacional en un sentido que va más allá de lo circunstancial: el ser humano no puede decir yo sin que resuene, al mismo tiempo, un nosotros. Nuestra historia moderna se ha construido sobre la negación de este principio tan simple. Por eso, el "nosotros" funciona en nuestras lenguas sólo como el plural de la primera persona. Como pronombre personal, "nosotros" no se sostiene por sí mismo.[265]

Al enlazarse uno con otro, de esa unión voluntaria o involuntaria surge un sujeto, que en ocasiones no encuentra una voz que lo visibilice. Si bien es cierto que los grupos vulnerables no se encuentran en esa posición por decisión propia, la posibilidad de nacer en un núcleo familiar en pobreza en México es casi del 50% de probalbilidad[266]; diariamente, se cometen al menos, 10 feminicidios. De los cuales, sólo tres de cada 100 son esclarecidos y juzgados[267]; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), denunció el incremento de la violencia contra niños y adolescentes derivado del confinamiento por la

[265] *Idem*, p. 29.
[266] Ver capítulo I, apartado 1.3 Los derechos económicos, sociales y culturales como acto reclamado en el amparo, 1.3.1 La situación de los derechos sociales en México, la pobreza que aumentó el Covid-19.
[267] Redacción de Animal Político, Desigualdad y violencia: los datos que reflejan por qué las mujeres marchan este #8M", *Animal Político*, Ciudad de México (8 de marzo de 2020). Recuperado de https://www.animalpolitico.com/2020/03/desigualdad-violencia-datos-mujeres-marcha-8m/ (Consultado el 21 de junio de 2020)



Dirección General de Bibliotecas UAQ

pandemia de COVID-19, y por si eso fuera poco la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, colocó a México en el primer lugar mundial en el delito de abuso sexual infantil, según las cifras más de 4.5 millones de niñas y niños son víctimas de ello[268]. Los migrantes no sólo cargan el dolor de desplazarse de su lugar de origen, también durante el trayecto son sometidos a todo tipo de robos, abusos, violaciones, desapariciones. La organización civil *médicos sin fronteras* en el año 2016, informó que cada año cruzan el país un aproximado de 400 mil personas en forma ilegal, expuestos a todo[269]; el número de sujetos colectivos es considerable, grupos que diariamente son vulnerados en sus derechos sociales y civiles.

Para Juan Pablo Pérez, la exclusión social *orilla* al sujeto a la marginación social por tres razones: *carencias, desciudadanización e invisibilización*.[270] Ésto deriva en violencia, conflicto, desplazamiento forzado (entre otros fenómenos más), dado que, como lo afirma Israel Covarrubias, al mismo tiempo que se observa el colapso de *algunas vértebras centrales de la arquitectura estatal* (seguridad, empleo, educación, el medio ambiente) y la incapacidad institucional para resolverlo.[271] La postura anterior fue escrita por el autor en el año 2012, resulta evidente que se continúa en ese proceso hoy en día y los colectivos continúan desprotegidos y sin reconocimiento.

Sin embargo, para no entregarse a una postura paternalista, Judith Butler precisa:

> En mi opinión, la "vulnerabilidad" no debería afirmarse como una condición existencial, aunque todos estemos sujetos a accidentes, enfermedades y ataques que puedan acabar con nuestras vidas bastante rápido; también es una condición socialmente inducida, lo que explica la exposición desproporcionada al sufrimiento, en especial, entre aquellos que se denomina genéricamente el precariado y para quienes el acceso a la vivienda, a los alimentos y al cuidado médico a menudo es drácticamente limitado.[272]

[268] Para mayor referencia ver: VELÁZQUEZ, Miguel, Maltrato infantil en México: ¿el `manazo a tiempo´es necesario?, *Publimetro*, Ciudad de México (25 de abril de 2020). Recuperado de https://www.publimetro.com.mx/mx/nacional/2020/04/25/maltrato-infantil-mexico-manazo-a-tiempo.html (Consultado el 21 de junio de 2020)

[269] Para mayor referencia ver: SIMONS, Christina, Día Internacional del Migrante: El peligro de atravesar México, México, 2016. Recuperado de https://www.msf.mx/article/dia-internacional-del-migrante-el-peligro-de-atravesar-mexico (Consultado el 21 de junio de 2020)

[270] Para mayor referencia ver: PÉREZ Sáinz, Juan Pablo, La rebelión de los que nadie quiere ver. Respuestas para sobrevivir a las desigualdades extremas en américa latina, Argentina, Siglo XXI, 2019.

[271] COVARRUBIAS, Israel, El drama de México. Sujeto, Ley y Democracia, México, BUAP, 2012, p. 140.

[272] BUTLER, Judith, *Resistencias*, México, Paradiso editores, 2018, p. 48.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

No se trata de mitigar la vulneración, sino de reconocer el sujeto y posteriormente, crear un modelo, un sistema o un proceso que les permita resistirse a ese estatus para que tengan la posibilidad de abandonarlo, ya que como indica Judith Shklar "si la injusticia es tan compleja e inabarcable como parece, una fenomenología menos basada en un enfoque normativo se presentaría como una manera más adecuada de abordar la cuestión."[273]

Por lo anterior, resulta pertinente la afirmación de Thomas Nagel, respecto si se han acostumbrado a la desigualdad, y si es posible un *ideal social más igualitario*, aun cuando hay una cantidad significante de *perversión y maldad* en el mundo; lo cual puede ser el resultado de la *naturaleza y circunstancias* que deriva en la incapacidad para construir una *vida colectiva* moralmente aceptable. Así con lo expuesto, no debe ser circunstancia para detenerse en el intento de encontrar el reconocimiento de ciertos valores con efectos *no igualitaristas* en virtud de lo diferentes que son los sujetos, aquí el Estado juega un papel determinante, si los recursos con los que cuenta se utilizaran para "proteger y beneficiar por igual a todos los miembros de la sociedad, entonces sería una forma legítima de acción colectiva realizada mediante la actividad del Estado." [274]

Ahora bien, Michael J. Sandel aborda tres formas de enfocar la justicia: la primera, consiste en maximizar el bienestar (la felicidad) para el mayor número de personas; la segunda, precisa que la justicia se basa en la libertad de elegir (enfoque libertario) o de elegir a partir de la igualdad (igualitario liberal); y la última, es una perspectiva de la justicia que supone "cultivar la virtud y razonar acerca del bien común."[275]

Aunque no se logra la justicia al maximizar la *ganancia*, porque surgirán diferencias acerca de los que cada una significa para cada persona, Michael Sandel concluye, que la justicia enjuicia, trata de distribuir y valora, pero no se sabe con exactitud cómo. A través de la discrecionalidad es como se decide, y es ahí donde se ubica el sujeto colectivo cuando busca la protección de la justicia federal, no sólo sin un procedimiento adecuado, sino con discrecionalidad.

[273] SHKLAR, Judith, *Los rostros de la injusticia*, España, Herder, 2010, p. 65.
[274] NAGEL, Thomas, *Igualdad y parcialidad*, España, Paidós, 2006, p. 144.
[275] SANDEL, Michael J., Justicia ¿Hacemos lo que debemos?, España, Debolsillo, 2018, p. 295.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Finalmente, es pertinente volver a citar a Thomas Nagel dado que hoy, lo único claro es que el Poder Judicial debe mirar y asumir la responsabilidad al emitir sus resoluciones, derivadas de la omisión del Estado:

> La desigualdad puede ser tan extrema que haga imposible conseguir una solución legítima, salvo posiblemente a un plazo muy largo de forma gradual mediante fases sin legitimidad, o (improbablemente) en un período más corto mediante un auténtico cataclismo revolucionario que tampoco tendrá legitimidad.[276]

## 4.1. Identidad y reconocimiento

Para François Dubet, la desigualdad de razas y sexos es algo que nadie puede oponerse, sin embargo, la idea que hoy prevalece es que todos son iguales y deben tener las mismas oportunidades. Ésto construye la idea de justicia en las sociedades democráticas, pero es precisamente lo anterior, que no permite el reconocimiento de identidades, de culturas, por lo tanto, concluye:

> ... si la demanda de igualdad lleva a los individuos a volverse invisibles, con la demanda de reconocimiento buscan volverse "visibles" (...) Si la demanda de igualdad se apoya en teorías de la justicia, la de reconocimiento pone en juego concepciones del bien, las identidades y los imaginarios de la buena sociedad y la fraternidad, de *lo que tenemos en común*.[277]

Además, Fraçois Dubet refiere la problemática que la discriminación le ha planteado a la identidad, motivo por el cual, el sujeto ha tenido que mantenerla *velada*. AL igual sucede con la lengua de origen, las prácticas religiosas, las preferencias sexuales, la identidad femenina, pero es la represión de las identidades lo que no permite la igualdad, "ya que la discriminación persiste incluso cuando el sujeto cree haber abolido su identidad."[278]

Sin embargo, hoy es posible exigir el derecho a la diferencia puesto que "la afirmación identitaria no es forzosamente producto de la miseria y la discriminación."[279]

---

[276] NAGEL, Thomas, *Op. cit*., p. 182.
[277] DUBET, François, *Lo que nos une. Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*, Argentina, Siglo XXI, 2017, p. 71.
[278] *Ibid*, p. 73.
[279] *Ibid*, p. 74.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Además, agrega el autor que las demandas que suponen los colectivos no deberían ser vistas como una amenaza para la *República,* pues se trata de demandas que les permiten construir su identidad con la finalidad de vivir como ellos desean, asimismo afirma que "las identidades, culturas y creencias son construcciones móviles. Esto no quita que estas construcciones sean resistentes, duraderas, consistentes y sólidas, y que no baste con "deconstruirlas" para hacerlas desaparecer."[280]

Charles Taylor plantea el problema del reconocimiento no se da *a priori,* es necesario ganárselo por *medio del intercambio,* aunque es posible que se fracase en el intento. Precisamente en los procesos jurídicos en los que interviene el sujeto colectivo, es que se hace presente esta necesidad de reconocimiento, que cobra vital importancia como se observó el segundo capítulo, la falta de éste ha provocado perjuicios a quienes se les niega, situación que no debería presentarse en una *sociedad democrática*.[281]

La importancia de la identidad está que esas construcciones cumplen ciertas funciones, las cuales pueden derivar en *instituciones, colectivos, reglas o leyes*, pero se insiste, no sólo se trata de igualdad como objetivo para acceder a la justicia por parte del sujeto liberal, sino observar que el sujeto es él y su contexto, es él y su historia:

> ... para decir "yo" [je], para ser un sujeto reflexivo y libre, hay que ser capaz de poder decir "yo mismo" [moi] en tanto individuo social producido por su historia y sus roles. Ahora bien, el "yo mismo" [moi] en tanto individuo social producido por su historia y sus roles. Ahora bien, el "yo mismo" [moi] no existe sin el "nosotros" colectivos que le dan un marco.[282]

Amy Gutman se cuestiona acerca del por qué los *grupos de identidad* son importantes en una democracia, y basa su respuesta en los principios básicos de la justicia democrática liberal: la igualdad de derechos, lo cual deriva en la igualdad ante la ley; la libertad de asociación y; la igualdad de oportunidades "la influencia de los grupos identitarios comprende su capacidad de desempeñar un papel central en la lucha contra las desigualdades civiles y la desigualdad de libertades y oportunidades de los individuos…"[283] pero agrega,

[280] *Ibid*., p. 95.
[281] Para mayor referencia ver TAYLOR, Charles, *La ética de la autenticidad*, España, Paidós, 2016.
[282] *Ibidem*.
[283] GUTMANN, Amy, *La identidad en democracia,* Buenos Aires, Katz, 2008, p. 21.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

"aun cuando los grupos identitarios no combatan la injusticia, mientras no la ejerzan pueden considerarse valiosos por las relaciones de apoyo recíproco que brindan a sus integrantes; ésa es una buena razón para que la democracia garantice la libertad de asociación."[284]

Es decir, para una democracia son necesarios los colectivos, siempre y cuando se adecuen a los ofrecimientos del Estado liberal, se apoye a otros; pero ése es todo el ofrecimiento que hay para ellos, no un reconocimiento en la justicia, pues resulta insostenible para la igualdad que se ostenta. Asimismo, se considera el caso de una comunidad indígena que por desplazamiento forzado llegó a otro punto a vivir, pensando en esta idea de igualdad el Estado les brindará educación, pero tendrá que adecuarse el colectivo a las condiciones de educación que se brindan en el lugar, y no a las que requiere.

Charles Taylor afirma que fueron dos situaciones las que generaron una preocupación por la identidad y el reconocimiento: a) la caída de las *jerarquías sociales* (base del honor relacionado intrínsecamente con la desigualdad, ya que no todos lo tenían), lo cual dio como resultado el concepto de dignidad en un sentido universal, dado que habla de la *dignidad de los seres humanos*, es decir, la identidad dependía de la posición social; y, b) la identidad *individualizada* surgida a finales del siglo XVIII, cuya finalidad era ser fiel a sí mismo.

La identidad individual inicia cuando se comienza a calcular las consecuencias de los actos, la interpretación del bien y el mal, pero que viene desde una voz interior; la moral, la cual importa para alcanzar *el fin de actuar con rectitud*.

Taylor menciona, independientemente que Rousseau presenta y desarrolla el *ideal de autenticidad*, Herder lo articula claramente cuando plantea que "cada uno de nosotros tiene un modo original de ser humano: cada persona tiene su propia "medida"."[285], pero existe la posibilidad de perder esa voz interna por presiones externas, al adoptar una actitud instrumental de sí mismo.

Asimismo, Herder consideró la concepción de originalidad en dos niveles, no sólo en la persona individual y otras personas, sino entre pueblos que transmiten su cultura y al igual que las personas "un *Volk* debe ser fiel a sí mismo, es decir, a su propia cultura."[286]

[284] *Ibidem*.
[285] TAYLOR, Charles, El multiculturalismo y la política del reconocimiento, México, FCE, 2009, p. 60.
[286] *Ibid*, p. 61.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Ahora bien, para Taylor lo que define este rasgo es principalmente dialógico, pero se trata del lenguaje en un sentido amplio, *lenguajes* (arte, gestos, amor) que define a partir del intercambio con otras personas. El *otro* es significativo y continúa de forma indefinida en la vida, pero es importante liberarse de quienes se formaron y esforzaron en *definirse*.

La identidad depende de las relaciones dialógicas, se constituye teniendo como medio el diálogo tanto interno como externo, "lo que se entiende por identidad, es decir, quiénes son, "de dónde vienen". Como tal, es el trasfondo contra el cual los gustos y los deseos, las opiniones y las aspiraciones adquieren sentido."[287]

Julieta Piastro Behar, agrega en el mismo sentido que Charles Taylor: "Nuestro espejo identitario son los otros que nos devuelven una determinada imagen de nosotros mismos. Esos con los que nos identificamos, con los que establecemos vínculos afectivos y de los que esperamos un reconocimiento."[288]

Hegel mira a la familia como la *sustancialidad inmediata* del espíritu como unidad afectiva, "de forma que su carácter es tener la autoconciencia de su individualidad en esta unidad en cuanto que esencialidad en sí y para sí, para ser en ella no como una persona para sí, sino como miembro."[289] Se construyen dialógicamente y, el primer lugar es en la familia, en su peculiaridad de forma irremplazable.

Asimismo, Hegel ubica en la autoconciencia una oposición que le permite el reconocimiento consigo mismo al sujeto y después con los *otros*:

> ... en y para sí en tanto que, y por el hecho de que sea en y para sí para otro; es decir, sólo es en cuanto que algo reconocido... La duplicidad de sentido de lo diferente reside en la esencia de la autoconciencia, la esencia de ser infinita o ser inmediatamente lo contrario de la determinidad en la que ella esté puesta. La explicación y análisis del concepto de esta unidad espiritual en su duplicación nos presenta el movimiento de reconocer.[290]

Es por lo anterior que la identidad genera una oposición, una oposición interior, una oposición que permite observar la diferencia.

---

[287] *Ibid*, p. 64.
[288] Para mayor referencia ver: PIASTRO Behar, Julieta, *Los lenguajes de la identidad. La subversión como creación*, España, Herder, 2019, p. 64.
[289] HEGEL, G. W. F., *Fundamentos de la filosofía del derecho*, México, Fontamara, 2015, p. 562.
[290] HEGEL, G. W. F., *Fenomenología del Espíritu*, Madrid, Abada editores, 2018, p. 257.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

> Para la autoconciencia hay otra autoconciencia; ella ha salido fuera de sí. Esto tiene el doble significado de que, primero, se ha perdido a sí misma, pues se encuentra así como una esencia otra, distinta: con lo que, segundo, ha cancelado lo otro, pues tampoco ve a la otra esencia como una esencia, sino que se ve a sí misma en la otra.[291]

La autoconciencia que mira a la otra, es la idea de continuidad que expone Hegel, la continuidad que hay dentro de las personas, las funciones vitales y mentales, Charles Taylor lo explica:

> "El sujeto racional pensante sólo puede existir encarnado... yo, como ser pensante, soy mi cuerpo vivo. Y sin embargo, al mismo tiempo, esta encarnación en la vida tiene la tendencia a llevarnos junto con la corriente de la inclinación, del impulso hacia la unidad irreflexiva dentro de nosotros mismos y con la naturaleza."[292]

La razón lucha para realizarse, y ahí se continúa gestando la identidad, como afirma Taylor, "el sujeto debe superar la tendencia natural de la vida como límite."[293] Además, afirma que para Hegel el hombre no se queda por siempre en la etapa de oposición entre pensamiento y vida, ya que ambos términos se transforman con la finalidad de obtener una unidad más elevada, por ello:

> La historia humana no termina con la división. Pasa más allá de ella a una forma cultural aún más elevada, en que nuestra naturaleza, es decir, nuestra vida individual y colectiva en intercambio con lo que nos rodea, expresa un plan racional superior al del individuo autónomo; y a otro modo más elevado de conciencia en que llegamos a ver este plan mayor y a identificarnos con él...
>
> Esta unidad... es mediada conserva la conciencia de la división que fue una etapa necesaria en el cultivo de la naturaleza y el desarrollo de la razón. Es plenamente consciente y se supone) esencialmente racional.
>
> Así el sujeto humano modela la tesis hegeliana de la relación de identidad oposición.[294]

[291] *Ibidem*.
[292] TAYLOR, Charles, *Hegel y la sociedad moderna*, México, FCE, 2014, p. 50.
[293] *Ibid*, p. 51.
[294] *Ibid*, pp. 52-53.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Esta teoría de la oposición dirige al espíritu, a ese sujeto no- sujeto pero que se encuentra encarnado, que no puede existir separado del universo y, que ambos no podrían ser como son sin el otro.

Asimismo, se observan dos modelos de *encarnación* en el sujeto, la vida que sólo puede estar en un sujeto vivo[295] y el pensamiento que requiere de un medio, dando como resultado lo que se *es* como miembro de la comunidad. El modo de vida se basa en la forma según se desempeñan funciones como alimentarse, reproducirse, entre otras, lo que determina *la identidad*.

Francis Fukuyama afirma que los elementos del concepto moderno de identidad siguen presentes, siendo estos:

> ... la distinción entre el ser interior y el exterior, la valoración del ser interior por encima de las convenciones sociales existentes, la comprensión de que la dignidad del ser interior descansa en su libertad moral, la opinión de que todos los seres humanos comparten esta libertad moral y la exigencia de que se reconozca el libre yo interior.[296]

El reconocimiento de la identidad del sujeto colectivo (por convicción) y de aquel que sin proponérselo (no por elección)[297], tendrían la posibilidad (como lo manifestó Hebert Marcuse respecto de los grupos marginales) de llevar a cabo una emancipación[298] o, al menos, como lo afirma Judith Butler, una resistencia.

Es cierto que la identidad es un elemento que constituye al sujeto colectivo. Es el poder de pertenencia que, para Montserrat Guibernau, reside en la capacidad del individuo para crear un vínculo emocional que propicia una identidad compartida, lo cual hace posible la lealtad y la solidaridad entre los miembros de la comunidad. Que la pertenencia a un grupo deriva de un proceso de elección, el cual implica un compromiso personal que no se atribuye:

---

[295] Charles Taylor refiere que esta es derivada de la noción Aristotélica.

[296] FUKUYAMA, Francis, *Identidad, La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*, España, Deusto, 2019, p. 55.

[297] Es importante visibilizar a este sujeto, ya que se trata de grupos violentados en sus derechos, por ejemplo: los colectivos de madres que buscan a sus hijos, esposos, sobrinos, hermanos desaparecidos; los colectivos que son explotados y que asumen una identidad.

[298] Para mayor referencia ver MARCUSE, Herbert, *La sociedad carnívora*, Argentina, Ediciones Godot, 2011.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> La pertenencia promueve una vinculación emocional, expande la personalidad del individuo para que adopte los atributos del grupo. A cambio, el grupo le ofrece un espacio en el que sus miembros comparten intereses, valores y principios comunes, o un proyecto en común. La pertenencia abre el acceso a un entorno en el que el individuo es importante.[299]

Pero lo anterior no es exclusivo de la elección, ya que cuando se tienen intereses, valores y principios comunes, que son atacados, se expone al sujeto a iniciar un proceso de defensa dentro de un sistema, lo cual es reconocible como lo sugiere Zygmunt Bauman, denominarlo *identificación*: "una actividad interminable, siempre incompleta, inacabada y abierta en la cual participamos todos, por necesidad o por elección."[300]

Héctor Díaz-Polanco afirma que las identidades son dinámicas, que estas nacen y pueden disolverse, e igualmente mientras existen se van adaptando y realizando ajustes:

> Enseguida hay que advertir que las identidades son internamente heterogéneas. Los grupos identitarios no son entidades completamente homogéneas, armónicas o estables ni están exentas de tensiones; por ello, tienen que resolver conflictos internos de manera permanente... Por eso, a la hora de evaluar un sistema identitario como totalmente "involuntario", se debería considerar la posibilidad de que la permanencia en él haya pasado por una elección reflexiva, por la prueba del disenso y finalmente por la decisión voluntaria de mantener la permanencia. Puede que en el proceso de que se trata la facultad de agencia desplegada para construir una elección no se dé en el caso de todos los sujetos, ni siquiera en la mayoría, pero el hecho de que un pequeño grupo o incluso uno solo de ellos lo realice prueba lo principal: que la comunidad identitaria es un campo de heterogeneidad y contradicción en donde cabe la variedad de decisiones."[301]

Además, las identidades son múltiples, especialmente como se presentan las sociedades ahora, el autor lo denomina *complejos societales,* por lo cual las identidades múltiples se consolidan y se expanden. Esto se debe que los sujetos se adscriben a una multiplicidad de pertenencias, que ellos mismos organizan debido a su necesidad.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

[299] GUIBERNAU, Montserrat, *Identidad. Pertenencia, solidaridad y libertad en las sociedades modernas*, Madrid, Trotta, 2017, p. 41.
[300] BAUMAN, Zygmunt, *La sociedad individualizada*, Madrid, Cátedra, 2001, p.161.
[301] DÍAZ-POLANCO, Héctor, El jardín de las identidades. La comunidad y el poder, México, Orfila, 2015, p. 36.

Pero igualmente esta multiplicidad de identidades responde a una jerarquización, situación que los determina, es necesario observar el mecanismo ordenador, que no debe estar basado en la discriminación.

Elisabetta Di Castro plantea la problemática del Estado frente a la construcción de la identidad, bajo dos perspectivas:

> - El tipo de reconstrucción y orden teóricos. Desde Aristóteles se explicaba el origen del Estado con base en una reconstrucción histórica y un orden cronológico: la humanidad habría pasado gradualmente por diversas etapas, la primera entendida como una sociedad pequeña e imperfecta (la familia) y la última como una sociedad grande y perfecta (el Estado) [...]
> - Los valores asumidos. Desde la Antigüedad se caracterizaban las relaciones familiares, núcleo de la totalidad de las formas sociales, como relaciones de desigualdad entre superiores e inferior, padre e hijo, patrón y sirviente.[302]

Con lo anterior, se observa que la identidad se edificó desde una idea de imperfección, y se reitera el postulado de la jerarquía; la individualidad, la libertad e igualdad se constituyeron en elementos para suprimir las identidades, además, así se construyeron los sistemas jurídicos, así se construyó el amparo, en el entendido de sólo proteger la libertad de un individuo aislado frente al poder del Estado.

Ahora bien, Will Kymlicka argumenta que "muchos liberales temen que los 'derechos colectivos' reivindicados por los grupos étnicos y nacionales sean, por definición, contrarios a los derechos individuales."[303], contraposición que no ha generado una aceptación razonable de aquellos, si bien el autor se refiere a derechos *internos*[304] y *externos*[305] de las comunidades, la situación no se torna distinta cuando se trata de otorgarles derechos sociales, ya que estos últimos encuentran una serie de obstáculos en las propias políticas públicas que los limitan casi exclusivamente a las ciudades para su otorgamiento.

Sin embargo, a pesar que las teorías liberales y liberales igualitarias (Rawls, Dworkin), consideran la importancia de corregir las desigualdades, como las que podrían partir de la pertenencia, el punto es que la *idea igualitaria* es aplicable cuando existe una

[302] DI CASTRO, Elisabetta, Identidades y justicia, en DI CASTRO Elisabetta y LUCOTTI, Claudia (coordinadoras), Construcción de identidades, México, Juan Pablos Editor, 2012, p. 54.
[303] KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, España, Paidós, 2017, p. 58.
[304] Específicos de cada grupo.
[305] Aquellos que se crean para protegerlos.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

desventaja derivada de la pertenencia cultural, en consecuencia, el alcance de esos derechos depende del caso; por lo tanto, no es una protección absoluta como sucede cuando se trata de un solo individuo, al cual tanto el proceso como el derecho le son perfectamente aplicables.

En otro orden de ideas Will Kymlicka, advierte una segunda problemática relacionada con la *autonomía* cuando se trata de minorías no liberales:

> En opinión de Rawls, el problema es que no todo el mundo acepta este ideal de autonomía y que, por consiguiente, apelar a él en la vida política sería `sectario´. La defensa de los derechos individuales basada en la autonomía invoca `unos ideales y unos valores que no son generalmente... compartidos en una sociedad democrática´ y que por tanto `no pueden asegurar el acuerdo suficiente". Fundamentar el liberalismo en un valor tan controvertido como la autonomía significaría que el liberalismo "se convertiría en otra doctrina sectaria´.[306]

Y aunque cualquier liberalismo que no asegure sustancialmente derechos civiles a los miembros de las culturas minoritarias, presentaría severas deficiencias desde su propia perspectiva, es importante acotar que este estudio no versa sobre los derechos internos del sujeto colectivo, sino sobre los derechos sociales que no le son otorgados.

Es importante retomar que el liberalismo (especialmente en Estados Unidos pero se ha extendido a otros países), se interesó e implementó el *Welfare State*, sin embargo, esto no le asegura al sujeto colectivo el bienestar que busca, como afirman Jane Foster y Amartya Sen, por mucho tiempo la economía del bienestar ha utilizado como método el *utilitarismo* para el cual sólo importa la suma total de las *utilidades individuales*, sin tomar en cuenta la distribución que tengan.[307] Lo anterior no asegura que la distribución sea equitativa ni genera un seguimiento continuo de la obtención de derechos sociales.

Sin embargo, afirma Alasdair MacIntyre, ya se han estudiado pensadores como Foucault, Hobbes, San Agustín y Marx, cuando se hace partícipe al sujeto en las *redes institucionalizadas de reciprocidad*, se trata de estructuras de distribución del poder, que se encuentran "diseñadas para ocultar y proteger esa misma desigualdad en la distribución."[308]

[306] KYMLICKA, Will, *Op. cit*., p. 226.
[307] Para mayor referencia ver SEN, Amartya, *La desigualdad económica*, México, FCE, 2016.
[308] MACINTYRE, Alasdair, *Animales racionales y dependientes. Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*, España, Paidós, 2001, p. 122.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Por lo tanto, aun cuando el colectivo sea partícipe en el *Welfare State*, es probable que continúe bajo el sometimiento y explotación.

## 4.2. Comunidad

Es la propia naturaleza humana dirige hacia los demás, la que impulsa a la vida en comunidad. Montserrat Guibernau plantea la comunidad desempeña un papel fundamental en la construcción de la identidad individual; es en la comunidad donde los individuos aprenden a acatar y cumplir sus reglas, pero su función más importante es la de otorgarles, la identificación de los valores y los objetivos de la comunidad: "Es dentro de la comunidad que el individuo adquiere la identidad primordial del colectivo, por la cual es capaz de adoptar los valores y principios que rigen a su comunidad. Es la identidad colectiva la que permite al individuo sacrificar una parte de su libertad personal a cambio de la seguridad del grupo al que pertenece."[309]

Entender la comunidad desde su origen etimológico es lo que propone Roberto Esposito, una reflexión a partir de su *etimología latina*, y aunque sugiere que no se encuentra plenamente probado, el significado de comunidad que los diccionarios dan es aquel que asocia *cum* y *munus*:

> No se trata de vínculos de una relación cualquiera, sino de los *munus*, es decir, una *tarea*, un *deber*, una *ley*. Atendiendo al significado del término, más cercano al primero de lo que aparece son también los vínculos de un don, pero de un don de hacer, no de recibir y, por tanto, igualmente, de una obligación.[310]

El autor refiere que los miembros de una comunidad se encuentran vinculados por una *ley común*, entonces es pertinente la pregunta, ¿qué ley se vincula a la comunidad?, ¿qué los sitúa en ese común?, a lo cual responde, que no es necesario pensar en algo externo a la propia vida en comunidad, o que se tratase de una ley anterior a la comunidad. "La comunidad es una con la ley en el sentido de que la ley común no prescribe otra cosa sino la exigencia de la comunidad misma."[311]

[309] GUIBERNAU, Montserrat, Op. cit., p. 35.
[310] ESPOSITO, Roberto, *Comunidad, inmunidad y biopolítica*, España, Herder, 2009, p. 25
[311] *Ibidem*.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

La comunidad une, identifica, adquiere un objetivo común, es necesaria en su momento, en su lugar, en su contexto. No se trata de una ley externa la que le da origen al sujeto, sino una comunidad es necesaria para la propia existencia, y tan diversas como identidades existen.

Al igual que Roberto Esposito, Ferdinand Tönnies, considera que a la comunidad la une una ley, pero:

> ... esta ley ha de derivar y estar compuesta de la voluntad original completa de aquellos, en tanto que sustancia de sus voluntades racionales. Por el contrario, la comunidad, que se comprende mejor como una unión metafísica de cuerpos y sangre, posee por naturaleza una voluntad y fuerza de vida propias. En consecuencia, tiene su propia ley en lo que atañe a la voluntad de sus miembros. Esto puede resultar aparente sólo cuando tienen lugar modificaciones y emanaciones de esta sustancia orgánica compuesta.[312]

El autor concluye que existen *dos sistemas jurídicos opuestos*, uno en el que la relación entre los sujetos se da de forma natural, y otra en la que individuos independientes unen sus voluntades racionales, es muy pertinente diferenciar entre comunidad y asociación.

Comunidad y asociación no son lo mismo, Ferdinand Tönnies mira en la comunidad un potencial superior, dado que toda relación comunitaria se integra de *yoes* distintos que convergen con su libertad, diferenciándolo de las asociaciones a las cuales mira como una *persona artificial*, impuesta con medios y fuerza suficientes.

La comunidad es una unión de voluntades naturales, en cambio la asociación, es la unión de voluntades racionales. Sin embargo, para que la comunidad pudiese llegar a ese estadio fue necesario pasar por una etapa en la que no le era posible identificarse, distinguirse de otras voluntades, pero que posteriormente lograron unificarse en un ser.

Para Roberto Esposito la comunidad es tan necesaria y a la vez tan difícil de construir o de reconocer, que pareciera que lo único común es precisamente *la carencia de comunidad*. Se observarán las que existen: las comunidades indígenas, por tener un claro ejemplo, y pareciera que existe un empeño por acabarlas, por desaparecer sus costumbres, sus lenguas, sus tradiciones. Consuelo Sánchez explica cómo se ha dado la disolución de las comunidades indígenas en México:

[312] TÖNNIES, Ferdinand, *Comunidad y asociación*, España, Comares, 2009, p. 143.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> El Estado mexicano, por ejemplo, ha apoyado fuertemente la creación de una nación liberal y de una cultura nacional, buscando la disolución de los pueblos indígenas en ellas. Esto supone la integración de las colectividades indígenas (y de otros sectores de la sociedad) en la matriz de principios, valores e instituciones liberales.[313]

Lo imperante en el sujeto individual es su libertad, su propiedad; igualmente se impide el reconocimiento de otras comunidades, gays, negros, migrantes, mujeres, niños, ancianos, quienes deben luchar para conseguir ésto, rebelarse para mostrar su existencia, porque como expresa Marina Garcés citando a Camus "la revuelta… es el principio que arranca al hombre de su soledad. Es el enlace vivo entre el yo y el nosotros, un enlace que no necesita pasar por la mediación del contrato social ni por la fundación del Estado moderno."[314]

Es desde esta rebelión, desde ese "no", que los sujetos rechazan, pero no renuncian, y es en ese dolor sufrido, que se puede hallar solidaridad en el otro, y juntos buscar la dignidad, pero recuérdese, la rebelión no es una revolución.

Roberto Esposito es contundente cuando señala que:

> Toda la historia humana lleva dentro de sí esta herida que, desde su interior, la corroe y la vacía. Una herida que no se puede interpretar sino en razón de este *imposible*, a partir del cual se origina en forma de necesaria traición. Vivimos en la diferencia entre lo que debemos y podemos hacer. Hasta el punto de que, cuando intentamos hacerlo -construir, realizar, efectuar la comunidad- terminamos invariablemente por invertirla en su opuesto: comunidad de muerte y muerte de la comunidad. Empecemos por el primer punto: la comunidad es necesaria -es nuestra *res*, en el sentido preciso de que llevamos la responsabilidad por la misma hasta el final. En esta proposición se puede condensar la contundente crítica de Rousseau al paradigma hobbeseiano. Cuando Rousseau observa que `si muchos hombres dispersos se someten después a uno solo; por numerosos que sean, solamente veo en ellos a un dueño y a sus esclavos, y no a un pueblo y a su jefe. Es, si se quiere, una agregación, pero no una asociación; ahí no hay un bien público ni un cuerpo político´.[315]

[313] SÁNCHEZ, Consuelo, *Construir comunidad. El Estado plurinacional en América Latina*, México, Siglo XXI, 2019, p. 39.
[314] GARCÉS, Marina, *Op. cit.*, p. 53.
[315] *Ibidem*.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

La destrucción de la comunidad se hace extensiva en diversas estructuras del Estado, el sujeto colectivo no es reconocido en el proceso de amparo, en consecuencia, no se reconoce a las comunidades (cualquiera que ellas sean), pero además en este proceso es claro cómo se separa a la comunidad, ya que a los demandados se les pide que se identifiquen con nombre y apellido, se destruye la comunidad bajo la justificación de la relatividad de la sentencia y su protección sólo puede darse en el sujeto individual; aquel que sufrió un daño personal y directo, aquel que se presentó a juicio, entonces se sacrifica a la comunidad, para tratar de acceder a la justicia, a la igualdad, "los individuos hobbesianos pueden salvar la propia vida sólo haciendo fenecer el bien común."[316]

Por lo cual, la comunidad es necesaria y se tiene una responsabilidad de la misma hasta el final de los días, retomando las palabras de Charles Taylor, "es la propia naturaleza humana la que nos dirige a los demás, la que nos impulsa a la vida en comunidad". Taylor analiza la mirada de Hegel entre el sujeto cognoscente y su mundo, y concluye que estos términos llegan a una reconciliación: "no solo hay continuidad entre nosotros y los animales; también hay continuidad dentro de nosotros, entre las funciones vitales y mentales, entre la vida y la conciencia"[317], el espíritu no puede existir separado del universo, el hombre se desarrolla en la comunidad y no sobre ella.

Ugo Mattei explica que la comunidad, en el mundo medieval europeo, se caracterizó por un *sistema social plural y con poderes difusos*, en unos casos su vocación territorial era reducida, como los *protoestados, las comunas o los señoríos* y en otros la vocación era más clara, ya que se definía por *intereses económicos, profesionales o culturales*, siendo los casos de los *gremios, corporaciones o universidades*.

Esas comunidades, afirma el autor, producían normas jurídicas que se aplicaban en los diversos territorios. Asimismo, la efectividad del orden jurídico era condicionado al hecho de que los individuos y grupos que habitaban, que pertenecían a un mismo territorio gozaban de lealtades distintas en virtud de su estatus, religión o profesión.

> La vida cotidiana, tanto en el campo como en la ciudad, estaba organizada en torno a relaciones sociales fundadas en el estatus antes que en el contrato, en la existencia de deberes frente al grupo familiar o profesional antes que en derechos de los individuos.

[316] *Ibid*, p. 28.
[317] TAYLOR, Charles, *Op. cit.*, 46.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> La mayor parte de la población europea vivía en el campo con pocos recursos, dedicada a una economía de supervivencia cuyo motor era la solidaridad entre el grupo. Juntos se comía, se dormía, se obtenía calor, se iba de caza, se recogía la leña, se cantaba y se bailaba durante el tiempo libre.[318]

Es decir, la vida en comunidad se enfrentaba a una realidad basada en la cooperación social, era necesario para poder subsistir, y se le denominó así, *economía de la subsistencia*, la cual se desarrollaba en un territorio y tiempo, tratándose de realizar las actividades diarias en forma solidaria.

La idea de la economía fundada en lo común (que prevalece en la comunidad), fue abordada por Friedrich Engels, a través de la distinción entre *ser* y *tener*, lo observó a través de la rotación de las tierras entre distintas familias (y otros agregados), para obtener los frutos de éstas, exceptuando las destinadas al barbecho y los bosques.

Este modelo de producción y sustento basado en lo común, expone Ugo Mattei, se contraponía a la tenencia de la tierra (la propiedad privada), en el momento en que cambiaba, perdía su sentido. Era de esta forma como se desarrollaba el trabajo en comunidad, el cual se relegó con la llegada de la *revolución industrial, el liberalismo y el capitalismo*.[319]

Zygmunt Bauman refiere a Max Weber para señalar:

> ... el acto fundacional del capitalismo moderno fue la separación entre la producción y el hogar, lo que significó, simultáneamente, la separación de los productores de las fuentes de su medio de vida, como añadiría Polanyi, invocando la percepción de Karl Marx. Este doble acto liberó a las acciones dirigidas a la obtención de beneficio, así como a ganarse la vida, de la red de lazos emocionales, familiares y de vecindad, pero de igual modo vació tales acciones de todos los significados que conllevaban previamente. Utilizando la terminología de Veblen, lo que antes era una *hazaña* se convirtió en *rutina*.[320]

Fue así como los trabajadores, al ser vigilados sólo por el capataz, al perder a su comunidad que los acompañaba en sus actividades diarias, se resignificó la idea del trabajo, para solamente *hacerlo bien*, dejando atrás la *dignidad*, el *valor* y el *honor* que los vinculaba.

[318] MATTEI, Ugo, *Bienes comunes un manifiesto*, Madrid, Trotta, 2013, p. 44.
[319] Para mayor referencia ver MATTEI, Ugo, *Op. cit.*
[320] BAUMAN, Zygmunt, *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*, España, Siglo XXI, 2009, p. 23.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Por lo descrito, Zygmunt Bauman considera que los trabajadores se enfrentaron a una nueva realidad, una realidad *antinatural* a ellos, el desvinculamiento de los *lazos comunales*, para convertirse en obreros los convirtió en presos de las industrias, "El capitalismo moderno, como expresaron memorablemente Marx y Engels, `fundió todos los sólidos´;".[321]

Posteriormente, se observó lo que Albert Noguera Fernández identifica como *sociedad masa*, concepto introducido por Max Scheler, Karl Mannheim y Ortega y Gasset, refiriéndose a él como:

> ... fenómeno de nivelación a la baja que el igualitarismo moderno producía en toda la población, haciéndola manipulable, gris y dócil para su control. El pensamiento crítico de la Escuela de Fráncfort la utilizó para describir al proletariado moderno como un sujeto dócil, domesticado y alineado por los procesos de dominación del capitalismo avanzado. Aunque también, parte del pensamiento marxista ha definido la masa en un sentido positivo al atribuirle calificativos como los de pueblo honesto, trabajador y explotado, al servicio del cual se coloca el partido de masas.[322]

Es cierto que las desigualdades construidas por el capitalismo fueron contenidas por el *welfare state*, el cual a decir de Francesco Fistetti, se puede observar su construcción en la *teoría de la justicia* de John Rawls, tal paradigma afirma que todos los *individuos* se encuentran en una *situación originaria*, en la cual bajo el *velo de la ignorancia* se les obliga a elegir los principios de convivencia, pero "sin saber qué lugar ocuparán en el ordenamiento futuro de la sociedad, en términos de roles, beneficios, cargos institucionales."[323]

Además, en esta teoría tratando de sostener la neutralidad, se expulsa de la *sociedad justa*, todo aquello que tenga que ver con las *creencias, deseos, necesidades e intereses* de sus integrantes, no es necesario desarrollar una identidad, tampoco integrar una comunidad o contar con valores compartidos; el individuo debe desarrollarse solo, confiando en el sistema que le asegura igualdad de derechos y oportunidades, así como la libertad, aun cuando los recursos sean escasos.

[321] *Ibid*, p. 24.
[322] NOGUERA Fernández, Albert, *El sujeto constituyente. Entre lo viejo y lo nuevo*, Madrid, Trotta, 2017, p. 92.
[323] FISTETTI, Francesco, *Comunidad. Léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2004, p. 153.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

Diversos sucesos históricos propiciaron "el Estado Social de Derecho, que con sus estrategias keynesianas de sostenimiento de la demanda había dado apoyo al ciclo fordista de la gran industria y del crecimiento sin precedentes de los consumos individuales masivos."[324] Lo anterior aunado al compromiso sostenido entre capitalismo y democracia inauguraban la *era socialdemócrata*. Para Francesco Fistetti, lo anterior, colocó de forma victoriosa a la *teoría de la justicia*, dejando de lado las ideas comunitaristas, pero además se estableció claramente el muro que dividió a la justicia de las creencias religiosas y morales.

Pero el liberalismo no sólo dividió a la justicia y a la iglesia y la moral, Michael Walzer afirma que la sociedad, aun cuando seguía articulada había perdido su *conciencia de interconexión*. Sin embargo, en esa separación es en la que se lograba la libertad y la igualdad pues los hombres eran igualmente libres. [325]

Para ese momento, el liberalismo ya había logrado el objetivo en el hombre. Marx lo enunciaba: "el hombre como miembro de la sociedad burguesa, es decir, el individuo replegado sobre sí mismo, su interés privado y su arbitrio privado, y disociado de la comunidad."[326] Siendo la *necesidad natural, la conservación de la propiedad y los intereses privados*, los vínculos que los mantenía unidos.

Francesco Fistetti afirma que el pacto sostenido por *individuos libres e iguales* cuyo fin es vivir en sociedad se sostuvo en los principios de justicia enunciados por JohnRawls, el primero fundamenta a los Estados sociales de derecho y adherido en las constituciones modernas: "toda persona tiene derecho al más amplio sistema de libertades fundamentales"[327], el cual es compatible para todos; y el segundo principio al que denomina Fistetti *principio de la justicia social* "sostiene que las desigualdades económicas y sociales sólo se justifican si funcionan en beneficio de los menos aventajados y sólo si se garantizan condiciones de igual oportunidad en la competencia social entre individuos y los grupos."[328]

JohnRawls colocó la idea de *no sacrificio*, esto es que, por el bien de la sociedad, de un bien mayor, no sería posible sacrificar a una minoría, y la justicia social como

[324] *Ibid*, p. 154.
[325] Para mayor referencia ver WALZER, Michael, *Pensar políticamente*, España, 2010.
[326] MARX, Karl, *Páginas malditas. Sobre la cuestión judía y otros textos*, Argentina, 1991, p. 33.
[327] *Ibidem*.
[328] *Ibid*, pp. 154-155.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

moderadora de los problemas de las pasiones, de las competencias, de las rivalidades, tanto entre individuos como entre grupos.

> Pero la parábola de los Estados sociales de derecho, llegada a su cima, mostraba señales opuestas a las teorizadas por Rawls en 1971, tanto en el plano interno como a nivel internacional, que podían ser todas reconducidas al hecho de que la distinción dicotómica entre deontología (los principios reguladores de las instituciones) y teleología (los conceptos del bienestar de individuos y grupos, con los respectivos "fines" a perseguir), es decir, entre principios y convicciones, entre justicia procedimental y visiones del mundo, no podía ya inmovilizarse y neutralizarse en una teoría "pura" e "independiente" de cualquier premisa histórica. Ante todo, en el campo internacional, con el disgregarse del imperio soviético saltaban a primer plano identidades culturales de pueblos y naciones hasta aquel momento reprimidas por la fuerza y la violencia, las que formulaban reclamos de autodeterminación y de autogobierno.[329]

Aunado a lo anterior, la economía mundial pedía más sacrificio a los individuos, generándose más pobreza, explotación ambiental, enfermedades, pero el Estado social y la *teoría de la justicia* (que no consideraba el sacrificio), entraron en crisis pues no previeron cómo resolver éstas situaciones. Además, el *welfare state* que se había diseñado como un remanso de solidaridad y protección se convirtió en un complejo burocrático de instituciones *anónimas y despersonalizadas*, en las cuales se malgastaban los recursos.

Sin embargo, en el liberalismo igualitario (desarrollado por Ronald Dworkin), las políticas sociales no se justifican, aun cuando contribuyan al bienestar general si se violan derechos individuales, considerando plausible la acción afirmativa[330] pero, ésta deberá establecerse sobre una base utilitarista, con un propósito social más amplio.[331]

Asimismo, Francesco Fistetti refiere que la solidaridad del universalismo inclusivo, reveló sus limitaciones "al ser una solidaridad abstracta y cada vez más mediada por lógicas burocráticas y mercantiles, que llevarían irremediablemente a la disolución de cualquier lazo comunitario y a la decadencia de la ciudadanía activa."[332]

Ahora bien, es necesario considerar que resulta evidente que en la comunidad existe un compromiso mutuo, basado en lo que se hace y se sabe, con la capacidad para relacionarse

[329] *Ibid*, p. 155.
[330] Discriminación positiva.
[331] Para mayor referencia ver SANDEL, Michael, *Op. cit.*
[332] *Ibidem*.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

de forma significativa, ya que como lo expresa Etienne Wenger, se trata de contribuir y reconocer el conocimiento de los otros "En ese sentido, el compromiso mutuo es intrínsecamente parcial; sin embargo, en el contexto de una práctica compartida, esta parcialidad es tanto un recurso como una limitación."[333]

La comunidad versa sobre sujetos que se complementan, en la ayuda mutua, resulta más relevante lo que cada uno dará en lugar de que uno domine todo, en desarrollar prácticas que beneficien el colectivo y, aun cuando existen límites individuales, éstos se superan al integrarse en el todo, debido al compromiso que la comunidad intrínsecamente confiere. Zygmunt Bauman expresa que la palabra comunidad debe producir una buena sensación:

> ...un lugar cálido, un lugar acogedor y confortable. Es como un tejado bajo el que cobijarse cuando llueve mucho, como una fogata ante la que calentar nuestras manos en un día helado. Ahí afuera, en la calle, acecha todo tipo de peligros... Aquí dentro, en comunidad, podemos relajarnos; nos sentimos seguros, no hay peligros emboscados en rincones obscuros.[334]

En la comunidad, no se es extraño.

Roberto Esposito, manifiesta que la comunidad ofrece una contradicción que se evoca a través de la pertenencia de la propiedad, que se vuelve común:

> ... el dato más paradójico de la cuestión es que lo común se identifica con su más evidente opuesto: es común lo que une en una única identidad a la propiedad -étnica, territorial, espiritual- de cada uno de sus miembros. Ellos tienen en común lo que les es propio, son propietarios de lo que les es común.[335]

En las líneas anteriores se planteó el desarrollo de la comunidad, pero además de sus bienes comunes, hoy se resignifican en salud, en educación, en vivienda, en agua, en medio ambiente sano, en seguridad social; el concepto de *comunidad* no es una categoría nueva, pero si se pretende reivindicar para la construcción del sujeto colectivo.

[333] WENGER, Etienne, *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*, España, Paidós, 2015, p. 103.
[334] BAUMAN, Zygmunt, *Op. cit.*, pp. 5-6.
[335] ESPOSITO, Roberto, Comunitas. *Origen y destino de la comunidad*, Argentina, Amorrortu/editores, 2012, p. 25.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

François Dubet afirma que los desafíos culturales y sociales impuestos por la discriminación a la comunidad, predice un *futuro de enfrentamientos ideológicos y una parálisis de la acción*. Además, es algo que ni la discriminación positiva para tratar de acceder a la igualdad, ni el *multiculturalismo sin principios*, parecen posibles detener las problemáticas que enfrentará.

El Estado se encargó, durante mucho tiempo, de sostener la sociedad en *la división de trabajo, la interdependencia de las clases y en las funciones económicas y sociales*. Además, se fundó el Estado de bienestar, que solo otorgó a la sociedad lo más básico de los derechos sociales sin comprometerse a una verdadera progresividad.

Aunque, dentro de éstas ayudas estatales, Fraçois Dubet mira con recelo ciertas instituciones democráticas, que solamente presentaron *intereses particulares articulados*, por encima del interés general.

Así fue como las instituciones se convirtieron en los aparatos que socializaban a los individuos en la sociedad, uno con enorme importancia lo representó la escuela, la cual tenía el deber de inculcar los valores universales y racionales, y a la vez preparar a los individuos para desempeñar satisfactoriamente roles de profesionales y diversos estatus originados por la división del trabajo.

El autor es crítico al analizar a esas instituciones de *socialización* que se imponen a la comunidad, en especial la escuela, ya que sólo lo observa como *modelo de crisis*, que incrementa la desigualdad y atiende intereses.[336]

El sujeto colectivo hoy no nada más es reconocido, la comunidad no sólo es destruida, el Estado no solamente es omiso en otorgar los derechos sociales al sujeto colectivo. Aunado a todo lo anterior, el proceso de amparo colectivo al que es sometido muestra la *panóptica del poder*, la cual, tal como la describe Jeremy Bentham, se observa en una institución en particular, cerrada sobre sí misma, abstraída de cualquier obstáculo o razonamiento.[337] Foucault lo detalla a continuación:

> La disposición de esta máquina es tal que su cierre no excluye una presencia permanente del exterior: se ha visto que cualquiera puede ejercer en la torre central las funciones de vigilancia, y que al hacerlo puede adivinar la manera en que la vigilancia se ejerce. De

[336] Para mayor referencia ver: DUBET, François, *Op. cit.*
[337] Para mayor referencia ver BENTHAM, Jeremy, *El Panóptico*, España, Quadrata Editorial, 2017.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

> hecho, toda institución panóptica, así sea tan cuidadosamente cerrada como una penitenciaría, podrá sin dificultad estar sometida a esas inspecciones, a la vez aleatorias e incesantes; y esto no sólo de parte de los inspectores designados sino de parte del público. Cualquier miembro de la sociedad tendrá derecho a ir a comprobar con sus propios ojos cómo funcionan las escuelas, los hospitales, las fábricas, las prisiones. No hay peligro, por consiguiente, de que el aumento de poder debido a la máquina panóptica pueda degenerar en tiranía; el dispositivo disciplinario estará democráticamente controlado, ya que será accesible sin cesar `al gran comité del tribunal del mundo´.[338]

El amparo colectivo se erige dentro de una institución que no considera urgente el otorgamiento de los derechos sociales, que no protege a los grupos vulnerables, por el contrario, con cada sobreseimiento o improcedencia, alivia las cargas públicas del Estado, cayendo como una roca sobre las comunidades, "desatar, en lugar de cortar, el nudo gordiano de las leyes sobre los pobres, todo esto por una simple idea arquitectónica."[339]

Dirección General de Bibliotecas UAQ

[338] FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 2016, pp. 239-240.
[339] *Ibid*., p. 239.

# Conclusiones

Los principios del amparo se construyeron bajo los postulados del liberalismo, y fueron establecidos con la finalidad de proteger al individuo, su libertad y su propiedad, lo cual le permitiría desarrollarse plenamente, además de la necesidad de contener el poder del Estado.

Si bien es cierto, que el sujeto colectivo encuentra el reconocimiento en la Constitución, no logra vincularse de forma idónea en el amparo colectivo, esto se debe a las siguientes causas; 1. La omisión legislativa que hay en este procedimiento; 2. El enfrentamiento, dentro de la constitución, entre las corrientes comunitaria y liberal y, 3. Por la construcción liberal del amparo tradicional.

El amparo en México se desarrolló dentro de una corriente liberal, situación que permeó sus principios, su objeto y su procedimiento, generando una imposibilidad procesal para el amparo colectivo. Actualmente, continúa sin reconocerse la figura del sujeto colectivo en materia procesal, sometiéndolo al proceso individual, lo cual puede llegar a violentar doblemente sus derechos sociales.

El origen y desarrollo del Comunitarismo permite ver el proyecto colectivo que sostiene basado en la solidaridad, reciprocidad y participación de todos los integrantes de la comunidad, estableciendo lazos de apoyo. La existencia de un tribunal instituido desde el siglo XVIII bajo la ideología comunitaria y que, hasta el día de hoy, se reúne todos los jueves del año en la plaza pública de Valencia, para resolver los problemas planteados por ocho *acequias* respecto de un derecho social y vital como es el agua y permite comprobar que las resoluciones dictadas por tal institución son moralmente justas.

Los juzgados indígenas que se han establecido en algunas entidades en México, basan sus resoluciones en la moral de la comunidad en la que se encuentran adscritos. Además, participan en ellos de forma activa, un *Concejo de Ancianos*. El objetivo de este Concejo es porque en estos lugares existe un alto nivel de marginación y, debido a la distancia entre estos en relación con los juzgados y los tribunales del Estado, su funcionamiento no se da en óptimas condiciones.

Ahora bien, diversas revoluciones gestadas a principios del siglo XX atendieron la necesidad de que los Estados materializaran los derechos sociales, ya que la relación de estos

Dirección General de Bibliotecas UAQ

con la pobreza era irrefutable, además fueron creados instrumentos internacionales con la finalidad de protegerlos, ejemplo es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (creado en 1966 y con vigor a partir de 1976). Es importante añadir que este Pacto cuenta con un Comité que supervisa la aplicación del mismo.

Los derechos sociales durante su historia, han pasado por varias objeciones como: su alto costo, su falta de análisis y seguimiento, su obligatoriedad, la discrecionalidad de los estados para materializarlos o que su implementación corresponde a políticas públicas y no a sentencias judiciales, en virtud del impacto financiero que conllevan su limitación a lo económicamente posible, entre otras; todas éstas generan que el sujeto colectivo no tenga acceso a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, el trabajo digno; derechos que resultan básicos en las democracias modernas.

Con datos emitidos por instituciones públicas en México (INEGI, CONEVAL, IMSS, SEDESOL, etc.), confirman la relación pobreza, pobreza extrema y derechos sociales. El 11 de mayo de 2020 el CONEVAL informó que la situación de pobreza en México aumentaría de 37.3 a 45.8% (nueve millones de habitantes más aproximadamente) y la pobreza extrema se incrementaría entre 4.9 y 8.5% (6.1 a 10.7 millones de personas más), considérese que la cifra de pobreza antes de la pandemia era de 52.4 millones y de pobreza extrema 9.3 millones, agréguese a estas últimas cifras los nuevos datos.[340]

Los principios fundamentales que rigen al amparo no son idóneos para el proceso colectivo, porque requieren que el sujeto individual, en forma personal se presente a la demanda y ésta sólo procederá cuándo se demuestre que sufrió un agravio directo; generando un problema con respecto a la omisión en el otorgamiento de los derechos sociales, ya que el agravio no se da en el interés jurídico del afectado sino al legítimo. Esta situación ha tenido que pasar por varios juicios y llegar hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para ser interpretado de una forma amplia.

---

[340] CONEVAL, La crisis sanitaria generada por la Covid-19 y sus consecuencias económicas ponen en riesgo avances en desarrollo social y puede afectar en mayor medida a grupos vulnerables. Disponible en https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_06_POLIITICA_SOCIAL_EN_CONTEXTO_COVID_19.pdf?platform=hootsuite (Consultado el 1 de julio de 2020)

Dirección General de Bibliotecas UAQ

La relatividad de la sentencia en el proceso de amparo implica, que los afectados estén perfectamente definidos (después de haber demostrado fehacientemente el daño), algo que no sucede con el sujeto colectivo. Una comunidad puede contar con más integrantes de un día al otro y, éstos resultar también afectados por la omisión o actividad del Estado, sin embargo, el juez de amparo requiere en el procedimiento las firmas y las ratificaciones de los afectados, lo cual se refleja en las personas a las que protegerá la sentencia.

Las diversas problemáticas que enfrenta el amparo colectivo en México no son menores o fáciles de resolver. La ceguera de los tribunales por aplicar un procedimiento de amparo liberal genera que los derechos sociales no se materialicen. Hoy se observa lo distante que se encuentra el mandato constitucional de la realidad social.

De los casos observados en la primera parte del capítulo segundo, se concluye que si bien es cierto que el derecho a la educación es texto vigente en la Constitución Mexicana, la realidad social difiere del alcance con el que cuenta. No sólo en la Montaña de Guerrero se nota su ausencia, lo mismo sucede en estados como Veracruz, Chiapas, Oaxaca, entre otros. Además, la omisión del Estado de respetar, garantizar y cumplir con el otorgamiento de educación, pone diariamente en peligro la vida de los menores y sus familias.

Como un gran aliado, la administración pública ha contado con la complicidad de un sistema judicial, que con fundamento en la ley dicta sobreseimientos en los procesos para que éstos no lleguen al dictado de la sentencia y todo siga dentro del parámetro permisivo por la ley.

La comunidad indígena Me´phaa, después de 10 años de peticiones administrativas previas al amparo dentro del proceso judicial, obtuvo la construcción de un centro educativo. Esto derivó para el juez constitucional en el sobreseimiento del juicio por el cese de los efectos del acto reclamado. Sin embargo, los menores iniciaron clases y posteriormente se suspendieron, debido que el docente no regresó.

En el caso del derecho a la salud, se observa que éste se encuentra supeditado a reglas contenidas en políticas públicas, por ejemplo, la construcción de una clínica depende del número de habitantes y no del número de muertos que genera su ausencia, este número es irrelevante.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

La Comunidad Mini Nuhuma, padece hasta el día de hoy la aplicación formal de esas políticas públicas, es cierto que obtuvo una sentencia favorable, pero ésta demostró de forma contundente el liberalismo que prevalece en el proceso de amparo:

> De manera que, atendiendo a los principios que rigen al juicio de amparo, tenemos el de instancia de parte agraviada; que significa que el juicio de amparo tiene un carácter inminentemente individualista y su finalidad se agota en la protección del individuo que lo solicita…
>
> En otras palabras, los órganos de amparo no están legalmente facultados para actuar oficiosamente a favor del individuo a quien la autoridad le viola determinadas garantías individuales. Para ello es necesario que éste les solicite o pida su intervención (…)
>
> De allí que, al no acreditar los aquí quejosos la representación de la comunidad de Mini Numa, municipio de Metlatónoc, Guerrero, para accionar la presente vía constitucional, **sólo se analizará la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, en lo individual respecto de las personas que comparecieron y firmaron la demanda de amparo y no como representantes de una colectividad.**[341]

El centro de salud se construyó en la cabecera municipal (Metlatónoc), no en Mini Nuhuma, además Metlatónoc concentra la atención de más de 100 comunidades, un centro de salud para 100 comunidades. Mini Nuhuma sólo obtuvo ser sede de las brigadas móviles, las cuales visitan la comunidad de forma *regular*.

El caso de las comunidades Temacapulín, Acasico y Palmarejo, no solamente se reveló lo desprotegidas que se encuentran los colectivos, sino la corrupción que existe detrás de los procesos que buscan arrebatarles sus tierras. El sujeto colectivo aparte de enfrentarse a la omisión del Estado, también lo hace al poder económico y a la corrupción.

[341] SENTENCIA, Judicial, constitucional, 2008, amparo indirecto contra Secretaría de Educación del Estado de Guerrero, f. 10



Dirección General de Bibliotecas UAQ

El Comité de Derechos Sociales ha señalado enfáticamente la protección que se le debe dar a la vivienda, debido a la cantidad de personas que no gozan de este derecho humano, además del impacto que su ausencia genera, no hay peor situación de desventaja que el no tener un lugar para cubrir las necesidades básicas del individuo. No se puede pensar en una comunidad, si no se tiene un lugar en el cual poder desarrollar la pertenencia.

Ahora bien, la gravedad del caso radica que los colectivos ya contaban con un territorio en el cual desarrollaron sus comunidades, y esto genera otro impacto, el arrebato de *lo nuestro*, con el consentimiento del sistema judicial. Las comunidades en una primera sentencia de amparo indirecto obtuvieron el reconocimiento del derecho humano a la vivienda, pero el juzgador al mismo tiempo ordenaba, que por tal motivo la autoridad administrativa sólo estuviera obligada a fundar y motivar la expropiación de las tierras.

En este caso, igualmente no se reconoció a las comunidades como un sujeto colectivo. Además, implicó para ellos iniciar otros procesos diferentes al amparo, politizando el caso al requerirle al Congreso estatal la presentación de una controversia constitucional, de la cual se encuentran hoy en día en el segundo proceso.

La parte dos del capítulo segundo atiende los procesos de amparo indirecto, cuyo acto reclamado está vinculado a violaciones de derechos sociales, que se han tramitado por un solo sujeto. En los tres casos se concluye que sí han logrado una defensa eficaz los quejosos, y que los principios fundamentales del amparo no han encontrado dificultades al aplicarse.

Finalmente, se resulta insostenible la aplicación de los fundamentos liberales del amparo al proceso colectivo, lo cual ha traído como consecuencia, que las comunidades y sus defensores conciban formas para adentrarse en un procedimiento, que inicialmente les valga el desechamiento de demandas, sobreseimientos e improcedencias. Por lo que, la violación persiste.

Capítulo tercero. Los estudios comparados generan un enriquecimiento procesal, no sólo se trata de observar el proceso, sino mirar la posibilidad de su contribución para el problema planteado.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Desde 1991, Colombia ha trabajado arduamente para crear el proceso más conveniente para el desahogo de las acciones colectivas, su compromiso por la protección a los derechos sociales surge desde una perspectiva moral, debido al fuerte compromiso que tienen con la diversidad cultural y ambiental que albergan.

Por lo anterior, una vez reformada su Constitución y reconocer este tipo de acción, elaboraron la ley reglamentaria que describe el proceso, en la cual además especificaron los derechos a proteger. Además, consideraron la importancia de que el sujeto colectivo se encuentre plenamente representado por personas con el conocimiento de la defensa, interpretando en un sentido amplio el interés legítimo. Cualquier persona puede presentarse a juicio en representación de una comunidad.

Entonces, Colombia es un ejemplo de voluntad moral para la protección del sujeto colectivo (aun siendo difuso) y sus derechos sociales. La ley reglamentaria de la acción colectiva muestra una clara influencia comunitarista, pero igualmente ha enfrentado en algunas ocasiones la ideología liberal de sus jueces.

Argentina es otra muestra de voluntad moral, la ley Nº 16.986 reglamentaria de amparo se integra por 20 artículos. Éstos han servido a los jueces argentinos para dictar *sentencias estructurales*, la clave de éstas decisiones radica en la *justicia dialógica* que se ha implementado en algunos tribunales, basada en el diálogo entre expertos, es decir, los jueces argentinos no han dudado en reconocer el desconocimiento de los temas que se les presentan, recurriendo a los expertos que dilucidan los tópicos. Ésto les permite elaborar mejores sentencias, poniendo en el centro al sujeto colectivo y sus necesidades.

Aunque, la crítica más fuerte que han recibido estas sentencias se relaciona con el hecho de que la condena a las autoridades administrativas, consiste en crear políticas públicas para el otorgamiento de los derechos sociales, lo cual es considerado una violación a la división de poderes; pero si lo primero que existe es una omisión, ésto es, si el legislativo y el ejecutivo cumplieran con sus obligaciones constitucionales, este tipo de sentencias no existirían. Además, lo que debe prevalecer es el deber moral de protección a los sujetos.

En 1934, Brasil realizó un primer intento de tutela colectiva sin resultados positivos por lo tanto, se suprimió la disposición que sustentaba esa figura pero, regresaron a la batalla en 1946, más adelante en 1988, se atrevieron a algo más: “Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el

Dirección General de Bibliotecas UAQ

patrimonio público (…)"[342], el legislador planteó lo inimaginable, la posibilidad más amplia que parte de la defensa, una legitimación simple. Esto significa no tener que demostrar, por parte de quien presenta la demanda, un interés jurídico o legítimo (una afectación directa o indirecta), sino con el simple hecho de ser el espectador que mira cómo se comete o cometerá un daño al patrimonio público es suficiente causa para el inicio de la acción.

Lo anterior requirió un cambio ideológico en los juzgadores, el cual se fue dando en los tribunales, tomando en serio la necesidad planteada. También, hicieron a un lado la relatividad de la sentencia, derivando en el reconocimiento tácito del sujeto colectivo, una comunidad, un grupo que no requiere de nombres y apellidos, solamente de su pertenencia en el grupo.

El trabajo desarrollado por los tribunales es muy importante, de poco habría servido un proceso de acción colectiva si los jueces no hubiesen aceptado el cambio de paradigma.

Ahora bien en cuanto al proceso de la *class action* es considerado el antecedente de los procesos latinoamericanos estudiados, el cual es aplicado desde hace un par de siglos, cuenta con un proceso sumamente experimentado y varias sentencias ejemplares.

El año de 1966, implicó un momento clave para este proceso. La Corte Warren dictó sentencias ejemplares para el mundo a través de ella, resoluciones cuyo impacto trataron de crear una mejor sociedad, entonces resulta pertinente cuestionar si es posible que del liberalismo, se creen procesos que permitan el reconocimiento de las comunidades y la protección de sus derechos sociales.

Las resoluciones se dictaron bajo los ideales de libertad e igualdad, que fundamentan el liberalismo, pero debe considerarse que la situación racial resultaba ya insostenible en esa época. Cuando llegaron los nuevos jueces a la Corte, con ideas conservadoras y con una Constitución que no menciona explícitamente la protección a los derechos sociales ni a las comunidades (por el contrario, precisa la protección sólo del individuo y de la propiedad), la *class action* encontró demasiados obstáculos ideológicos.

La Corte IDH como tribunal regional y con la responsabilidad que conlleva ésto, ha emitido sentencias ejemplares protectoras de derechos sociales a sujetos colectivos, pero igualmente se ha topado con los mismos problemas que todos los procesos descritos, por

[342] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, 1998, artículo 5º.



Dirección General de Bibliotecas UAQ

ejemplo: el principio de definitividad, el cual exige el haber agotado todos los recursos en sede interna, propicia que los casos sean exageradamente largos; ejemplo, es el caso de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) VS. Argentina que inició en 1991 y fue presentado para su admisión a la CIDH el 4 de agosto de 1998, dictando el informe de admisibilidad y de fondo el 21 de octubre de 2006, posteriormente en 2012, la Comisión formuló a Argentina una serie de recomendaciones sobre el caso, al no cumplir con todas se derivó a la Corte IDH el 1 de febrero de 2018, emitiendo la resolución el 1 de febrero de 2020.[343]

El sistema interamericano es una opción loable para acceder a la justicia, pero el tiempo debería ser parte fundamental del proceso. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos así lo considera, esto lo expone Luis Andrés Cucarella Galiana "En relación con el agotamiento de los recursos internos… estos requisitos no condicionan la válida constitución del proceso, por lo que su cumplimiento no es controlable de oficio."[344]

El sistema jurídico mexicano tiene un atraso enorme en comparación con los sistemas analizados, pero se le puede otorgar la oportunidad de crear un proceso que se alimente de los aciertos que otros países han tenido, con la finalidad de no cometer los mismos errores.

El liberalismo dirigió al individuo a encontrar en sí mismo todo lo deseable, a cambio, el Estado le aseguró la libertad, la propiedad y una interacción basada en la igualdad. Esto requirió la creación de un procedimiento que le permitiera exigirle al Estado cuando las condiciones comprometidas no se presentaran.

Posteriormente, para el capitalismo la ideología liberal fue muy eficaz, ya que para sostener ese sistema se requerían individuos que laboraran abandonando a sus familias, amigos o todo lazo que los hiciera pensar en comunidad; así se fueron mezclando fenómenos

[343] Sentencia, CIDH, Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf (Consultado el 1 de julio de 2020)

[344] CUCARELLA Galiana, Luis Andrés, Derecho a la igualdad, prohibición de la discriminación y jurisdicción. Especialidades en los procesos por discriminación: amparo ordinario, constitucional y europeo, España, Wolters Klumer, 2019, p. 187.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

económicos, políticos y sociales, que han separado aún más a la propia sociedad de cualquier lazo de solidaridad e identidad.

Los tribunales no quedaron ajenos a estos fenómenos, ya que generaciones enteras fueron formadas en esta ontología social y, ligadas al diseño de leyes que posteriormente se aplicarían a través de jueces, magistrados, secretarios, todos crecieron y se desarrollaron, aplicando y reproduciendo los mismos postulados.

Aunque se ha observado, que el individualismo suele oponerse a la naturaleza humana, es por esto que la realidad que hoy vive el sujeto, lo ha sometido a refugiarse en sí mismo, oponiéndose a los demás y limitándolo a desarrollar una vida en común. La situación se complica aún más, cuando el sujeto es objeto de violaciones u omisiones en sus derechos humanos, restringido por carencias, dando como resultado su exclusión.

Es así como han vivido colectivos en México, quienes diariamente se resisten a continuar bajo esa invisibilidad junto con la violencia que el Estado ejerce sobre ellos, por lo que han recurrido al procedimiento de amparo sin éxito. El motivo de este fracaso no han sido los jueces o la Corte, sino el sistema como la base ideológica que lo sustenta y no reconoce a ese sujeto en comunidad.

El comunitarismo ofrece la posibilidad de reivindicar al sujeto colectivo, es la *identidad y el reconocimiento* dos de los elementos que lo integran aunados a la *comunidad*. No todos los humanos son iguales, un error que existe en la universalidad de los propios derechos humanos, la aplicación por igual a todos, lo cual sugieren y permiten las mismas oportunidades; pero lo anterior no incluye a lo distinto y, cuando se gesta esa diferencia, se discrimina. Entonces el sujeto, aun cuando renuncie a su identidad, la discriminación persiste.

La identidad individual comienza cuando se calculan las consecuencias de los actos, deriva de la propia interpretación entre lo bueno y lo malo. De esta forma, se construye la moral (como lo afirma Taylor) del lenguaje, el lenguaje define las relaciones que se construyen mediante el diálogo; Julieta Piastro lo menciona así: *nuestro espejo identitario son los otros*, el modo de vida, lo que rodea, determina la identidad.

La identidad no es sólo una, sino son múltiples. Algunas veces por elección y otras sin plantearlo, pero siempre será necesario el reconocimiento de los otros, para tener una mirada de cada quien.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Es así como la vida misma impulsa a la comunidad y de ella se obtiene algo más, valores y principios, es en la comunidad donde se haya seguridad, en donde se siente resguardo y apoyo, en donde se crean *lazos comunales*, que consisten en creencias, deseos, intereses, valores que se comparten.

Se propone analizar la construcción del sujeto colectivo con la finalidad de considerar, que cualquier proceso (judicial o administrativo) que lo involucre, debe considerar siempre estar acompañado del otro y de todo aquello que lo constituye axiológicamente. No se trata de sujetos idénticos entre unos y otros, por lo tanto, los problemas jurídicos planteados no son posible resolverlos, ni con una ideología liberal política o igualitaria. Por ello es necesario que los principios fundamentales del amparo colectivo, se construyan bajo la ideología del comunitarismo, de lo contrario, el Poder Judicial en México continuará siendo sólo el panóptico.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Bibliografía

ACUÑA, Juan Manuel, "El caso Mini Numa. Nuevos rumbos para la protección de los derechos sociales a través del jucio de amparo en México", en GONZÁLEZ Oropeza, Manuel y Eduardo FERRER Mac-Gregor, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*. Tomo I, México, UNAM, 2011.

ARENDT, Hannah, *Sobre la revolución*, 4ª reimpresión, España, Alianza Editorial, 2019.

ÁVILA Santamaría, Ramiro, "Los derechos sociales en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos", en COURTIS, Christian y ÁVILA Santamaría, Ramiro (Editores), *La protección judicial de los derechos sociales*, Ecuador, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Ecuador, Organización de las Naciones Unidas, 2019.

BAUMAN, Zygmunt, *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*, España, Siglo XXI, 2009.

_____, *La sociedad individualizada*, Madrid, Cátedra, 2001.

BUNGE, Mario, *Democracias y socialismos*, España, Editorial Laetoli, 2017.

BUTLER, Judith, *Resistencias*, México, Paradiso editores, 2018.

BYUNG-Chul, Han, *La expulsión de lo distinto*, España, Herder, 2019.

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Sistema Interamericano, Costa Rica, CEJIL, 2019.

CORADO de Paz, Manuel de Jesús, "Los derechos de los pueblos indígenas. Reconocimiento y tutela en el ámbito nacional e internacional con énfasis en el Sistema

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Interamericano de Protección de Derechos Humanos", en OROZCO Solano, Víctor E., y CORADO Paz, Manuel de Jesús, *Constitución y minorías*, México, CIIJUS, 2019.

COROMIAS Bach, Sergi, *Procesos colectivos y legitimación. Un necesario salto hacia el futuro*, España, Marcial Pons, 2018.

COSTA, Pietro, Derechos, en FIORAVANTI, Maurizio, *El estado moderno de Europa*, Madrid, Trotta, 2004.

_____, "Derechos Sociales y democracia constitucional: un itinerario histórico", en ESPINOZA de los Monteros, Javiert y ORDOÑEZ, Jorge (coords.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2013.

_____, *El Estado de derecho: Una introducción histórica*, México, CIIJUS, 2018.

COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, "Antecedentes del amparo" en GONZÁLEZ Oropeza, Manuel y FERRER Mac-Gregor, Eduardo (coords), en *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, Tomo I, México, UNAM, 2011.

COVARRUBIAS, Israel, *El drama de México. Sujeto, Ley y Democracia*, México, BUAP, 2012.

CRUZ Parcero, Juan Antonio, "Los derechos sociales y sus garantías: Un esquema para repensar la justiciabilidad", en ESPINOZA de los Monteros, Javier y Jorge, ORDOÑEZ (comps.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, México, Tirant Lo Blanch, 2013.

CUCARELLA Galiana, Luis Andrés, *Derecho a la igualdad, prohibición de la discriminación y jurisdicción. Especialidades en los procesos por discriminación: amparo ordinario, constitucional y europeo*, España, Wolters Klumer, 2019.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

DI CASTRO, Elisabetta, Identidades y justicia, en DI CASTRO Elisabetta y LUCOTTI, Claudia (coordinadoras), Construcción de identidades, México, Juan Pablos Editor, 2012.

DEL ROSARIO, Marcos, *El juicio de amparo: origen y evolución hasta la constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración*, en FERRER, Eduardo y Alfonso, HERRERA (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917 pasado, presente y futuro*, Tomo I, México, UNAM, 2017.

DÍAZ-POLANCO, Héctor, *El jardín de las identidades. La comunidad y el poder*, México, Orfila, 2015.

Diccionario Latín Vox, Spes Editorial, Barcelona, 2003.

DIDIER, Fredie Jr., ZANETI, Hermes Jr., *Proceso colectivo. Tutela procesal de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, Perú, Palestra, 2019.

DUBET, François, *Lo que nos une. Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*, Argentina, Siglo XXI, 2017.

ESPINOZA de los Monteros, Javier, "Los desafíos del constitucionalismo social en el Siglo XXI", en César ASTUDILLO y Jorge CARPIZO (comps.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM 2013.

ESCOBAR Roca, Guillemo (Dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, España, Thompson Reuters Arazandi, 2012.

ESPOSITO, Roberto, *Comunidad, inmunidad y biopolítica*, España, Herder, 2009.

_____, *Communitas. Origen y destino de la comunidad*, Argentina, Amorrortu/editores, 2012.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, 3ª edición, México, Porrúa, 2002.

FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, 2ª reimpresión, Madrid, Trotta, 2011, p. 152.

_____, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, 7ª edición, Madrid, Trotta, 2016.

FISS, Owen, *Una comunidad de iguales. La protección constitucional de los nuevos ciudadanos*, México, Fontamara, 2008.

FISTETTI, Francesco, *Comunidad. Léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2004.

FIX, Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993.

FONTANA, Josep, *Capitalismo y democracia 1756-1848. Cómo empezó este engaño*, España, Crítica, 2019.

FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 2016.

FREEDEN, Michael, *Liberalismo. Una introducción*, Barcelona, Página indómita, 2015.

GARCÉS, Marina, *Un mundo común*, Barcelona, Bellaterra, 2013.

GARGARELLA, Roberto, "Justicia dialógica y derechos sociales", en J. ESPINOZA de los Monteros y J. ORDOÑEZ (comps.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional, México*, Tirant Lo Blanch, 2013.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

GUERRERO Miranda, Luis Arturo, Xavier Ginebra SERRABOU, *El ejercicio de las acciones colectivas en la legislación mexicana*, España, Bosh, 2018.

GUTIÉRREZ Beltrán, Andrés Mauricio, *El amparo estructural de los derechos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

GUTMANN, Amy, *La identidad en democracia*, Buenos Aires, Katz, 2008.

HABERLE, Peter, *Tiempo y Constitución. Ámbito público y jurisdicción constitucional*, Perú, Palestra, 2017.

HABERMAS, Jürgen y John RAWLS, *Debate sobre el liberalismo político*, España, Paidós, p. 118.

HAMILTON, Alexander et al, *El federalista*, Madrid, Akal, 2015. (*Ebook*).

HEGEL, G. W. F., *Fenomenología del Espíritu*, Madrid, Abada editores, 2018.

_____, *Fundamentos de la filosofía del derecho*, México, Fontamara, 2015.

HIERRO, Liborio, *Autonomía individual frente a autonomía colectiva. Derechos en conflicto*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

HOBSBAWN, Eric, *En torno a los orígenes de la revolución industrial*, 32ª reimpresión, México, Siglo XXI, 2016.

KELSEN, Hans, *¿Qué es la justicia?*, 6ª reimpresión, México, Fontamara, 2018.

KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, España, Paidós, 2017.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

LAPORTA San Miguel, Francisco, "Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema", en BETEGÓN Carrillo, Jerónimo et al (coords.), *Constitución y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

LOCKE, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, 2ª reimpresión, España, Alianza Editorial, 2015.

LÓPEZ DE HARO, Carlos, *La Constitución y las libertades de Aragón y el Justicia Mayor*, España, Reus, 1926.

MACINTYRE, Alasdair, *Animales racionales y dependientes. Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*, España, Paidós, 2001.

MALDONADO, Corinta y Adriana TERVEN, *Los juzgados indígenas de Cuetzalan y Huehuetla. Vigencia y reproducción de los sistemas normativos de los pueblos de la sierra norte de Puebla*, México, CONACYT-CIESAS-CDI, 2008.

MARCUSE, Herbert, *La sociedad carnívora*, Argentina, Ediciones Godot, 2011.

MARX, Karl, *Páginas malditas. Sobre la cuestión judía y otros textos*, Argentina, 1991.

MATTEI, Ugo, *Bienes comunes un manifiesto*, Madrid, Trotta, 2013.

MEJÍA Rivera, Joaquín Armando, *Elementos para una teoría de los derechos económicos, sociales y culturales desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México, UBIJUS, 2015.

MILIBAND, Ralph y Marcel LIEBMAN, "*Beyond Social Democracy*", *The Socialist Register*, number 6, 1985.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

MONEREO Pérez, José Luis, *La defensa del Estado Social de Derecho*, Barcelona, El Viejo Topo, 2009.

NAGEL, Thomas, *Igualdad y parcialidad*, España, Paidós, 2006.

NINO, Carlos Santiago, *Algunos modelos metodológicos de "ciencia" jurídica*, México, Fontamara, 2013.

NOGUERA Fernández, Albert, *El sujeto constituyente. Entre lo viejo y lo nuevo*, Madrid, Trotta, 2017.

OTEIZA, Eduardo, "¿Debemos reformar la justicia civil? Los procesos colectivos como pieza clave de una reforma imprescindible", en SALGADO, José M., *Procesos colectivos y acciones de clase,* Argentina, Cathedra jurídica, 2014.

PARRA Quijano, Jairo, "Algunas reflexiones sobre la ley 472 de 1998 conocida en Colombia con el nombre de acciones populares y acciones de grupo", en OVALLE Favela José (coord), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, 2ª edición, México, UNAM, 2012.

PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, España, Trotta, 2007.

POPPER, Karl et al, *La lógica de las Ciencias Sociales*, México, Colofón, 2013.

PORZIO, Paula, "El juez frente al proceso colectivo. Un nuevo marco para la función jurisdiccional", en SALGADO, José M., *Procesos colectivos y acciones de clase,* Argentina, Cathedra jurídica, 2014.

PRIETO Sanchís, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, 4ª edición, México, Fontamara, 2011.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, 11ª reimpresión, México, FCE, 2015.

ROSAS Baqueiro, Marco Polo, *El nuevo juicio de amparo indirecto. Llevadito de la mano*, México, Rechtikal, 2015.

SÁNCHEZ, Consuelo, C*onstruir comunidad. El Estado plurinacional en América Latina*, México, Siglo XXI, 2019.

SANDEL, Michael J., *Justicia ¿Hacemos lo que debemos?*, España, Debolsillo, 2018.

_____, *El liberalismo y los límites de la justicia*, 1ª reimpresión, España, Gedisa, 2013.

SEN, Amartya, *La desigualdad económica*, México, FCE, 2016.

SHKLAR, Judith, *El liberalismo del miedo*, España, Herder, 2018.

_____, *Los rostros de la injusticia*, España, Herder, 2010.

SIEYES, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, 3ª reimpresión, España, Aliaza Editorial.

SIGAL, Martín et al, "Argentina: implementación de casos colectivos*"*, en LANGFORD, Malcolm et al, en *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, Bogotá, Colección de Justicia, 2017.

SOTO, Miguel, "Entre los principios jurídicos y los compromisos políticos: Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero", en MORENO-BOTTET, Margarita y GONZÁLEZ Domínguez, María del Refugio (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, México, UNAM, 2006.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

SUNSTEIN, Cass R., *Las cuentas pendientes del sueño americano. Por qué los derechos sociales y económicos son más necesarios que nunca*. Argentina, Siglo XXI, 2018.

SOBERANES Fernández, José Luis y Faustino, Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010.

TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE, 1993.

_____, *Hegel y la sociedad moderna*, México, FCE, 2014.

_____, *La ética de la autenticidad*, España, Paidós, 2016.

TÖNNIES, Ferdinand, *Comunidad y asociación*, España, Comares, 2009.

TUSHNET, Mark, *Constitucionalismo y Judicial Review*, Perú, Palestra, 2013.

VERBIC, Francisco, *Principios del derecho de los procesos colectivos (Principles of the law of aggregate litigation)*, México, UNAM, 2014.

WALZER, Michael, *Pensar políticamente*, España, 2010.

WENGER, Etienne, *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*, España, Paidós, 2015.

## JURISPRUDENCIA

Tesis: 2A./J. 51/2019 (10A.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 64, Marzo de 2019, p. 1598.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Tesis: 2A./J. 51/2019 (10A.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Libro 64, Marzo de 2019, p. 1598.

Tesis: P./J. 16/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 55, Junio de 2018, Tomo I, p. 10.

Tesis: XVI. 2º T.1. K (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, abril de 2018, Tomo III, p. 2391.

Tesis: I.3o.P.42 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo III, p. 2054.

Tesis: P./J. 16/2018 (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 14, Enero de 2015, Tomo III, p. 2127.

I.1o.A.3 K (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, p. 1911.

Tesis: I.5o.C. J/1 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo II, p. 1305.

Tesis: P. XI/95, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Núm. 86-2, Febrero de 1995, p. 22.

## SENTENCIAS

*Amparo en revisión 750/2015, ponente: Norma Lucía Piña Hernández.*

Amparo indirecto 1157/2007 Juzgado Séptimo de Distrito en Chilpancingo, Guerrero, (comunidad Mini Nuhuma).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Amparo indirecto 2245/2008 y 2262/2008 (acumulados) Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativas, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco (derecho a la vivienda).

Amparo indirecto 707/2016, Juzgado Séptimo de Distrito en Morelia, Michoacán.

Amparo indirecto 1273/2016, Juzgado Tercero de Distrito en Querétaro.

Amparo indirecto 78/2018 Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

Sentencia, CIDH, Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina.

## LEYES

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley de Salud del Estado de Guerrero.

Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE, ley del ISSSTE

Constitución de la República Federal Alemana, del 11 de agosto de 1919.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Constitución Política de Colombia.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ley 1437 de 2011.

Ley 472 de 1998.

Constitución Federal Argentina.

Ley 24.240.

Ley 25.675.

Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1998.

Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## HEMEROGRAFÍA

ARANDA, Jesús, "La nueva ley de amparo incluye 80% de propuestas de la Suprema Corte", en *La Jornada*, México, 14 de febrero de 2013.

MANTEROLA, Nicolás E., "Proceso colectivo: concepto, elementos y procedimiento", *Revista El Derecho. Diario de doctrina y jurisprudencia*, Buenos Aires, Nº 14.422, Año LVI, Ed 278, junio de 2018.

PISARELLO, Gerardo, "Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático", Boletín de mexicano de derecho comparado, número 92, 1998.

Tribunal de la Aguas de la Vega de Valencia, Historia del Tribunal de las Aguas. Recuperado de https://tribunaldelasaguas.org/es/el-tribunal/historia (Consultado el 9 de junio de 2019).

Voto particular de Mariano Otero, 5 de abril de 1847.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 14, Enero de 2015, Tomo III, página 2127.

Acuerdo de sobreseimiento juicio de amparo 893/2012, Juzgado Primero de Distrito, con sede en Chilpancingo, Guerrero.

## INTERNET

Centro de Derechos Humanos de la Montaña – Tlachinollan. Recuperado de http://www.tlachinollan.org/category/buena-vista-es/ (Consultado el 30 de agosto de 2019).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CONEVAL, Medición de la pobreza. Glosario. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx

CONEVAL, Pobreza en México. Disponible en https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf

Fundar.org, *La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales*. Recuperado de http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf (Consultado el 30 de agosto de 2019).

Fundación Argentina del Tórax. Recuperado de https://www.fundaciontorax.org.ar/page/index.php/anatomia-y-fisiologia/1313-torax-en-quilla (Consultado el 2 de septiembre de 2019).

Comunicado de prensa 251/18, del 28 de mayo de 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/enh2018_05.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ¿Quiénes somos? Disponible en: https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx

Secretaría de Desarrollo Social, Catálogo de localidades. Recuperado de http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=12&mun=043 (Consultado el 30 de agosto de 2019).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

MEZA, Aldo, Reportero Foro tv, 2012. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=4GN9wW8-t-Y&t=47s (Consultado el 30 de agosto de 2019).

Centro de Derechos Humanos de la Montaña – Tlachinollan. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=6_uEleVpoBE (Consultado el 30 de agosto de 2019).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

**J. A. I. A 1157/2007-II**

**V I S T O S,** para resolver los autos del juicio de amparo administrativo **1157/2007-II,** y,

**R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO**. Por escrito de demanda presentado el nueve de noviembre de dos mil siete, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado, residente en esta ciudad y turnado ese mismo día a este Juzgado de Distrito, **David Montealegre Hernández, Nieves Solano Montealegre, Aurelia Viterno Moreno, Amalia Aguilar Pausano y Marcelina Rojas Álvarez, el primero en su carácter de delegado municipal y los cuatro últimos, integrantes del comité de Salud, todos de la comunidad de Mini Numa, municipio de Metlatónoc, Guerrero,** solicitaron el amparo y protección de la justicia federal contra los actos y autoridades que a continuación se especifican:

**AUTORIDADES RESPONSABLES:**

Ordenadora:
Secretario de Salud del estado de Guerrero

Ejecutoras:
a) Gobernador Constitucional del Estado;
b) Subsecretario de Coordinación sectorial de la secretaría de Salud en el Estado, residentes en esta ciudad capital; y
c) jefe de la Jurisdicción Sanitaria, región Montaña, con sede en Tlapa, Guerrero.

**ACTOS RECLAMADOS:**

*"A). La resolución de fecha 16 de octubre de 2007, y notificada el 19 del mismo mes y año, en la que la responsable ordenadora al resolver en el expediente 4083, el Recurso de Inconformidad interpuesto por los hoy amparistas, que además de negarnos nuevamente el derecho al acceso a la salud, como pueblo indígena Mixteco, de manera infundada determinó desechar de plano nuestro recurso de inconformidad que hicimos valer de acuerdo a la Ley de Salud del Estado, es decir, confirmó su primer determinación de fecha 19 de julio de 2007, en la que por primera vez negó a la comunidad de Mininumá, proveer en todo lo necesario para que tuviera una unidad médica, con personal capacitado y cuadro básico de medicamento, y;*

*B) De las autoridades señaladas como ordenadoras y ejecutoras reclamamos la violación al derecho a la protección de la salud, consagrado en el artículo 4° de la Constitución Política Mexicana, debido a que los amparistas no contamos con acceso a los servicios de salud que por ley debe garantizar la secretaría de Salud del estado de Guerrero."*

**SEGUNDO.** La parte quejosa señaló como garantías individuales violadas las contenidas en los preceptos 1°, 2°, 4°, 8°, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO**. En acuerdo de doce de noviembre de dos mil siete, se ordenó admitir a trámite la demanda de amparo en cuestión, misma que se registró con el número **1157/2007-II**; se solicitó a las autoridades responsables su informe justificado; al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este órgano de Control Constitucional, se le dio la intervención que legalmente le compete y se le corrió traslado con copia simple de la demanda de garantías, y en el acta que precede, se llevó a cabo la celebración de la audiencia constitucional; y,

**C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO**. Este Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Guerrero, es competente para conocer y resolver el presente juicio de garantías, con fundamento en los preceptos 103, fracción I, 107, base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 36 y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, y el Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. En atención a que se reclama un acto de carácter negativo (negativa de acceso a la salud), emitido por una autoridad prestadora de ese servicio, como lo es la Secretaría de Salud del estado de Guerrero, con residencia en

Dirección General de Bibliotecas UAQ

esta ciudad, corresponde conocerlo en la vía constitucional a este Juzgado de Distrito, en términos del último párrafo del normativo 36 de la Ley de Amparo.

**SEGUNDO**. Por cuestión de método, este órgano Jurisdiccional por conducto de su titular, procede al análisis de la certeza o inexistencia del acto reclamado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo y en estricto apego a la Jurisprudencia XVII.2o.J/10, sostenida por el anterior Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, publicada en la página sesenta y ocho, Tomo setenta y seis, abril de mil novecientos noventa y cuatro, Octava Época, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro es el siguiente:

***"ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TECNICA EN EL JUICIO DE AMPARO**. "*

El Secretario de Salud del estado de Guerrero, residente en esta ciudad, al rendir su informe justificado reconoció parcialmente uno de los actos que se le atribuyen, relativo a la emisión del oficio 0754 de dieciséis de octubre de dos mil siete, en que se desecha de plano el recurso de inconformidad, interpuesto por los aquí quejosos.

Por su parte, el gobernador Constitucional del Estado y el subsecretario de Coordinación Sectorial de la Secretaría de Salud del estado de Guerrero, al rendir sus respectivos informes justificados negaron la existencia de los actos que se les atribuye; empero, de las constancias que obran en actuaciones del juicio constitucional que nos ocupa, así como de lo esgrimido por la responsable ordenadora Secretario de Salud, se constata la certeza de los actos reclamados, ya que éste reconoció que los aquí quejosos solicitaron la construcción de un centro de salud en Mini Numa, municipio de Metlatónoc, Guerrero; por tanto, se les tiene como ciertos los actos que se les atribuyen, en razón de que se tratan de autoridades en materia de salud en esta Entidad Federativa.

El jefe de la jurisdicción sanitaria, región Montaña, residente en Tlapa, Guerrero, fue omiso en rendir su informe justificado, no obstante de estar debidamente notificado para ello, como se advierte de la foja trescientos cuarenta y tres de actuaciones; por tanto, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 149 de la Ley de Amparo, se le tiene como cierto el acto que se le atribuye.

**TERCERO**. Previo al estudio del fondo de la controversia constitucional, se deben analizar los casos de improcedencia que hagan valer las partes o que de oficio se adviertan, por ser esta cuestión de orden público y estudio preferente en el juicio de amparo, de conformidad con la técnica jurídica que lo rige, y que establecen tanto la jurisprudencia 940, consultable en la página mil quinientos treinta y ocho, Segunda Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, de los años mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, que es del rubro y tenor siguiente: "**IMPROCEDENCIA**. Sea que las partes lo aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esta cuestión de orden público en el juicio de garantías"; como lo estipulado en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece: "Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio."

Las autoridades responsables Secretario de Salud y subsecretario de Coordinación Sectorial de la Secretaría de Salud del estado de Guerrero, al rendir sus respectivos informes justificados, manifestaron que en el presente asunto se actualizan los casos de improcedencia previstos en las fracciones XV y XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, relacionada esta última hipótesis con el diverso normativo 11 del propio ordenamiento legal.

Respecto al primer caso de improcedencia (fracción XV), debe decirse que no opera en la especie.

Es así, toda vez que los aquí quejosos, se duelen precisamente del contenido del oficio 0751, de dieciséis de octubre de dos mil siete, derivado del diverso 4083, signado por el Secretario de Salud del estado de Guerrero, en el cual **se desecha el recurso de inconformidad** que hicieron valer en contra del oficio 4083, de diecinueve de julio ese mismo año, en que se les niega la construcción de un centro de salud en la comunidad denominada Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero; resolución contra la que no procede recurso ordinario alguno.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

De modo que, los aquí quejosos no están obligados a cumplir con el principio de definitividad antes de acudir a esta vía constitucional; es decir, no puede ser exigible; sin que sea óbice a lo aquí ponderado, el contenido del artículo 1° del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativo del estado de Guerrero, cuya literalidad es la siguiente:

***"ARTÍCULO 1º****. El presente Código es de orden público e interés social y tiene como finalidad substanciar y resolver las controversias en materia administrativa y fiscal que se planteen entre los particulares y las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, Municipales, de los Organismos Públicos Descentralizados con funciones de autoridad del Estado de Guerrero, así como las resoluciones que se dicten por autoridades competentes en aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos."*

Tal consideración es así, en razón de que el acto que aquí se menciona, se encuentra implícito en el diverso de acceso a la salud (contenido en el precepto 4° Constitucional), que también reclaman los quejosos; es decir, se reclama una violación directa a la Ley Fundamental del País, y por ende, el juicio de amparo puede interponerse sin necesidad de agotar los medios de defensa respectivo, si es que la Ley que rige el acto lo contempla; o sea, se configura una excepción a la hipótesis contenida en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los preceptos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta que corresponde a los órganos del Poder Judicial de la Federación, el análisis a la vulneración de garantías individuales (derechos subjetivos) ya que las autoridades judiciales estatales o las administrativas encargadas de resolverlos, no son las idóneas para ocuparse de dicha controversia.

Apoya lo apuntado en el párrafo que antecede, la Jurisprudencia sostenida por el Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, publicada en la página doscientos uno, tomo 127-132 Sexta Parte, del Semanario Judicial de la Federación, número de registro 251825, de siguiente rubro y texto:

**"RECURSOS ORDINARIOS. VIOLACIONES DIRECTAS Y VIOLACIONES INDIRECTAS DE LA CONSTITUCION**. Este Tribunal Colegiado estima que **puede promoverse en forma inmediata el juicio de garantías, sin agotar los recursos ordinarios o medios de defensa que la ley señale, cuando se reclaman violaciones directas a la Constitución General de la República, pero solamente cuando se plantea exclusivamente ese tipo de violaciones**, y no así cuando se hacen valer al mismo tiempo en la demanda de garantías, violaciones directa e indirectas a la Carta Magna. Lo anterior, porque sólo en el primer caso se configura una excepción a la regla contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, que consagra el principio de definitividad en el juicio de garantías, **habida cuenta de que el agraviado sólo puede atacar adecuadamente la resolución respectivamente ante el Juez de amparo, pues no resultaría igualmente eficaz plantear esas conculcaciones directas al Pacto Federal en los recursos ordinarios, ya que las autoridades judiciales o administrativas encargadas de resolverlos, no son las idóneas para ocuparse de ellas, por tratarse de cuestiones cuya solución atañe en forma primordial y generalmente privativa al Poder Judicial de la Federación**. En cambio, si se plantean simultáneamente en la demanda de amparo violaciones directas e indirectas a la Constitución, no opera excepción alguna al principio de definitividad antes aludido, porque sí es factible para el afectado obtener con eficacia la modificación, anulación o revocación de la resolución que estima violatoria de garantías, a través del recurso ordinario, pues al interponerlo, el agraviado puede alegar los vicios de legalidad que ostenta la resolución, lo que equivale a plantear las llamadas violaciones constitucionales indirectas, cuya solución por su naturaleza, ya que se trata sólo de determinar si existe inobservancia de leyes secundarias, corresponde inicialmente a la autoridad ordinaria que debe resolver el recurso y sólo en forma mediata competerá al Juez del amparo; sin que sea óbice que en múltiples ocasiones la autoridad ordinaria no pueda analizar las violaciones directas a la Carta Magna que también pudiera causar el proveído recurrido, porque de todas maneras al fallarse el recurso, si dicha autoridad estima fundadas las violaciones de legalidad aducidas, el acto reclamado quedará sin efecto y resultará por tanto innecesario que se estudien aquellas violaciones directas a la Constitución. Sostener el criterio contrario, propiciaría el abuso del juicio de amparo, haciendo nugatorio el principio de definitividad que consagra el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, pues bastaría aducir alguna o algunas violaciones directas a la Constitución, para hacer procedente el juicio de garantías, obligando a la autoridad judicial que debe conocer del mismo, al estudio de las violaciones de mera legalidad, sin que antes hayan sido materia de análisis en el recurso correspondiente; es decir, sin que hayan quedado establecidas esas conculcaciones con el carácter de definitivas. Se estima además, que no resultaría jurídico, cuando se plantean en la misma demanda de garantías violaciones constitucionales directas e indirectas, analizar únicamente las primeras y omitir el estudio de las segundas, porque no puede fraccionarse la procedencia del juicio de garantías. El juicio constitucional

Dirección General de Bibliotecas UAQ

procede porque se configura un excepción a la regla contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, o bien es improcedente conforme a dicha regla; pero no puede aceptarse que el amparo proceda sólo respecto a determinados conceptos de violación y resulte improcedente en lo que ve a otros."

Asimismo, orienta lo expuesto la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 156, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, julio de 2000, Novena Época, con el rubro y texto siguientes:

***"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO**. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.*

De igual manera, no está acreditado el caso de improcedencia previsto en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso artículo 11 del propio ordenamiento legal.

En efecto, el artículo 11 de la Ley de Amparo, prevé que es autoridad para los efectos del amparo, la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar, pero no define qué es autoridad; por tanto, el juzgador debe retomar los criterios Jurisprudenciales y la doctrina, a fin de estar en aptitud de dilucidar si el acto que se reclama en la vía constitucional, es emitido por una autoridad considerada como tal para los efectos del juicio constitucional.

En el caso que nos ocupa, se trata de actos de carácter administrativo, por tal razón, debe distinguirse que clase de órganos de la administración deben considerarse como autoridades y cuales no tienen ese carácter.

Al efecto, la doctrina ha señalado lo siguiente:

*"Los órganos de la administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares.*
*a) Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido* ***órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad****.*
*Los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridad pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente…*

*b) Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares…"*
Datos de localización: Fraga, Gabino, derecho administrativo, décima edición, Editorial Porrúa, páginas 126 y 127.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

De modo que, en el derecho administrativo es autoridad aquel órgano de la administración, o en general del Estado, que reúne las siguientes características:

**a)** Que la Ley le conceda facultades de decisión y ejecución o una de ellas;

**b)** Que a través de dichas facultades se pueda afectar la esfera jurídica de los particulares (afectación jurídica), es decir, sólo puede consistir en la privación de derechos y en la imposición de obligaciones o de cargas.

El segundo elemento señalado, es esencial para el concepto de autoridad, pues en todos los órganos de la administración pública o del Estado, necesariamente se requiere tomar dediciones (qué hacer y cómo hacerlo), las cuales se llevan a la práctica (se ejecutan); empero, si a través de dichas facultades no se afecta la esfera jurídica de los particulares, ese órgano carece de carácter de autoridad.

También cabe hacer la diferencia entre autoridades de derecho y de hecho. Las primeras, se les conoce así, porque tanto su existencia como sus facultades están previstas en la Ley, y las segundas aunque no son fácil de definir, se puede considerar que son aquellos entes públicos que su existencia no se encuentra prevista en una Ley o carecen de facultades de decisión o de ejecución, y no obstante ello, afecta en la práctica la esfera jurídica de los particulares.

Respecto de las autoridades de hecho, es patente que no en todos los casos derivan de una misma causa, por lo que se traen a colación tres tipos:

1. Autoridad de hecho, en virtud de la ilegitimidad de la investidura del funcionario o titular del órgano del Estado;

2. Autoridad de hecho por causa de la imprevisión legal del órgano estatal; y

3. Autoridad de hecho por razón de la incompetencia absoluta del órgano o ente del Estado, en relación con el acto o la ley que se le reclama.

La aludida en primer término, el carácter de autoridad de hecho deriva de los vicios en la elección o designación del funcionario, a esta ilegitimidad se le conoce como incompetencia de origen; la segunda, es cuando el órgano del estado no se encuentra previsto en la Ley, en la que se determine además, el cúmulo de facultades que constituyen su competencia; por ende, es una autoridad de hecho porque no puede invocar a la ley como causa de su existencia, por lo que su ilegitimidad real, se localiza en el órgano o ente en cuanto esfera abstracta de competencia, no en cuanto al titular o agente de la misma.

En este caso, cuando un órgano del Estado, sin estar previsto en la Ley, afecte la esfera jurídica de los particulares, es procedente reclamar en el juicio de amparo la ilegitimidad de la autoridad, con total independencia de cual sea el acto que haya ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar, así como también de la validez de las razones en que se haya pretendido fundar (lo que se reclama es la ilegitimidad del órgano no del funcionario).

Dicho de otro modo, en el juicio de amparo se analiza la constitucionalidad de los actos reclamados a la autoridad responsable, pero nunca la legitimidad o envestidura de su titular o agente.

Por cuanto hace a la tercera autoridad de hecho, son aquellas que emiten actos de los cuales no son competentes para ordenarlos o ejecutarlos, son en sí mismos violatorios de las garantías, en los términos y para los efectos del artículo 149 de la Ley de Amparo (orden de aprehensión ordenada por autoridad administrativa).

En otro aspecto, el Tribunal Pleno de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo interprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede sin duda alguna, modificar sus criterios de interpretación, cuando la realidad en que se aplica sufre cambios; en consecuencia, la fijación que se ha dado al concepto de autoridad responsable, debe ceñirse al momento en que se vive, en el que la organización y las funciones del Estado han resentido cambios sustanciales.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Se sigue que, las atribuciones del estado mexicano se han incrementado en el trascurso del tiempo, de un estado de derecho, pasamos a un estado social del derecho, en el que el crecimiento de la colectividad y concomitante de los problemas y necesidades de ésta, suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades tanto en la prestación de servicios, como de producción.

De ese argumento tenemos que, el significado persistente de autoridad expresa, alude a ascendencia, fuerza, vínculo; en segundo lugar, manifiesta capacidad, atributo, potestad, función; por último, se refiere a los individuos o entidades investidos de estas facultades o funciones.

El significado jurídico relevante de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura (potestad, función); la noción de autoridad jurídica gira, así, alrededor de concepto de facultad la cual indica el poder o capacidad de un individuo o grupo, para modificar una situación jurídica existente.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Guerrero, en sus artículos 1, 11 y 27, establecen:

*"Artículo 1o. La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del estado de Guerrero.*
*Las Secretarías, la Procuraduría General del Justicia, la Contraloría General, la Procuraduría de Protección Ecológica, la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal y la Consejería Jurídica y demás dependencias directamente adscritas al jefe del ejecutivo, integran la Administración Pública Centralizada.*
*Los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, los fideicomisos y demás organismos que se instituyan con tal carácter, constituyen la Administración Pública Paraestatal, debiéndose regir, además de lo dispuesto en la presente Ley, por lo estipulado en la Ley de Entidades Paraestatales y demás disposiciones que resulten aplicables."*

*"Artículo 11. Al frente de cada secretaría habrá un Secretario de despacho, quien para la ejecución de los asuntos de su competencia se auxiliara por los Subsecretarios, Directores Generales, Jefes de Departamento y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.*
*Los titulares de las dependencias y entidades a que se refiere este Ley, podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, salvo las que la Constitución, las Leyes y Reglamentos, dispongan que deben ser ejercidas directamente por ellos."*

*"Artículo 27. La Secretaría de Salud es el órgano encargado de coordinar el Sistema Estatal de Salud e impulsar íntegramente los programas de salud en la Entidad, tanto en materia de salud pública como de atención médica, promover la interrelación sistemática de acciones que en la material lleven a cabo la Federación y el Estado, y ejercer las facultades de la autoridad sanitaria en su ámbito de competencia, correspondiéndole el despacho de los siguientes asuntos:*

*I.- Establecer y conducir la política estatal en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y atendiendo los planes, programas, y directrices de los sistemas Nacional y Estatal de Salud y de conformidad con lo dispuesto por el Gobernador del Estado;*

*II.- Coordinar el Sistema Estatal de Salud y realizar las acciones necesarias para su vinculación al Sistema Nacional, conforme lo dispongan las leyes aplicables;*

*III.- Coordinar los programas y servicios de salud de toda dependencia o entidad pública en los términos de la legislación aplicable y de los acuerdos de coordinación que se celebren. En el caso de las instituciones federales de seguridad social, la coordinación se realizará tomando en cuenta lo que previenen las leyes que rigen el funcionamiento de dichas instituciones;*

*V.- Promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de Salud.*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

…"

Luego, acorde a la doctrina, existen dos tipos de relaciones jurídicas: de coordinación y de supra a subordinación.
Las relaciones de coordinación son vínculos que se entablan por una diversidad de causas, entre dos o más personas físicas o morales, en su calidad de gobernados; en cambio, las relaciones de supra a subordinación, **son las que surgen entre los órganos de autoridad por una parte, y el gobernado, por la otra**. En dichas relaciones, la autoridad desempeña frente al particular los actos de autoridad propiamente dichos, que tiene como característica, la unilateralidad, imperatividad y la coercibilidad.

De manera que, el calificativo de acto de autoridad involucra a un órgano del Estado constituido por una persona o por un cuerpo colegiado, quien ordena o ejecuta ciertos actos en ejercicio del poder de imperio, actos que modifican, crean o extinguen una situación de hecho o de derecho por medio de una decisión con la ejecución de esa decisión o bien por ambas.

Bajo ese orden de ideas, se arriba a la conclusión de que, en el caso, el Secretario de Salud del estado de Guerrero y el Subsecretario de Coordinación Sectorial de dicha Secretaría, sí les resulta el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, pues emiten actos dotados de imperio, que modifican, crean o extinguen una situación de hecho o de derecho por medio de una decisión; toda vez que, el acto que se le reclama en esta vía constitucional es de supra a subordinación; es decir, al emitir el oficio 0751 de diecisiete de octubre de dos mil siete, actúa en su carácter de órgano de la administración pública Estatal centralizada, cuya afectación se hace patente a los gobernados (garantía social de acceso a la salud).

Pues acorde a lo estatuido en el parágrafo tercero del precepto 4° de la Ley Fundamental del País, toda persona y colectividad que se encuentren en el territorio nacional, tiene ese derecho de protección a la salud y por tanto de, el Estado, correlativamente, está obligado a asegurar una adecuada atención a los servicios de Salud, lo que en el caso es competencia de la Secretaría de Salud, como se vio en líneas precedentes.

De modo que, se protege la posibilidad de acceder a los servicios dignos de atención a la salud, en cualquier caso y bajo cualquier circunstancia, dado que entraña la actuación del Estado en beneficio de las condiciones de vida de la población.

De allí que, las tesis que citan las autoridades de cuenta, con los rubros: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS", AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES" y "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO"; aplican pero en sentido contrario, atento a las consideraciones apuntadas en párrafos que anteceden.

Por tanto, al no advertirse la existencia de algún caso de improcedencia, que impida el análisis de fondo de los actos reclamados en esta vía constitucional, se procede al análisis de los mismos.

**CUARTO**. Como conceptos de violación los peticionarios de amparo, expresaron los contenidos en su escrito inicial de demanda, cuya trascripción se omite en obvio de innecesarias repeticiones, en observancia a la Jurisprudencia VI.2o.J/129, consultable en la página quinientos noventa y nueve, Tomo VII, Abril de mil novecientos noventa y ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de siguiente literalidad:

"***CONCEPTOS DE VIOLACION. EL JUEZ NO ESTA OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS***. *El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad de recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*su caso, la ilegalidad de la misma".*

Una vez hecho el estudio de las constancias que obran en el expediente 1157/2007, se llega a la conclusión que son infundados en una parte y fundados en otra más, los conceptos de violación esgrimidos por los quejosos **David Montealegre Hernández, Nieves Solano Montealegre, Aurelia Viterno Moreno, Amalia Aguilar Pausano y Marcelina Rojas Álvarez, todos vecinos de la comunidad de Mini Numa, municipio de Metlatónoc, Guerrero;** atento a las consideraciones que enseguida se precisan.

Antes de abordar el estudio de la controversia planteada en esta vía constitucional, resulta indispensable dejar claro lo siguiente:

Los peticionarios de amparo, el primero de los nombrados, se ostenta con el carácter de delegado municipal, y los restantes como integrantes del Comité de Salud de la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero; adjuntando para ello, únicamente el nombramiento expedido por el presidente Municipal constitucional de Metlatónoc, Guerrero, a favor de David Montealegre Hernández, como delegado municipal de dicha comunidad, para el año dos mil siete.

En cambio, no existe en las actuaciones del presente juicio de amparo, constancia alguna de la que se desprenda el carácter con que se ostentan Nieves Solano Montealegre, Aurelia Viterno Moreno, Amalia Aguilar Pausano y Marcelina Rojas Álvarez; esto es, como integrantes del Comité de Salud de la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero.

Además, la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Guerrero, en el apartado relativo a los órganos auxiliares del ayuntamiento, no prevé que tanto el **delegado** como los **comités**, tengan la representación legal de una comunidad.

Al respecto, conviene citar los siguientes artículos de la referida Ley Orgánica:

*"Artículo 196. Para el mejor funcionamiento del ayuntamiento y su más eficaz desconcentración territorial, se contará con los siguientes órganos:*

*I. Comisarías y Delegaciones;*
*II. Consejos Consultivos de Comisarios Municipales;*
*III. Consejos Consultivos de Ciudadanos de la delegaciones Municipales;*
*IV. Consejos Consultivos de presidentes o comisarios ejidales y de bienes comunales;*
*V. Consejos de Colaboración Municipal;*
*VI. Consejos de presidentes de colonias;*
*VII. Consejos de Urbanismo;*
*VIII. Consejos consultivos de la ciudad;*
*IX. Cronista Municipal, y*
*X. Comité de Desarrollo indigenista;*
*XI. Centros microrregionales de servicios públicos.*

***La presente Ley y otros ordenamientos establecerán los requisitos para la creación de éstos órganos y definirán su integración, facultades y responsabilidades."***

*"Artículo 202. Las cabeceras Municipales con más de 20,000 habitantes, el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, podrá crear Delegaciones Municipales* ***como órganos administrativos desconcentrados por territorio, jerárquicamente subordinados al presidente municipal****, con el ámbito de competencia territorial que el propio Ayuntamiento establezca.*
***Este artículo es aplicable para aquellas localidades en las que no existan comisarías."***

*"Artículo 214. En cada Municipio funcionará uno o varios consejos de colaboración municipal en los términos de la Ley que establece las Bases para la Participación de la Comunidad y de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, para*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*promover, cofinanciar y ejecutar obras públicas, o prestar conjuntamente servicios públicos."*

*"Artículo 221. En cada municipio deberá promoverse la creación de comités ciudadanos de solidaridad social, de justicia y seguridad pública, de vigilancia y apoyo a obras y servicios públicos y de apoyo a la vida municipal en los términos y de la Ley de la materia."*

Ahora bien, los órganos auxiliares en su mayoría, tienen capacidad de decisión dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, como instrumentos de apoyo a la gestión edilicia para la cobertura territorial de la administración pública en todo el municipio y como receptores de los requerimientos sociales, bajo la óptica de la desconcentración administrativa entendida ésta de acuerdo a la definición del Diccionario Jurídico Mexicano, como la forma jurídico administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acerca la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario con economía para éste y descongestionar el poder central.

Los órganos auxiliares constituidos como consejos o comités tiene su origen en las relaciones vecinales y en el creciente interés mostrado por la ciudadanía de intervenir en los asuntos públicos, por lo que una vez instituidos formalmente fungen como consultores y conductores de las demandas sociales hacia la administración pública municipal.

Los Consejos, tienen como función primordial el manifestar a las autoridades los problemas más urgentes que enfrenta la comunidad y proponer las acciones más adecuadas para solucionarlos.
**Los Comités** son órganos auxiliares encargados de atender asuntos determinados, dando seguimiento de la ejecución de programas realizados por la administración pública municipal.

Las delegaciones municipales son órganos administrativos desconcentrados por territorio, **subordinados jerárquicamente al presidente municipal, con un ámbito jurisdiccional determinado por el propio ayuntamiento**.

Como se ve de lo hasta aquí expuesto, no se advierte, en principio, que los delegados municipales, tengan la representación de la comunidad a la que pertenecen, ya que sólo representan la administración del ayuntamiento municipal; así también, no se constata que los comités ciudadanos, tengan esa facultad de representación; máxime que la Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad, tampoco prevé algo al respecto; o sea, en cuanto a los requisitos para la creación de dichos órganos auxiliares, y por tanto, su integración, facultades y responsabilidades.

Ello, asociado a que en el juicio que nos ocupa, no se exhibió constancia alguna que compruebe de manera fehaciente, la voluntad de representación de los habitantes de la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero, recaída en el comité de Salud integrado por Nieves Solano Montealegre, Aurelia Viterno Moreno, Amalia Aguilar Pausano y Marcelina Rojas Álvarez.

De manera que, atendiendo a los principios que rigen al juicio de amparo, tenemos el de instancia de parte agraviada; que significa que el juicio de amparo tiene un carácter inminentemente individualista y su finalidad se agota en la protección del individuo que lo solicita, como lo dispone la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otras palabras, los órganos de amparo no están legalmente facultados para actuar oficiosamente a favor del individuo a quien la autoridad le viola determinadas garantías individuales. Para ello es necesario que éste les solicite o pida su intervención, en los términos y con las formalidades que para cada caso prevé la Ley de Amparo.
Asimismo, atendiendo al principio de relatividad de la sentencias, cuando se emiten éstas en los juicios de amparo, deben de abstenerse de hacer declaraciones generales en cuanto a la inconstitucionalidad de la ley o acto que se reclama, y concretarse a otorgar la protección únicamente a quien la pidió y sólo respecto del acto que se planteó en la demanda.
Es decir, conforme a este principio la sentencia que se dicta en el juicio de garantías no tiene efectos generales, por lo que sólo protege o beneficia a quien o quienes solicitaron el amparo por sí o en representación legal de otro, mas no así y de ningún modo a quienes por cualquier circunstancia, no hicieron tal reclamación en la vía constitucional.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Al respecto, el artículo 76 de la Ley de Amparo, estatuye:

*"Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."*

De allí que, al no acreditar los aquí quejosos la representación de la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero, para accionar la presente vía constitucional, sólo se analizará la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, en lo individual respecto de las personas que comparecieron y firmaron la demanda de amparo y no como representantes de una colectividad.

Hechas estas precisiones, se procede abordar el estudio del acto reclamado.

De inicio, es pertinente destacar que los peticionarios de amparo se duelen de los siguientes actos reclamados:

**a)** La determinación de dieciséis de octubre de dos mil siete, contenida en el oficio 0751, signado por el Secretario de Salud del estado de Guerrero; y

**b)** La vulneración directa de su garantía social de acceso a la salud, contenida en el precepto 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
De modo que, se procede al estudio de los actos reclamados en el orden que se citan.

Respecto al primero, aducen los quejosos que se vulnera en su perjuicio el contenido de los preceptos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; toda vez que de manera infundada el Secretario de Salud del estado de Guerrero, desecha de plano el recurso de inconformidad que hicieron valer de acuerdo a los lineamientos previstos en la Ley de Salud del estado de Guerrero; esencialmente, porque su numeral 1°, no prevé que los gobernados al solicitar la protección de acceso a la salud, tengan que iniciar un procedimiento administrativo; además de que el diverso artículo 3° de la propia Ley de Salud, establece que las autoridades sanitarias del Estado, lo son el Gobernador y Secretario de Salud.

También argumentan los quejosos que, si bien las verificaciones sanitarias, medidas de seguridad y sanciones aplicadas pueden producir procedimientos administrativos; empero, la misma Ley no señala que sean las únicas que deban producir resoluciones administrativas y atacadas con un recurso de inconformidad.

Ahora bien, de las constancias que obran en autos se advierte que, los peticionarios de amparo, en escrito que presentaron el siete de mayo de dos mil siete, solicitaron al Gobernador del estado de Guerrero, en su calidad de autoridad sanitaria, el servicio de una unidad médica con personal capacitado para atender a la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc y sus alrededores y se les proporcionara el cuadro básico de medicamentos (servicios básicos de salud); en respuesta a su solicitud, el Secretario de Salud del estado de Guerrero, emitió el oficio número 4083, de diecinueve de julio de dos mil siete, en que les negó tal petición, argumentando la citada autoridad que acorde a los lineamientos establecidos en el modelo integrador de atención a la salud (MIDAS), para la construcción de un centro de Salud, la localidad debía contar con una población de dos mil quinientos a tres mil habitantes por núcleo básico a una distancia de quince kilómetros y un tiempo de treinta minutos de recorrido al Centro de Salud más cercano y que la comunidad respectiva, no cumplía con tales requisitos.

La anterior determinación de la autoridad responsable, originó que los aquí quejosos interpusieran el recurso de inconformidad previsto en los artículos 321 al 332 de la Ley de Salud del estado de Guerrero, el cual fue desechado de plano el dieciséis de octubre de dos mil siete, como se advierte de las fojas treinta y nueve y cuarenta de actuaciones.

Luego, se advierte entonces que el origen del acto que aquí se analiza (el marcado con el inciso a), deriva de un derecho de petición, contra el cual no procede recurso alguno, pues sostener lo contrario, equivaldría a restringir, limitar o disminuir la garantía individual contenida en el precepto 8° de la Constitución Federal y, por tanto, a condicionar la

Dirección General de Bibliotecas UAG

vigencia de dicha garantía a lo que disponen las leyes secundarias o trámites establecidos por la autoridad respectiva, que por su naturaleza no son los directa y expresamente instituidos para examinar y decidir los problemas referentes a la constitucionalidad de ese tipo de actos.

Lo expuesto en el párrafo que antecede, se corrobora con lo contenido en los artículos 321 al 332 de la Ley de Salud del estado de Guerrero, los cuales estatuyen:

*"**ARTICULO 321.- Contra actos y resoluciones que dicten las autoridades sanitarias del Estado que con motivo de la aplicación de esta Ley den fin a una instancia o resuelvan un expediente, los interesados podrán interponer el recurso de inconformidad**.*
***ARTICULO 322.-** El plazo para interponer el recurso será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere notificado la resolución o acto que se recurra.*
***ARTICULO 323.-** El recurso se interpondrá ante la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución o acto combatido, directamente o por correo certificado con acuse de recibo, en este último caso, se tendrá como fecha de presentación la del día de su depósito en la oficina de correos.*
***ARTICULO 324.-** En el escrito se precisará el nombre y domicilio de quien promueva, los hechos objeto del recurso, la fecha en que, bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente, que tuvo conocimiento de la resolución o acto impugnado, los agravios que, a juicio del recurrente, le cause la resolución o acto impugnado, la mención de la autoridad que haya dictado la resolución, ordenado o ejecutado el acto y el ofrecimiento de las pruebas que el inconforme se proponga rendir.*
*Al escrito deberán acompañarse los siguientes documentos:*
*I.- Los que acrediten la personalidad del promovente, siempre que no sea el directamente afectado y cuando dicha personalidad no hubiera sido reconocida con anterioridad por la autoridad sanitaria competente, en la instancia o expediente que concluyó con la resolución impugnada;*
*II.- Los documentos que el recurrente ofrezca como pruebas y que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, y*
*III.- Copia de la resolución impugnada, en su caso.*
***ARTICULO 325.-** En la tramitación del recurso se admitirá toda clase de medios probatorios, excepto la confesional.*
***ARTICULO 326.-** Al recibir el recurso, la unidad respectiva verificará si éste es procedente, y si fue interpuesto en tiempo debe admitirlo o, en su caso, requerir al promovente para que lo aclare, concediéndole al efecto un término de cinco días hábiles.*
*En el caso que la unidad citada considere, previo estudio de los antecedentes respectivos, que procede su desechamiento, emitirá opinión técnica en tal sentido.*
***ARTICULO 327.-** En la substanciación del recurso sólo procederán las pruebas que se hayan ofrecido en la instancia o expediente que concluyó con la resolución o acto impugnado y las supervenientes.*
*Las pruebas ofrecidas que procedan se admitirán por el área competente que deba continuar el trámite del recurso y para su desahogo, en su caso, se dispondrá de un término de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que hayan sido admitidas.*
***ARTICULO 328.-** En el caso de que el recurso fuere admitido, la unidad respectiva, sin resolver en lo relativo a la admisión de las pruebas que se ofrezcan, emitirá una opinión técnica del asunto dentro de un plazo de treinta días hábiles contados a partir del auto admisorio, y de inmediato remitirá el recurso y el expediente que contenga los antecedentes del caso, al área competente de la autoridad sanitaria que corresponda y que deba continuar el trámite del recurso.*
*El titular del Poder Ejecutivo, en su caso, los Ayuntamientos, resolverán los recursos que se interpongan con base en esta Ley, esta facultad podrá ser delegada, en acuerdo que se publique en el Periódico Oficial.*
***ARTICULO 329.-** El Titular del Poder Ejecutivo del Estado y los Titulares de los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, resolverán los recursos que se interpongan de conformidad con esta Ley, y al efecto, podrán confirmar, modificar o revocar el acto o resolución que se haya combatido.*
*Dichas autoridades, en uso de las facultades que les confiere la legislación aplicable, podrán delegar dicha atribución, debiéndose publicar el acuerdo respectivo en el Periódico Oficial.*
***ARTICULO 330.-** A solicitud de los particulares que se consideren afectados por alguna resolución o acto de las autoridades sanitarias, éstas los orientarán sobre el derecho que tienen de recurrir la resolución o acto de que se trate, y sobre la tramitación del recurso.*

Dirección General de Bibliotecas UAG

***ARTICULO 331.-*** *La interposición del recurso suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal.*
*Tratándose de otro tipo de actos o resoluciones, la interposición del recurso suspenderá su ejecución, siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:*
*I.- Que lo solicite el recurrente;*
*II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y*
*III.- Que fueren de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al recurrente, con la ejecución del acto o resolución combatida.*
***ARTICULO 332.-*** *En la tramitación del recurso de inconformidad, se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Estado."*

De los artículos transcritos, se constata que sólo procede el recurso de inconformidad en contra de actos y resoluciones que emitan las autoridades sanitarias del estado de Guerrero, con motivo de la aplicación de la Ley de Salud, mediante los cuales se **dé fin a una instancia o resuelvan un expediente.**

En el presente caso, el medio de comunicación 4083 de diecinueve de junio de dos mil siete, origen del acto objeto de estudio, no se trata de un acto o resolución que dé fin una instancia o resuelva un expediente.

Al efecto, se precisa que por Instancia se entiende al conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictarse resolución definitiva; es decir, seguir un juicio formal respecto a una cosa, por el término y con las solemnidades establecidas por las Leyes (función jurisdiccional Juzgados y Tribunales).

En el ámbito administrativo, esos actos se van a presentar en un procedimiento seguido en forma de juicio (procedimiento administrativo), con el objeto de prevenir el nacimiento de un acto administrativo desfavorable; por lo que se patentiza ejercer la garantía de audiencia en la fase del aludido procedimiento. El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.

Dejando patente que, sólo en materia fiscal, la instancia también se le denomina petición o demanda, dado que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, emplea como sinónimo de petición y de recurso administrativo.

Por expediente, en términos procesales, se entiende al conjunto ordenado y foliado de documentos o piezas escritas en los que se hacen constar todas las actuaciones judiciales (resoluciones o diligencias), así como los actos de las partes y de los terceros correspondientes a un juicio o proceso o a un procedimiento de jurisdicción voluntaria.

De modo que, en el presente asunto, no se advierte de actuaciones la existencia de un expediente administrativo y que por ende, se hubiese resuelto en definitiva; sino que –como se dijo- el acto que aquí se analiza, deriva de un derecho de petición con motivo de una solicitud que se hizo al Gobernador Constitucional del Estado, como autoridad primigenia sanitaria del estado de Guerrero.

De allí que, la respuesta otorgada al derecho de petición de los aquí quejosos, contenida en el oficio 4083, de diecinueve de julio de dos mil siete, no deriva de un procedimiento seguido en forma de juicio, donde se actualizaran las formalidades esenciales del procedimiento (garantía de audiencia) y por tanto, concluyera con una resolución; de manera que, tal determinación no es factible recurrirla a través del recurso de inconformidad previsto en el artículo 321 de la Ley de Salud del estado de Guerrero, pues no se cumplen con los supuestos previstos para ello, tal y como se ponderó en parágrafos que anteceden.

De manera que, no se vulneran en perjuicio de los disconformes, las garantías constitucionales que aluden y lo que procede en consecuencia, es negar la protección de la justicia federal por cuanto al primer acto combatido por los quejosos.

**QUINTO**. Seguidamente, se procede abordar el estudio del segundo acto reclamado, precisado con el inciso **b)** del considerando que precede.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Argumentan medularmente los peticionarios de amparo, que el actuar del Secretario de Salud del estado de Guerrero, viola en perjuicio de los quejosos el contenido del párrafo tercero del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que en materia de Salud, el Estado se encuentra obligado a instrumentar acciones tendientes a lograr el bienestar físico y mental de los Mexicanos, prolongar y mejorar la calidad de vida en todos los sectores; a propiciar y expandir en la medida de lo posible, la preservación y conservación de la salud.

El artículo 4°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

*"Artículo 4°.*
*…*
***Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución****.*

*…"*

El precepto trascrito con antelación, es una norma programática y contiene un derecho subjetivo al declarar que: *"toda persona tiene derecho a la protección de la salud …",* lo cual indica que establece una garantía de igualdad; por tanto, se trata de un derecho del que, sin distinciones de ninguna especie, goza toda persona que se encuentren en el territorio nacional. Correlativamente, impone al Estado la obligación de promover leyes reglamentarias que aseguren una adecuada atención a los servicios de salud.

En sí, el citado párrafo establece las directrices que el legislador debe seguir al momento de reglamentar su contenido, que es precisamente la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos, como lo ha señalado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que emitió al resolver el amparo en revisión 115/2003.

Por consiguiente, el precepto constitucional en estudio establece la posibilidad de acceder, en condiciones de igualdad, a servicios de salud dignos que la atiendan en cualquier caso y bajo cualquier circunstancia. Garantía individual de igualdad que está correlacionada con los diversos preceptos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordenan:

*"Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*
*…*
*Queda prohibida toda discriminación, motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social,* ***las condiciones de salud****, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."*

*"Artículo 2°. La nación mexicana es única e indivisible*
*A…*
*B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*
*Para abatir las carencias y rezagos que afectas a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:*
*I…*
*II…*
*III* ***Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud*** ***mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil****.*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

…”

En torno a este derecho, el Pleno de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis P. XIX/2000, publicada en la página ciento doce, tomo XI, Marzo de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, número de registro 192160, cuya reproducción es la siguiente:

**“SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS**. La Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud que consagra el artículo 4o., párrafo cuarto de la Carta Magna, establece en sus artículos 2o., 23, 24, fracción I, 27, fracciones III y VIII, 28, 29 y 33, fracción II, que el derecho a la protección de la salud tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfaga las necesidades de la población; que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; que los servicios de salud se clasifican en tres tipos: de atención médica, de salud pública y de asistencia social; que son servicios básicos de salud, entre otros, los consistentes en: a) la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias, definiéndose a las actividades curativas como aquellas que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; y b) la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud para cuyo efecto habrá un cuadro básico de insumos del sector salud. Deriva de lo anterior, que se encuentra reconocido en la Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud, el que tal garantía comprende la recepción de los medicamentos básicos para el tratamiento de una enfermedad, como parte integrante del servicio básico de salud consistente en la atención médica, que en su actividad curativa significa el proporcionar un tratamiento oportuno al enfermo, lo que incluye, desde luego, la aplicación de los medicamentos básicos correspondientes conforme al cuadro básico de insumos del sector salud, sin que obste a lo anterior el que los medicamentos sean recientemente descubiertos y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, pues éstas son cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad, como parte integrante del derecho a la protección de la salud que se encuentra consagrado como garantía individual, y del deber de proporcionarlos por parte de las dependencias y entidades que prestan los servicios respectivos.”

El derecho a la salud consagrado en el artículo 4° de la Constitución Federal, involucra tanto garantías individuales como sociales, por cuanto que requiere, para ser efectivo, la participación del individuo, de la sociedad y del Estado. A modo de características específicas de este derecho, se señalan las siguientes:

a) es una garantía individual;
b) Sus titulares pueden ejercerlo libremente;
c) Es un derecho universal, pues protege a todo ser humano;
d) Su parte medular consiste en el acceso a los servicios de salud.

Gozar de una adecuada protección de la salud, dependerá, como lo señala la propia Norma Fundamental del País, de bases y modalidades que al efecto defina la Ley.

El derecho a la salud (o a su protección) –como se dijo- es uno de los derechos sociales por antonomasia; se trata de un derecho prestacional en la medida en que principalmente implica y conlleva una serie de obligaciones positivas (de hacer) por parte de los poderes públicos.
La salud como objeto de protección del derecho que se comenta, puede entenderse, de acuerdo con la Organización Mundial de Salud, como un estado de bienestar físico, psíquico y social, tanto del individuo como de la colectividad.

De la consideración del derecho a la salud como derecho fundamental deriva que el sistema de prestaciones que se establezca para hacerlo realidad, debe tener, por lo menos, las tres siguientes características: Universalidad, equidad y calidad.

**La universalidad** se corresponde tanto al carácter de derecho fundamental de protección a la salud, como a su asignación a toda persona. **La equidad** implica que los servicios sanitarios públicos sean financiados principalmente por impuestos y

Dirección General de Bibliotecas UAC

no por el pago de cuotas de sus usuarios, salvo de aquellos que tengan capacidad económica suficiente; con ello se busca evitar las discriminaciones en el acceso, así como la consecución por ese medio del mandato de redistribución del ingreso y la riqueza previsto en el normativo 25 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la no discriminación en materia de derechos sociales, se encuentra explícitamente recogida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno, específicamente en su artículo 2. 2., que dispone lo siguiente:

*"2. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."*

Finalmente, **la calidad** es un requisito no solamente de la existencia misma del sistema comprendido globalmente (dado que no sirve de nada un sistema sanitario que opera en pésimas condiciones de calidad, lo que puede llevar incluso no a la protección de la salud, sino a su empeoramiento), sino también de igualdad entre quienes acceden a los servicios públicos de salud y de quienes lo hacen en servicios privados.

Al igual que el resto de los derechos sociales, el desarrollo al derecho de protección a la Salud, corre paralelo a la fortaleza de los poderes públicos; empero, ello no significa que el Estado pueda alegar motivos no justificados, como la escasez presupuestal, para dejar de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

Pues bien, la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 4° de la Ley Suprema del País, es la Ley General de Salud, que en su artículo 2° establece las finalidades del derecho a la protección a la Salud; por su parte su artículo 5°, prevé el Sistema Nacional de Salud, que bajo la coordinación de la Secretaría de Salud, existe para hacer frente a los problemas de salubridad que aquejen a la población. El citado Sistema Nacional de Salud, está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho de protección a la salud.

Luego, las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, se encuentran comprendidas en los normativos 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 13, 23, 24, 25, 26, 27, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 50, 51, 52, 53, 77 bis 1, 77 bis 2, 77 bis 3 y 77 bis 7 de la Ley General de Salud, los cuales disponen lo siguiente:

***"Artículo 1o**.- La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."*
***"Artículo 2o**.- El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:*

***I.** El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;*

***II.** La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;*

***III.** La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;*

***IV.** La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;*

***V.** El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;*

***VI.** El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

***VII.*** *El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud."*

***"Artículo 3o.-*** *En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:*

***I.*** *La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta Ley;*

***II.*** *La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;*

***II bis.*** *La Protección Social en Salud.*

***III.*** *La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracción II;*

***IV.*** *La atención materno-infantil;*
***IV Bis.*** *El programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas;*

***V.*** *La salud visual.*

***VI.*** *La salud auditiva.*

***VII.*** *La planificación familiar;*

***VIII.*** *La salud mental;*

***IX.*** *La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;*

***X.*** *La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;*

***XI.*** *La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;*

***XII.*** *La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;*

***XIII.*** *La educación para la salud;*

***XIV.*** *La orientación y vigilancia en materia de nutrición;*

***XV.*** *La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;*

***XVI.*** *La salud ocupacional y el saneamiento básico;*

***XVII.*** *La prevención y el control de enfermedades transmisibles;*

***XVIII.*** *La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;*

***XIX.*** *La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;*

***XX.*** *La asistencia social;*

***XXI.*** *El programa contra el alcoholismo;*

***XXII.*** *El programa contra el tabaquismo;*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

***XXIII.*** *El programa contra la farmacodependencia;*

***XXIV.*** *El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;*

***XXV.*** *El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos;*

***XXVI.*** *El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en la fracción XXII y XXIII;*

***XXVII.*** *El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley;*

***XXVIII.*** *El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes, células y cadáveres de seres humanos;*

***XXIX.*** *La sanidad internacional, y*

***XXX.*** *Las demás materias que establezca esta Ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 4o. Constitucional."*

***"Artículo 5o.- El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud."***

***"Artículo 6o.-*** *El sistema nacional de salud tiene los siguientes objetivos:*

***I.*** *Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;*

***II.*** *Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;*

***III.*** *Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;*

***IV.*** *Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;*

***IV Bis.*** *Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social;*

***V.*** *Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;*

***VI.*** *Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud;*

***VI Bis.*** *Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas;*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

***VII.*** *Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección, y*

***VIII.*** *Promover un sistema de fomento sanitario que coadyuve al desarrollo de productos y servicios que no sean nocivos para la salud."*

***"Artículo 7o.-*** *La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:*

***I.*** *Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal;*

***II.*** *Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;*

***III.*** *Impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud;*

***IV.*** *Promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que le sea solicitada por el Ejecutivo Federal;*

***V.*** *Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades del sector salud, con sujeción a las disposiciones generales aplicables;*

***VI.*** *Coordinar el proceso de programación de las actividades del sector salud, con sujeción a las leyes que regulen a las entidades participantes;*

***VII.*** *Formular recomendaciones a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de salud;*

***VIII.*** *Impulsar las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud;*

***IX.*** *Coadyuvar con las dependencias competentes a la regulación y control de la transferencia de tecnología en el área de salud;*

***X.*** *Promover el establecimiento de un sistema nacional de información básica en materia de salud;*

***XI.*** *Apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud;*

***XII.*** *Coadyuvar a que la formación y distribución de los recursos humanos para la salud sea congruente con las prioridades del Sistema Nacional de Salud;*

***XIII.*** *Promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de su salud;*

***XIV.*** *Impulsar la permanente actualización de las disposiciones legales en materia de salud, y*

***XV.*** *Las demás atribuciones, afines a las anteriores, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud, y las que determinen las disposiciones generales aplicables."*

***"Artículo 13.-*** *La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

***A.*** *Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:*
***I.*** *Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;*

***II.*** *En las materias enumeradas en las fracciones I, III, V, VI, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII Y XXIX, del artículo 3o. de esta Ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud;*

***III.*** *Organizar y operar los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;*

***IV.*** *Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia;*

***V.*** *Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;*

***VI.*** *Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento;*

***VII.*** *Coordinar el Sistema Nacional de Salud;*

***VII bis.*** *Regular, desarrollar, coordinar, evaluar y supervisar las acciones de protección social en salud;*

***VIII.*** *Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional;*

***IX.*** *Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general, y*

***X.*** *Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables.*

***B.*** *Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:*

***I.*** *Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI Y XXII, del artículo 3o., de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;*

***II.*** *Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;*

***III.*** *Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;*

***IV.*** *Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;*

***V.*** *Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;*

***VI.*** *Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y*

***VII.*** *Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta Ley y demás disposiciones generales aplicables."*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

***"Artículo 23.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicios de salud todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad."***

***"Artículo 24.-*** *Los servicios de salud se clasifican en tres tipos:*

***I. De atención médica;***

***II.*** *De salud pública, y*
***III.*** *De asistencia social."*

***"Artículo 25.-*** *Conforme a las prioridades del Sistema Nacional de Salud, se garantizará la extensión cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud, preferentemente a los grupos vulnerables."*

***"Artículo 26.-*** *Para la organización y administración de los servicios de salud, se definirán criterios de distribución de universos de usuarios, de regionalización y de escalonamiento de los servicios, así como de universalización de cobertura."*

***"Artículo 27.*** *Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:*

***I.*** *La educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente;*

***II.*** *La prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria, de las no transmisibles más frecuentes y de los accidentes;*

***III.*** *La atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias;*

***IV.*** *La atención materno-infantil;*
***V.*** *La planificación familiar;*

***VI.*** *La salud mental;*

***VII.*** *La prevención y el control de las enfermedades bucodentales;*

***VIII.*** *La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud;*

***IX.*** *La promoción del mejoramiento de la nutrición, y*

***X.*** *La asistencia social a los grupos más vulnerables y, de éstos, de manera especial, a los pertenecientes a las comunidades indígenas."*

***"Artículo 32.- Se entiende por atención médica el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud."***

***"Artículo 33.-*** *Las actividades de atención médica son:*

***I. Preventivas, que incluyen las de promoción general y las de protección específica;***

***II. Curativas, que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno, y***

Dirección General de Bibliotecas UAQ

***III. De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a corregir las invalideces físicas o mentales**."*

***"Artículo 34**.- Para los efectos de esta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en:*

***I. Servicios públicos a la población en general;***

***II.** Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios;*

***III.** Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y*
***IV.** Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria."*

***"Artículo 35**.- **Son servicios públicos a la población en general los que se presten en establecimientos públicos de salud a los residentes del país que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad en el momento de usar los servicios, fundados en las condiciones socioeconómicas de los usuarios.***

*Los derechohabientes de las instituciones de seguridad social podrán acceder a los servicios a que se refiere el párrafo anterior en los términos de los convenios que al efecto se suscriban con dichas instituciones, de conformidad con las disposiciones aplicables."*

***"Artículo 36**.- Las cuotas de recuperación que en su caso se recauden por la prestación de servicios de salud, se ajustarán a lo que disponga la legislación fiscal y a los convenios de coordinación que celebren en la materia el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas.*

*Para la determinación de las cuotas de recuperación se tomará en cuenta el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas del usuario.*

*Las cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando el usuario carezca de recursos para cubrirlas, o en las zonas de menor desarrollo económico y social conforme a las disposiciones de la Secretaría de Salud.*

*A los extranjeros que ingresen al país con el propósito predominante de hacer uso de los servicios de salud, se cobrará íntegramente el costo de los mismos, excepto en los casos de urgencias.*

*Se eximirá del cobro de las cuotas de recuperación por concepto de atención médica y medicamentos, a todo menor a partir de su nacimiento hasta cinco años cumplidos, que no sea beneficiario o derechohabiente de alguna institución del sector salud. Para el cumplimiento de esta disposición, será requisito indispensable que la familia solicitante se encuentre en un nivel de ingreso correspondiente a los tres últimos deciles establecidos por la Secretaría de Salud."*

*"Artículo 37.- Son servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social los prestados por éstas a las personas que cotizan o a las que hubieren cotizado en las mismas conforme a sus leyes y a sus beneficiarios, los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal presten tales instituciones a otros grupos de usuarios.*
*Estos servicios se regirán por lo establecido en las disposiciones legales que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones prestadoras y por las contenidas en esta Ley, en lo que no se oponga a aquéllas."*

*Dichos servicios, en los términos de esta Ley y sin perjuicio de lo que prevengan las leyes a las que se refiere el párrafo anterior, comprenderán la atención médica, la atención materno-infantil, la planificación familiar, la salud mental, la promoción de la formación de recursos humanos, la salud ocupacional y la prevención y control de enfermedades no transmisibles y accidentes.*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

***"Artículo 38**.- Son servicios de salud privados los que presten personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, y sujetas a los ordenamientos legales, civiles y mercantiles. En materia de tarifas, se aplicará lo dispuesto en el Artículo 43 de esta Ley.*

*Estos servicios pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros, individuales o colectivos.*

***Artículo 39**.- Son servicios de salud de carácter social los que presten, directamente o mediante la contratación de seguros individuales o colectivos, los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y a los beneficiarios de los mismos."*

***"Artículo 40**.- Las modalidades de acceso a los servicios de salud privados y sociales se regirán por lo que convengan prestadores y usuarios, sin perjuicio de los requisitos y obligaciones que establezca esta Ley y demás disposiciones aplicables."*
***Artículo 41**.- Los servicios de salud que presten las entidades públicas o empresas privadas a sus empleados y a los beneficiarios de los mismos, con recursos propios o mediante la contratación de seguros individuales o colectivos, se regirán por las convenciones entre prestadores y usuarios, sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables a las instituciones de salud respectivas."*

***"Artículo 50**.- Para los efectos de esta Ley, se considera usuario de servicios de salud a toda persona que requiera y obtenga los que presten los sectores público, social y privado, en las condiciones y conforme a las bases que para cada modalidad se establezcan en esta Ley y demás disposiciones aplicables."*

***"Artículo 51**.- Los usuarios tendrán derecho a obtener prestaciones de salud oportunas y de calidad idónea y a recibir atención profesional y éticamente responsable, así como trato respetuoso y digno de los profesionales, técnicos y auxiliares."*

***"Artículo 52**.- Los usuarios deberán ajustarse a las reglamentaciones internas de las instituciones prestadoras de servicios de salud, y dispensar cuidado y diligencia en el uso y conservación de los materiales y equipos médicos que se pongan a su disposición."*

***"Artículo 53**.- La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los procedimientos para regular las modalidades de acceso a los servicios públicos a la población en general y a los servicios sociales y privados."*

***"Artículo 77 bis 1.- Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social**.*

***La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.***

*Las disposiciones reglamentarias establecerán los criterios necesarios para la secuencia y alcances de cada intervención que se provea en los términos de este Título.*

***Artículo 77 bis 2**.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por Sistema de Protección Social en Salud a las acciones que en esta materia provean los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud.*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*La Secretaría de Salud coordinará las acciones de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud, los cuales contarán con la participación subsidiaria y coordinada de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en este Título.*

*Para efectos de este Título se entenderá por Regímenes Estatales, a las acciones de protección social en salud de los Estados de la República y del Distrito Federal.*

***Artículo 77 bis 3.-*** *Las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, se incorporarán al Sistema de Protección Social en Salud que les corresponda en razón de su domicilio, con lo cual gozarán de las acciones de protección en salud a que se refiere este Título.*

***Artículo 77 bis 7****.- Gozarán de los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud las familias cuyos miembros en lo individual satisfagan los siguientes requisitos:*

***I.*** *Ser residentes en el territorio nacional;*

***II. No ser derechohabientes de la seguridad social;***

***III.*** *Contar con Clave Única de Registro de Población;*

***IV.*** *Cubrir las cuotas familiares correspondientes, en los términos establecidos por el artículo 77 Bis 21 de esta Ley, y*

***V.*** *Cumplir con las obligaciones establecidas en este Título."*

Por su parte, la Ley de Salud del estado de Guerrero, estatuye:

*"**ARTICULO 1°.-** La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto la protección de la salud y establecer las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud proporcionados por el Estado y la concurrencia de éste y sus municipios en materia de salubridad local. En términos del Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Salud; es de observancia general en el Estado de Guerrero.*

***ARTICULO 2°.-*** *El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:*

*I.- El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;*
*II.- La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana;*
*III.- La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;*
*IV.- La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;*
*V.- El disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;*
*VI.- El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y*
*VII.- El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.*

***ARTICULO 3°.-*** *Son autoridades sanitarias estatales:*
*I.- El Gobernador del Estado;*
*II.- El Secretario de Salud, quien podrá delegar facultades en servidores públicos subalternos mediante acuerdos que deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.*

***ARTICULO 4°.-*** *La estructura administrativa a que se refieren el artículo 19 de la Ley General de Salud, será la*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*Secretaría de Salud Estatal, que es una dependencia auxiliar del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, y tiene como objetivos la prestación de los servicios de salud en la entidad, tanto en materia de salud pública como de atención médica; la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo la Federación y el Estado, ejercer el control sanitario en su ámbito de competencia, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.*

***ARTICULO 4 Bis.-*** *La Secretaría de Salud, para el logro de su objeto, tendrá las siguientes atribuciones:*

*I.- Organizar y operar en el Estado de Guerrero, los servicios de salud a población abierta en materia de salubridad general y de regulación y control sanitario conforme a lo que establece el Acuerdo de Coordinación;*
*II.- Organizar el Sistema Estatal de Salud, en términos de la Ley General de Salud y la Ley de Salud del Estado de Guerrero;*
*III.- Realizar todas aquellas acciones tendientes a garantizar el derecho a la protección de la salud de los habitantes del Estado;*
*IV.- Ejercer las funciones de autoridad sanitaria en el Estado, en los términos de este ordenamiento y la Ley General de Salud;*
*V.- Llevar a cabo el control sanitario en los términos de la Ley General de Salud, en esta Ley y de los Acuerdos de Coordinación;*
*VI.- Impulsar la permanente actualización de las disposiciones legales en materia de salud;*
*VII.- Conocer y aplicar la normatividad general en materia de salud, tanto nacional como internacional, a fin de proponer adecuaciones a las normas estatales y establecer esquemas que logren su correcto cumplimiento;*
*VIII.- Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, realizando todas aquellas acciones necesarias para mejorar la calidad en su prestación;*
*IX.- Apoyar en la Entidad la coordinación de los programas y servicios de salud de toda dependencia o entidad pública en los términos de la legislación aplicable y de los acuerdos de coordinación que en su caso se celebre;*
*En el caso de programas y servicios de las instituciones federales de seguridad social, el mencionado apoyo se realizará tomando en cuenta lo que previenen las leyes que rigen el funcionamiento de dichas instituciones;*
*X.- Promover la ampliación de la cobertura de la prestación de los servicios, apoyando los programas que para tal efecto elabore la Secretaría de Salud del Gobierno Federal;*
*XI.- Impulsar, en los términos de los convenios que al efecto se suscriban, la desconcentración y descentralización a los municipios de los servicios de salud;*
*XII.- Coordinar el proceso de programación de las actividades de salud en el Estado, con sujeción a las disposiciones legales aplicables;*
*XIII.- Promover, coordinar y realizar la evaluación de los programas y servicios de salud, que le sea solicitada por el Ejecutivo Estatal;*
*XIV.- Administrar los recursos que le sean asignados, las cuotas de recuperación, así como las aportaciones que reciba de otras personas o instituciones;*
*XV.- Formular recomendaciones a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieren los programas de salud del Estado;*
*XVI.- Promover el establecimiento de un sistema Estatal de información básica en materia de salud que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de temas y aspectos específicos;*
*XVII.- Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades de salud del Estado, con sujeción a las disposiciones generales aplicables;*
*XVIII.- Apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y educativas del Estado, para formar y capacitar profesionistas, especialistas y técnicos en materia de salud;*
*XIX.- Coadyuvar a que la formación y distribución de los recursos humanos para la salud sea congruente con las prioridades del Sistema Estatal de Salud;*
*XX.- Impulsar, en el ámbito estatal, las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud;*
*XXI.- Coadyuvar con las dependencias federales competentes en la regulación y control de la transferencia de la tecnología en el área de la salud;*
*XXII.- Difundir a las autoridades correspondientes y a la población en general, a través de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de recopilación de información, documentación e intercambio que realice;*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*XXIII.- Atender y reducir los índices de mal nutrición, sobrepeso y obesidad en la población y en particular a los menores de edad y adolescentes en el Estado de Guerrero.*
*XXIV.- Promover e impulsar la participación de la comunidad del Estado en el cuidado de su salud; y*
*XXV.- Las demás atribuciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Estatal de Salud, y las que determinen las disposiciones generales aplicables.*

***ARTICULO 5º Bis.-*** *El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Administración Pública Estatal y Municipal a través de los Ayuntamientos, realizarán acciones de concientización y promoción de las medidas preventivas a fin de evitar la mal nutrición, el sobrepeso y la obesidad de las personas y en particular de los menores de edad y adolescentes que acuden a diversas instituciones educativas públicas o privadas localizadas en la Entidad.*

***ARTICULO 6.-*** *La Secretaría de Salud, aplicará y respetará las condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y sus reformas futuras, así como los Reglamentos de Escalafón y Capacitación, que permita la promoción del personal a cargos directivos en función de criterios de profesionalismo y capacidad demostrada; para controlar y estimular al personal de base de la Secretaría de Salud por su asistencia, puntualidad y permanencia en el trabajo; para evaluar y estimular al personal de la Secretaría de Salud por su productividad en el trabajo, y el de becas, así como el Reglamento y Manual de Seguridad e Higiene, elaborados conforme a la normatividad Federal aplicable en sus relaciones laborales con los trabajadores provenientes de la Secretaría de Salud, para que procedan a su registro ante los organismos jurisdiccionales correspondientes. Lo anterior, con el propósito de que se apliquen en las controversias que se diriman por la autoridad jurisdiccional.*

***ARTICULO 7.-*** *La Secretaría de Salud, contará con la siguiente estructura para su Dirección y Administración:*
*I.- Secretario de Salud;*
*II.- Subsecretario de Coordinación Sectorial.*
*III.- Subsecretario de Prevención y Control de Enfermedades;*
*IV.- Subsecretario de Regulación, Control y Fomento Sanitario;*
*V.- Subsecretario de Administración y Finanzas; y,*
*VI.- Directores Generales.*

***ARTICULO 15.-*** *Corresponde al Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Salud:*
*A).- En materia de salubridad general:*
*I.- La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;*
*II.- La atención materno-infantil;*
*III.- La prestación de servicios de planificación familiar;*
*IV.- La salud mental;*
*V.- La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;*
*VI.- La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;*
*VII.- La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;*
*VIII.- Difundir la información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud;*
*IX.- Promover la educación para la salud;*
*X.- La orientación y vigilancia en materia de nutrición;*
*XI.- La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;*
*XII.- La salud ocupacional y el saneamiento básico;*
*XIII.- La prevención y el control de enfermedades transmisibles;*
*XIV.- La prevención y el control de las enfermedades no transmisibles y accidentes;*
*XV.- La prevención de la invalidez y rehabilitación de los inválidos;*
*XVI.- La asistencia social;*
*XVII.- Participar con las autoridades federales en el desarrollo de los programas contra el alcoholismo, el tabaquismo y la farmacodependencia, de conformidad con el acuerdo de coordinación específico que al efecto se celebre;*
*XVIII.- Ejercer la verificación y el control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos y bebidas no alcohólicas en estado natural, mezclados, preparados, adicionados o acondicionados, para su*

Dirección General de Bibliotecas UAG

*consumo dentro o fuera del mismo establecimiento basándose en las normas que al efecto se emitan; y,*
*XIX.- La atención especializada de los senescentes;*
*X.- Las demás que establezcan la Ley General de Salud y otras disposiciones jurídicas aplicables;*
*B).- En materia de salubridad local; vigilar y procurar condiciones adecuadas de saneamiento en:*
*I.- Mercados y centros de abasto;*
*II.- Construcciones, excepto la de los establecimientos de salud;*
*III.- Cementerios, crematorios y funerarias;*
*IV.- Limpieza pública;*
*V.- Rastros;*
*VI.- Agua potable y alcantarillado;*
*VII.- Establos, granjas avícolas, porcícolas, apiarios y establecimientos similares;*
*VIII.- Prostitución;*
*IX.- Reclusorios o centros de readaptación social;*
*X.- Baños públicos;*
*XI.- Centros de reunión y espectáculos;*
*XII.- Establecimientos dedicados a la prestación de servicios como peluquerías, salones de belleza o estéticas y otros similares.*
*XIII.- Establecimientos para el hospedaje;*
*XIV.- Transporte estatal y municipal;*
*XV.- Gasolinerías;*
*XVI.- Prevención y control de la rabia en animales y seres humanos, y*
*XVII.- Las demás materias que determinen esta Ley y las disposiciones legales aplicables.*
*C).- En materia de nutrición y reducción de sobrepeso y obesidad de menores de edad y adolescentes, promover y vigilar que los alimentos que se expidan cumplan con alto contenido nutricional evitando comida chatarra en las:*
*I.- Cooperativas Escolares; y*
*II.- Cafeterías o Comedores Escolares.*

***ARTICULO 16.-*** *El Sistema Estatal de Salud está constituido por las dependencias y entidades públicas y sociales y las personas físicas y morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud en el Estado, así como por los mecanismos de coordinación de acciones a fin de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud en el Estado.*
*El Sistema Estatal de Salud, con la intervención que corresponda al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado definirán los mecanismos de coordinación y colaboración en materia de planeación, de los servicios de salud, de conformidad con las disposiciones de esta Ley y las que al respecto sean aplicables.*

***ARTICULO 17.-*** *El Sistema Estatal de Salud tiene los siguientes objetivos:*

*I.- Proporcionar servicios de salud a toda la población del Estado y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;*
*II.- Contribuir al desarrollo demográfico armónico del Estado;*
*III.- Colaborar al bienestar social de la población del Estado, mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;*
*IV.- Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;*
*V.- Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente del Estado que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;*
*VI.- Impulsar, en el ámbito estatal un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humano para mejorar la salud, y*
*VII.- Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que presten para su protección.*
*VIII.- Promover dentro de su respectivo ámbito de competencia, la realización de programas específicos, menús de alimentos con alto contenido nutricional, y campañas contra la mal nutrición, el sobrepeso y la obesidad, utilizando*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*todos los medios de comunicación que estén a su alcance en programas de concientización y divulgación.*

***ARTICULO 18.-*** *La Coordinación del Sistema Estatal de Salud, estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole lo siguiente:*

*I.- Establecer, conducir y ejecutar la política estatal en materia de salud, en los términos de esta Ley y demás disposiciones legales aplicables y de conformidad con las políticas del Sistema Nacional de Salud y con lo dispuesto por el Ejecutivo Estatal;*
*II.- Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;*
*III.- Apoyar la coordinación de los programas y servicios de salud de toda dependencia o entidad pública estatal, en los términos de la legislación aplicable y de los acuerdos de coordinación que en su caso se celebren;*
*En el caso de los programas y servicios de instituciones federales de seguridad social, el apoyo se realizará tomando en cuenta lo que establezcan las leyes que rijan el funcionamiento de éstas;*
*IV.- Impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud a los municipios;*
*V.- Promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que le sea encomendada por el Ejecutivo Estatal;*
*VI.- Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades de salud del Estado, con sujeción a las disposiciones generales aplicables;*
*VII.- Coordinar el proceso de programación de las actividades de salud en el Estado, con sujeción a las disposiciones legales aplicables;*
*VIII.- Formular recomendaciones a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de salud del Estado;*
*IX.- Impulsar en el ámbito estatal, las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud;*
*X.- Coadyuvar con las dependencias federales competentes a la regulación y control de la transferencia de tecnología en el área de salud;*
*XI.- Promover el establecimiento de un sistema estatal de información básica en materia de salud;*
*XII.- Apoyar a la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas estatales y federales, para formar y capacitar recursos humanos para la salud;*
*XIII.- Coadyuvar a que la formación y distribución de los recursos humanos para la salud sea congruente con las prioridades del sistema estatal de salud;*
*XIV.- Promover e impulsar la participación de la comunidad del Estado en el cuidado de su salud;*
*XV.- Impulsar la permanente actualización de las disposiciones legales en materia de salud, y*
*XVI.- Las demás atribuciones, afines a las anteriores, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del sistema estatal de salud, y las que determinen las disposiciones generales aplicables.*

***ARTICULO 23.-*** *Corresponde al Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Salud:*

*A) En materia de salubridad general:*
*I.- Coordinar el sistema estatal de salud y coadyuvar en su funcionamiento y consolidación;*
*II.- Formular y desarrollar programas locales de salud en el marco de los sistemas estatal y nacional de salud y de acuerdo con los principios y objetivos de la planeación nacional;*
*III.- Celebrar con la Federación los acuerdos de coordinación en materia de salubridad general concurrente y exclusiva, en los términos de la Ley General de Salud y demás disposiciones legales aplicables, y*
*IV.- Las demás atribuciones que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que deriven de esta Ley y de más disposiciones generales aplicables.*
*B) En materia de salubridad local:*
*I.- Ejercer el control sanitario de los establecimientos y servicios a que se refiere el artículo 15 apartado "B" de esta ley y verificar su cumplimiento;*
*II.- Dictar las normas en materia de salubridad local;*
*III.- Establecer las acciones sanitarias en los límites territoriales con otras entidades Federativas;*
*IV.- Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local se implanten;*
*V.- Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad local a cargo de los municipios, con*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*sujeción a las políticas nacional y estatal de salud y a los convenios que al efecto se celebren;*
*VI.- Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones legales aplicables, y*
*VII.- Las demás que establezca esta ley y otras disposiciones legales aplicables.*

***ARTICULO 34.-*** *Se entenderá por servicio de salud todas aquellas acciones que se realicen con el fin de proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad.*

***ARTICULO 35.-*** *Los servicios de salud se clasifican en tres tipos:*
***I.- De atención médica;***
***II.- De salud pública, y***
***III.- De asistencia social.***

***ARTICULO 36.-*** *Conforme a las prioridades del sistema estatal de salud, se garantizará la extensión cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud, preferentemente a los grupos vulnerables.*

***ARTICULO 37.-*** *Para la organización y administración de los servicios de salud, se definirán los criterios de distribución de universos de usuarios, de regionalización y de escalonamiento de los servicios, así como universalización de cobertura y de colaboración institucional.*

***ARTICULO 38.-*** *Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:*

*I.- La educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente;*
*II.- La prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria, de las no transmisibles más frecuentes y de los accidentes;*
*III.- La atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias;*
*IV.- La atención materno-infantil;*
*V.- La planificación familiar;*
*VI.- La salud mental;*
*VII.- La prevención y el control de las enfermedades bucodentales;*
*VIII.- La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud;*
*IX.- La promoción del mejoramiento de la nutrición y la reducción de sobrepeso y obesidad en la población, particularmente en los menores de edad y adolescentes;*
*X.- La asistencia social a los grupos más vulnerables;*
*XI.- La atención integral de los senescentes;*
*XII.- Las demás que establezca esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.*

***ARTICULO 39.-*** ***El Gobierno del Estado, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, vigilará que las Instituciones que presten servicios de salud en la Entidad, apliquen el cuadro básico de insumos para el primer nivel de atención médica y un catálogo de insumos para el segundo y tercer nivel, elaborados por el Consejo de Salubridad General.*** *Asimismo, dicho Gobierno convendrá con el Gobierno Federal, los términos en que las Dependencias y Entidades del Estado, que presten servicios de salud, podrán participar en la elaboración del mencionado cuadro básico.*

***ARTICULO 40.-*** *El Gobierno del Estado coadyuvará con las autoridades federales competentes para:*

*I.- Que se garantice a la población del Estado la disponibilidad de medicamentos básicos, y*
*II.- Que los establecimientos de los sectores público, social y privado dedicados al expendio de medicamentos y a la provisión de insumos para su elaboración, se ajusten a los preceptos legales aplicables.*

***ARTICULO 41.-*** *Se entiende por atención médica, el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo con el fin*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*de proteger, promover y restaurar su salud.*

***ARTICULO 42.-*** *Las actividades de atención médica son:*

*I.- Preventivas, que incluyen las de promoción general y las de protección especifica;*
*II.- Curativas, que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno, y*
*III.- De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a corregir las invalideces físicas y mentales.*

***ARTÍCULO 43.-*** *Para los efectos de esta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en:*

*I.- Servicios públicos a la población en general;*
*II.- Servicio a derechohabientes de la Institución encargada de ofrecer servicios de seguridad social a los servidores públicos del Estado y de los Municipios;*
*III.- Servicios sociales y privados sea cual fuere la forma en que se contraten, y*
*IV.- Otros que se presten de conformidad con lo que establezca el Gobierno del Estado.*

***ARTICULO 44.- Son servicios públicos a la población en general los que se presten en establecimientos públicos de salud a los habitantes del Estado que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios.***

***ARTICULO 45.-*** *Las cuotas de recuperación que en su caso se recauden por la prestación de servicios de salud, se ajustarán a lo que disponga la legislación fiscal del Estado y al convenio de coordinación que se celebre en la materia con el Ejecutivo Federal.*

*Para la determinación de las cuotas de recuperación se tomará en cuenta el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas del usuario.*

*Las cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando el usuario carezca de recursos para cubrirlas, o en las zonas de menor desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones del Gobierno del Estado.*

***ARTICULO 47.-*** *Los servicios de salud que presten las entidades públicas estatales y empresas privadas a sus empleados y a los beneficiarios de los mismos, con recursos propios o mediante la contratación de seguros individuales o colectivos, se regirán por las convenciones entre prestadores y usuarios, sin perjuicio de lo que establezcan esta ley y demás normas aplicables a las instituciones de salud respectivas.*

***ARTICULO 50.-*** *El Gobierno del Estado, la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y en coordinación con las autoridades educativas, vigilarán el ejercicio de los profesionales, técnicos y auxiliares de la salud, en la prestación de los servicios respectivos."*

Como se ve de los dispositivos legales trascritos, se pone de manifiesto la forma y condiciones en que deben prestarse por parte del gobierno del Estado los servicios de salud, los cuales se clasifican en:

**a) servicios públicos a la población en general**;

**b)** Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social;

**c)** Servicios sociales o privados (sea cual fuera la forma en que se contraten); y

**d)** otros que se presten de conformidad con lo que establezca la Ley Sanitaria.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

En el presente caso, nos encontramos en un problema de servicio público a la población en general, que se debe prestar en establecimientos públicos de salud a los habitantes del estado de Guerrero, que así lo requieran, pues éstos se encuentran regidos por criterios de universalidad y de gratuidad fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios.

Las leyes secundarias en materia de derecho a la salud, tienen un componente de carácter más bien orgánico, referido más a las entidades públicas que deben prestar los servicios de salud, que a los ciudadanos que son sujetos de ese derecho.

En el plano internacional se han producido diversos tratados y convenios destinados a proteger este derecho; entre éstos se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Convenio Sobre Los Derechos del Niño, suscritos por México.

Al efecto, **la Declaración Universal de los Derechos Humanos**, en sus numerales 7 y 25, estatuyen:

***"Artículo 7***
*Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación."*

***"Artículo 25***
*1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia**, la salud** y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

*2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."*

**El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, en sus dispositivos 10 y 12, establece:

***"Artículo 10***
*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:*

*1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.*

*2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.*

*3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.*

***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.*

*2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;*

*b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;*

*c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;*

*d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."*

**Las cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son las siguientes:**

1. La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley.

2. Numerosos instrumentos de derecho internacional reconocen el derecho del ser humano a la salud. En el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene el artículo más exhaustivo del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la salud. En virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Pacto, los Estados Partes reconocen "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", mientras que en el párrafo 2 del artículo 12 se indican, a título de ejemplo, diversas "medidas que deberán adoptar los Estados Partes a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho". Además, el derecho a la salud se reconoce, en particular, en el inciso iv) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965; en el apartado f) del párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979; así como en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989. Varios instrumentos regionales de derechos humanos, como la Carta Social Europea de 1961 en su forma revisada (art. 11), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981 (art. 16), y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988 (art. 10), también reconocen el derecho a la salud. Análogamente, el derecho a la salud ha sido proclamado por la Comisión de Derechos Humano), así como también en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 y en otros instrumentos internacionales..

3. El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud.

4. Al elaborar el artículo 12 del Pacto, la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas no adoptó la definición de la salud que figura en el preámbulo de la Constitución de la OMS, que concibe la salud como "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades". Sin embargo, la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al "más alto nivel posible de salud física y mental" no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

5. El Comité es consciente de que para millones de personas en todo el mundo el pleno disfrute del derecho a la salud continúa siendo un objetivo remoto. Es más, en muchos casos, sobre todo por lo que respecta a las personas que viven en la pobreza, ese objetivo es cada vez más remoto. El Comité es consciente de que los formidables obstáculos estructurales y de otra índole resultantes de factores internacionales y otros factores fuera del control de los Estados impiden la plena realización del artículo 12 en muchos Estados Partes.

6. Con el fin de ayudar a los Estados Partes a aplicar el Pacto y cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes, esta observación general se centra en el contenido normativo del artículo 12 (parte I), en las obligaciones de los Estados Partes (parte II), en las violaciones (parte III) y en la aplicación en el plano nacional (parte IV), mientras que la parte V versa sobre las obligaciones de actores distintos de los Estados Partes. La observación general se basa en la experiencia adquirida por el Comité en el examen de los informes de los Estados Partes a lo largo de muchos años.

I. CONTENIDO NORMATIVO DEL ARTÍCULO 12

7. El párrafo 1 del artículo 12 define el derecho a la salud, y el párrafo 2 del artículo 12 da algunos ejemplos de las obligaciones contraídas por los Estados Partes.

8. El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

9. El concepto del "más alto nivel posible de salud", a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 12, tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. Existen varios aspectos que no pueden abordarse únicamente desde el punto de vista de la relación entre el Estado y los individuos; en particular, un Estado no puede garantizar la buena salud ni puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano. Así, los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona. Por lo tanto, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

10. Desde la adopción de los dos Pactos Internacionales de las Naciones Unidas en 1966, la situación mundial de la salud se ha modificado de manera espectacular, al paso que el concepto de la salud ha experimentado cambios importantes en cuanto a su contenido y alcance. Se están teniendo en cuenta más elementos determinantes de la salud, como la distribución de los recursos y las diferencias basadas en la perspectiva de género. Una definición más amplia de la salud también tiene en cuenta inquietudes de carácter social, como las relacionadas con la violencia o el conflicto armado). Es más, enfermedades anteriormente desconocidas, como el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), y otras enfermedades, como el cáncer, han adquirido mayor difusión, así como el rápido crecimiento de la población mundial, han opuesto nuevos obstáculos al ejercicio del derecho a la salud, lo que ha de tenerse en cuenta al interpretar el artículo 12.

11. El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.

12. El derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte:

a) Disponibilidad. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos,

Dirección General de Bibliotecas UAQ

bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS.

b) Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i) No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

ii) Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

iii) Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.

iv) Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.

c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

d) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

13. La lista incompleta de ejemplos que figura en el párrafo 2 del artículo 12 sirve de orientación para definir las medidas que deben adoptar los Estados. En dicho párrafo se dan algunos ejemplos genésicos de las medidas que se pueden adoptar a partir de la definición amplia del derecho a la salud que figura en el párrafo 1 del artículo 12, con la consiguiente ilustración del contenido de ese derecho, según se señala en los párrafos siguientes.

Apartado a) del párrafo 2 del artículo 12. El derecho a la salud materna, infantil y reproductiva

14. La disposición relativa a "la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños" (apartado a) del párrafo 2 del artículo 12) se puede entender en el sentido de que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, los servicios de salud sexuales y genésicos, incluido el acceso a la planificación de la familia, la atención anterior y posterior al parto, los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información, así como a los recursos necesarios para actuar con arreglo a esa información.

Apartado b) del párrafo 2 del artículo 12. El derecho a la higiene del trabajo y del medio ambiente

Dirección General de Bibliotecas UAQ

15. "El mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial" (apartado b) del párrafo 2 del artículo 12) entraña, en particular, la adopción de medidas preventivas en lo que respecta a los accidentes laborales y enfermedades profesionales; la necesidad de velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas; la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos. Además, la higiene industrial aspira a reducir al mínimo, en la medida en que ello sea razonablemente viable, las causas de los peligros para la salud resultantes del medio ambiente laboral. Además, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 12 abarca la cuestión relativa a la vivienda adecuada y las condiciones de trabajo higiénicas y seguras, el suministro adecuado de alimentos y una nutrición apropiada, y disuade el uso indebido de alcohol y tabaco y el consumo de estupefacientes y otras sustancias nocivas.

Apartado c) del párrafo 2 del artículo 12. El derecho a la prevención y el tratamiento de enfermedades, y la lucha contra ellas

16. "La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas" (apartado c) del párrafo 2 del artículo 12) exigen que se establezcan programas de prevención y educación para hacer frente a las preocupaciones de salud que guardan relación con el comportamiento, como las enfermedades de transmisión sexual, en particular el VIH/SIDA, y las que afectan de forma adversa a la salud sexual y genésica, y se promuevan los factores sociales determinantes de la buena salud, como la seguridad ambiental, la educación, el desarrollo económico y la igualdad de género. El derecho a tratamiento comprende la creación de un sistema de atención médica urgente en los casos de accidentes, epidemias y peligros análogos para la salud, así como la prestación de socorro en casos de desastre y de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia. La lucha contra las enfermedades tiene que ver con los esfuerzos individuales y colectivos de los Estados para facilitar, entre otras cosas, las tecnologías pertinentes, el empleo y la mejora de la vigilancia epidemiológica y la reunión de datos desglosados, la ejecución o ampliación de programas de vacunación y otras estrategias de lucha contra las enfermedades infecciosas.

Apartado d) del párrafo 2 del artículo 12. El derecho a establecimientos, bienes y servicios de salud.

17. "La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad" (apartado d) del párrafo 2 del artículo 12), tanto física como mental, incluye el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, así como a la educación en materia de salud; programas de reconocimientos periódicos; tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y el tratamiento y atención apropiados de la salud mental. Otro aspecto importante es la mejora y el fomento de la participación de la población en la prestación de servicios médicos preventivos y curativos, como la organización del sector de la salud, el sistema de seguros y, en particular, la participación en las decisiones políticas relativas al derecho a la salud, adoptadas en los planos comunitario y nacional.

Artículo 12 - Temas especiales de alcance general

No discriminación e igualdad de trato

18. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 y en el artículo 3, el Pacto prohíbe toda discriminación en lo referente al acceso a la atención de la salud y los factores determinantes básicos de la salud, así como a los medios y derechos para conseguirlo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluidos el VIH/SIDA), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud. El Comité señala que se pueden aplicar muchas medidas, como las relacionadas con la mayoría de las estrategias y los programas destinados a eliminar la discriminación relacionada con la salud, con consecuencias financieras mínimas merced a la promulgación, modificación o revocación de leyes o a la difusión de información. El Comité recuerda el párrafo 12 de la

Dirección General de Bibliotecas UAQ

observación general Nº 3 en el que se afirma que incluso en situaciones de limitaciones graves de recursos es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la aprobación de programas especiales de relativo bajo costo.

19. En cuanto al derecho a la salud, es preciso hacer hincapié en la igualdad de acceso a la atención de la salud y a los servicios de salud. Los Estados tienen la obligación especial de proporcionar seguro médico y los centros de atención de la salud necesarios a quienes carezcan de medios suficientes, y, al garantizar la atención de la salud y proporcionar servicios de salud, impedir toda discriminación basada en motivos internacionalmente prohibidos, en especial por lo que respecta a las obligaciones fundamentales del derecho a la salud. Una asignación inadecuada de recursos para la salud puede dar lugar a una discriminación que tal vez no sea manifiesta. Por ejemplo, las inversiones no deben favorecer desproporcionadamente a los servicios curativos caros que suelen ser accesibles únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población, en detrimento de la atención primaria y preventiva de salud en beneficio de una parte mayor de la población.

La perspectiva de género

20. El Comité recomienda que los Estados incorporen la perspectiva de género en sus políticas, planificación, programas e investigaciones en materia de salud a fin de promover mejor la salud de la mujer y el hombre. Un enfoque basado en la perspectiva de género reconoce que los factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer. La desagregación, según el sexo, de los datos socioeconómicos y los datos relativos a la salud es indispensable para determinar y subsanar las desigualdades en lo referente a la salud.

La mujer y el derecho a la salud

21. Para suprimir la discriminación contra la mujer es preciso elaborar y aplicar una amplia estrategia nacional con miras a la promoción del derecho a la salud de la mujer a lo largo de toda su vida. Esa estrategia debe prever en particular las intervenciones con miras a la prevención y el tratamiento de las enfermedades que afectan a la mujer, así como políticas encaminadas a proporcionar a la mujer acceso a una gama completa de atenciones de la salud de alta calidad y al alcance de ella, incluidos los servicios en materia sexual y reproductiva. Un objetivo importante deberá consistir en la reducción de los riesgos que afectan a la salud de la mujer, en particular la reducción de las tasas de mortalidad materna y la protección de la mujer contra la violencia en el hogar. El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva. También es importante adoptar medidas preventivas, promocionales y correctivas para proteger a la mujer contra las prácticas y normas culturales tradicionales perniciosas que le deniegan sus derechos genésicos.

Los niños y adolescentes

22. En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 se pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas para reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil y promover el sano desarrollo de los niños. En los ulteriores instrumentos internacionales de derechos humanos se reconoce que los niños y los adolescentes tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y al acceso a centros de tratamiento de enfermedades. En la Convención sobre los Derechos del Niño se exhorta a los Estados a que garanticen el acceso a los servicios esenciales de salud para el niño y su familia, incluida la atención anterior y posterior al parto de la madre. La Convención vincula esos objetivos con el acceso a la información, respetuosa del niño, sobre prevención y fomento de la salud y la prestación de ayuda a las familias y comunidades para poner en práctica esas medidas. La aplicación del principio de no discriminación requiere que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a una alimentación adecuada, un entorno seguro y servicios de salud física y mental. Es preciso adoptar medidas eficaces y apropiadas para dar al traste con las perniciosas prácticas tradicionales que afectan a la salud de los niños, en especial de las niñas, entre las que figuran el matrimonio precoz, las mutilaciones sexuales femeninas y la alimentación y el cuidado preferentes de los niños varones. Es preciso dar a los niños con discapacidades la oportunidad de disfrutar de una vida satisfactoria y decente y participar en las actividades de su comunidad.

Dirección General de Bibliotecas UAO

23. Los Estados Partes deben proporcionar a los adolescentes un entorno seguro y propicio que les permita participar en la adopción de decisiones que afectan a su salud, adquirir experiencia, tener acceso a la información adecuada, recibir consejos y negociar sobre las cuestiones que afectan a su salud. El ejercicio del derecho a la salud de los adolescentes depende de una atención respetuosa de la salud de los jóvenes que tiene en cuenta la confidencialidad y la vida privada y prevé el establecimiento de servicios adecuados de salud sexual y reproductiva.

24. La consideración primordial en todos los programas y políticas con miras a garantizar el derecho a la salud del niño y el adolescente será el interés superior del niño y el adolescente.

Personas mayores

25. En lo que se refiere al ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores, el Comité, conforme a lo dispuesto en los párrafos 34 y 35 de la observación general Nº 6 (1995), reafirma la importancia de un enfoque integrado de la salud que abarque la prevención, la curación y la rehabilitación. Esas medidas deben basarse en reconocimientos periódicos para ambos sexos; medidas de rehabilitación física y psicológica destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores; y la prestación de atenciones y cuidados a los enfermos crónicos y en fase terminal, ahorrándoles dolores evitables y permitiéndoles morir con dignidad.

Personas con discapacidades

26. El Comité reafirma lo enunciado en el párrafo 34 de su observación general Nº 5, en el que se aborda la cuestión de las personas con discapacidades en el contexto del derecho a la salud física y mental. Asimismo, el Comité subraya la necesidad de velar por que no sólo el sector de la salud pública, sino también los establecimientos privados que proporcionan servicios de salud, cumplan el principio de no discriminación en el caso de las personas con discapacidades.

**Pueblos indígenas**

27. Habida cuenta del derecho y la práctica internacionales que están surgiendo, así como de las medidas adoptadas recientemente por los Estados en relación con las poblaciones indígenas el Comité estima conveniente identificar los elementos que contribuirían a definir el derecho a la salud de los pueblos indígenas, a fin de que los Estados con poblaciones indígenas puedan aplicar más adecuadamente las disposiciones contenidas en el artículo 12 del Pacto. El Comité considera que los pueblos indígenas tienen derecho a medidas específicas que les permitan mejorar su acceso a los servicios de salud y a las atenciones de la salud. Los servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista cultural, es decir, tener en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales. Los Estados deben proporcionar recursos para que los pueblos indígenas establezcan, organicen y controlen esos servicios de suerte que puedan disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. También deberán protegerse las plantas medicinales, los animales y los minerales que resultan necesarios para el pleno disfrute de la salud de los pueblos indígenas.

El Comité observa que, en las comunidades indígenas, la salud del individuo se suele vincular con la salud de la sociedad en su conjunto y presenta una dimensión colectiva. A este respecto, el Comité considera que las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas, contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre a salud de esas poblaciones.

Limitaciones

28. Los Estados suelen utilizar las cuestiones relacionadas con la salud pública para justificar la limitación del ejercicio de otros derechos fundamentales. El Comité desea hacer hincapié en el hecho de que la cláusula limitativa -el artículo 4- tiene más bien por objeto proteger los derechos de los particulares, y no permitir la imposición de limitaciones por parte de los Estados. Por consiguiente, un Estado Parte que, por ejemplo, restringe la circulación de personas -o encarcela a personas- con enfermedades transmisibles como el VIH/SIDA, no permite que los médicos traten a presuntos opositores de un gobierno, o se niega a vacunar a los integrantes de una comunidad contra graves enfermedades infecciosas, alegando motivos tales como la seguridad nacional o el mantenimiento del orden público, tiene la obligación de justificar

Dirección General de Bibliotecas UAQ

esas medidas graves en relación con cada uno de los elementos enunciados en el artículo 4. Esas restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por el Pacto, en aras de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

29. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, esas limitaciones deberán ser proporcionales, es decir, deberán corresponder a la solución menos restrictiva de entre los tipos de limitaciones previstos. Aun cuando se permiten básicamente esas limitaciones por motivos de protección de la salud pública, su duración deberá ser limitada y estar sujeta a revisión.

II. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES

Obligaciones legales de carácter general

30. Si bien el Pacto establece la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas por lo que respecta al derecho a la salud, como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de adoptar medidas (párrafo 1 del artículo 2) en aras de la plena realización del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho a la salud..

31. La realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado período 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 tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del artículo 12.

32. Al igual que en el caso de los demás derechos enunciados en el Pacto, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud. Si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte.

33. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de respetar, proteger y cumplir. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover. La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud.

Obligaciones legales específicas

34. En particular, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos; abstenerse de imponer prácticas discriminatorias como política de Estado; y abstenerse de imponer prácticas discriminatorias en relación con el estado de salud y las necesidades de la mujer. Además, las obligaciones de respetar incluyen la obligación del Estado de abstenerse de prohibir o impedir los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales, comercializar medicamentos peligrosos y aplicar tratamientos médicos coercitivos, salvo en casos excepcionales para el tratamiento de enfermedades mentales o la prevención de enfermedades transmisibles y la lucha contra ellas.

Esas excepciones deberán estar sujetas a condiciones específicas y restrictivas, respetando las mejores prácticas y las normas internacionales aplicables, en particular los Principios de las Naciones Unidas para la protección de los enfermos

Dirección General de Bibliotecas UAQ

mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental. Asimismo, los Estados deben abstenerse de limitar el acceso a los anticonceptivos u otros medios de mantener la salud sexual y genésica, censurar, ocultar o desvirtuar intencionalmente la información relacionada con la salud, incluida la educación sexual y la información al respecto, así como impedir la participación del pueblo en los asuntos relacionados con la salud. Los Estados deben abstenerse asimismo de contaminar ilegalmente la atmósfera, el agua y la tierra, por ejemplo mediante los desechos industriales de las instalaciones propiedad del Estado, utilizar o ensayar armas nucleares, biológicas o químicas si, como resultado de esos ensayos, se liberan sustancias nocivas para la salud del ser humano, o limitar el acceso a los servicios de salud como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.

35. Las obligaciones de proteger incluyen, entre otras, las obligaciones de los Estados de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros; velar por que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación, experiencia y deontología. Los Estados también tienen la obligación de velar por que las prácticas sociales o tradicionales nocivas no afecten al acceso a la atención anterior y posterior al parto ni a la planificación de la familia; impedir que terceros induzcan a la mujer a someterse a prácticas tradicionales, por ejemplo a la mutilación de los órganos genitales femeninos; y de adoptar medidas para proteger a todos los grupos vulnerables o marginados de la sociedad, en particular las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas mayores, teniendo en cuenta los actos de violencia desde la perspectiva de género. Los Estados deben velar asimismo por que terceros no limiten el acceso de las personas a la información y los servicios relacionados con la salud.

36. La obligación de cumplir requiere, en particular, que los Estados Partes reconozcan suficientemente el derecho a la salud en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales, de preferencia mediante la aplicación de leyes, y adopten una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para el ejercicio del derecho a la salud. Los Estados deben garantizar la atención de la salud, en particular estableciendo programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, y velar por el acceso igual de todos a los factores determinantes básicos de la salud, como alimentos nutritivos sanos y agua potable, servicios básicos de saneamiento y vivienda y condiciones de vida adecuadas. La infraestructura de la sanidad pública debe proporcionar servicios de salud sexual y genésica, incluida la maternidad segura, sobre todo en las zonas rurales. Los Estados tienen que velar por la apropiada formación de facultativos y demás personal médico, la existencia de un número suficiente de hospitales, clínicas y otros centros de salud, así como por la promoción y el apoyo a la creación de instituciones que prestan asesoramiento y servicios de salud mental, teniendo debidamente en cuenta la distribución equitativa a lo largo del país. Otras obligaciones incluyen el establecimiento de un sistema de seguro de salud público, privado o mixto que sea asequible a todos, el fomento de las investigaciones médicas y la educación en materia de salud, así como la organización de campañas de información, en particular por lo que se refiere al VIH/SIDA, la salud sexual y genésica, las prácticas tradicionales, la violencia en el hogar, y el uso indebido de alcohol, tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas. Los Estados también tienen la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente y las enfermedades profesionales, así como también contra cualquier otra amenaza que se determine mediante datos epidemiológicos. Con tal fin, los Estados deben formular y aplicar políticas nacionales con miras a reducir y suprimir la contaminación del aire, el agua y el suelo, incluida la contaminación causada por metales pesados tales como el plomo procedente de la gasolina. Asimismo, los Estados Partes deben formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente destinada a reducir al mínimo los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como formular una política nacional coherente en materia de seguridad en el empleo y servicios de salud.

37. La obligación de cumplir (facilitar) requiere en particular que los Estados adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades disfrutar del derecho a la salud. Los Estados Partes también tienen la obligación de cumplir (facilitar) un derecho específico enunciado en el Pacto en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición.

La obligación de cumplir (promover) el derecho a la salud requiere que los Estados emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la salud de la población. Entre esas obligaciones figuran las siguientes: i) fomentar el reconocimiento de los factores que contribuyen al logro resultados positivos en materia de salud, por ejemplo la

Dirección General de Bibliotecas UAQ

realización de investigaciones y el suministro de información; ii) velar por que los servicios de salud sean apropiados desde el punto de vista cultural y el personal sanitario sea formado de manera que reconozca y responda a las necesidades concretas de los grupos vulnerables o marginados; iii) velar por que el Estado cumpla sus obligaciones en lo referente a la difusión de información apropiada acerca de la forma de vivir y la alimentación sanas, así como acerca de las prácticas tradicionales nocivas y la disponibilidad de servicios; iv) apoyar a las personas a adoptar, con conocimiento de causa, decisiones por lo que respecta a su salud.

Obligaciones internacionales

38. En su observación general Nº 3 el Comité hizo hincapié en la obligación de todos los Estados Partes de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, para dar plena efectividad a los derechos reconocidos en el Pacto, como el derecho a la salud. Habida cuenta de lo dispuesto en el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, en las disposiciones específicas del Pacto (párrafos 1 y 2 del artículo 12 y artículos 22 y 23) y en la Declaración sobre atención primaria de la salud, de Alma-Ata, los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental de la cooperación internacional y cumplir su compromiso de adoptar medidas conjuntas o individuales para dar plena efectividad al derecho a la salud. A este respecto, se remite a los Estados Partes a la Declaración de Alma-Ata, que proclama que la grave desigualdad existente en el estado de salud de la población, especialmente entre los países desarrollados y los país en desarrollo, así como dentro de cada país, es política, social y económicamente inaceptable y, por tanto, motivo de preocupación común para todos los países.

39. Para cumplir las obligaciones internacionales que han contraído en virtud del artículo 12, los Estados Partes tienen que respetar el disfrute del derecho a la salud en otros países e impedir que terceros conculquen ese derecho en otros países siempre que puedan ejercer influencia sobre esos terceros por medios legales o políticos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable. De acuerdo con los recursos de que dispongan, los Estados deben facilitar el acceso a los establecicmientos, bienes y recursos de salud esenciales en otros países, siempre que sea posible, y prestar la asistencia necesaria cuando corresponda. Los Estados Partes deben velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho a la salud, y, con tal fin, deben considerar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos legales. En relación con la concertación de otros acuerdos internacionales, los Estados Partes deben adoptar medida para cerciorarse de que esos instrumentos no afectan adversamente al derecho a la salud. Análogamente, los Estados partes tienen la obligación de velar por que sus acciones en cuanto miembros de organizaciones internacionales tengan debidamente en cuenta el derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes que sean miembros de instituciones financieras internacionales, sobre todo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben prestar mayor atención a la protección del derecho a la salud influyendo en las políticas y acuerdos crediticios y las medidas internacionales adoptadas por esas instituciones.

40. De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Asamblea Mundial de la Salud, los Estados Partes tienen la obligación individual y solidaria de cooperar en la prestación de ayuda en casos de desastre y de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, incluida la prestación asistencia a los refugiados y los desplazados dentro del país. Cada Estado debe contribuir a esta misión hasta el máximo de su capacidad. Al proporcionar ayuda médica internacional y al distribuir y administrar recursos tales como el agua limpia potable, los alimentos, los suministros médicos y la ayuda financiera, hay que otorgar prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población. Además, dado que algunas enfermedades son fácilmente transmisibles más allá de las fronteras de un Estado, recae en la comunidad internacional la responsabilidad solidaria por solucionar este problema. Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los Estados en desarrollo más pobres a este respecto.

41. Los Estados Partes deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas análogas que restrinjan el suministro a otro Estado de medicamentos y equipo médico adecuados. En ningún momento deberá utilizarse la restricción de esos bienes como medio de ejercer presión política o económica. A este respecto, el Comité recuerda su actitud, expuesta en su observación general Nº 8, con respecto a la relación existente entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

42. Si bien sólo los Estados son Partes en el Pacto y, por consiguiente, son los que, en definitiva, tienen la obligación de rendir cuentas por cumplimiento de éste, todos los integrantes de la sociedad -particulares, incluidos los profesionales de

Dirección General de Bibliotecas UAQ

la salud, las familias, las comunidades locales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector de la empresa privada- tienen responsabilidades en cuanto a la realización del derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes deben crear un clima que facilite el cumplimiento de esas responsabilidades.

Obligaciones básicas

43. En la observación general Nº 3, el Comité confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, incluida la atención primaria básica de la salud. Considerada conjuntamente con instrumentos más recientes, como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Declaración de Alma-Ata ofrece una orientación inequívoca en cuanto a las obligaciones básicas dimanantes del artículo 12. Por consiguiente, el Comité considera que entre esas obligaciones básicas figuran, como mínimo, las siguientes:

a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;

b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre;

c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicos, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable;

d) Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS;

e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud;

f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

44. El Comité confirma asimismo que entre las obligaciones de prioridad comparables figuran las siguientes:

a) Velar por la atención de la salud genésica, materna (prenatal y postnatal) e infantil;

b) Proporcionar inmunización contra las principales enfermedades infecciosas que tienen lugar en la comunidad;

c) Adoptar medidas para prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas;

d) Impartir educación y proporcionar acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades;

e) Proporcionar capacitación adecuada al personal del sector de la salud, incluida la educación en materia de salud y derechos humanos.

45. Para disipar toda duda, el Comité desea señalar que incumbe especialmente a los Estados Partes, así como a otros actores que estén en situación de prestar ayuda, prestar "asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica", que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas y otras obligaciones a que se hace referencia en los párrafos 43 y 44 supra.

III. VIOLACIONES

Dirección General de Bibliotecas UAQ

46. Al aplicar el contenido normativo del artículo 12 (parte I) a las obligaciones de los Estados Partes (parte II), se pone en marcha un proceso dinámico que facilita la identificación de las violaciones del derecho a la salud. En los párrafos que figuran a continuación se ilustran las violaciones del artículo 12.

47. Al determinar qué acciones u omisiones equivalen a una violación del derecho a la salud, es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte de cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12 y la renuencia de dicho Estado a cumplir esas obligaciones. Ello se desprende del párrafo 1 del artículo 12, que se refiere al más alto nivel posible de salud, así como del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, en virtud del cual cada Estado Parte tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga.

Un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para dar efectividad al derecho a la salud viola las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12. Si la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento por un Estado de las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que se ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión de prioridad, las obligaciones señaladas supra. Cabe señalar sin embargo que un Estado Parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43 supra, que son inderogables.

48. Las violaciones del derecho a la salud pueden producirse mediante la acción directa de los Estados o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados. La adopción de cualesquiera medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas en lo referente al derecho a la salud, a que se hace referencia en el párrafo 43 supra, constituye una violación del derecho a la salud. Entre las violaciones resultantes de actos de comisión figura la revocación o suspensión formal de la legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho a la salud, o la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las preexistentes obligaciones legales nacionales o internacionales relativas al derecho a la salud.

49. Los Estados también pueden conculcar el derecho a la salud al no adoptar las medidas necesarias dimanantes de las obligaciones legales. Entre las violaciones por actos de omisión figuran el no adoptar medidas apropiadas para dar plena efectividad al derecho universal a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, el no contar con una política nacional sobre la seguridad y la salud en el empleo o servicios de salud en el empleo, y el no hacer cumplir las leyes pertinentes.

Violaciones de las obligaciones de respetar

50. Las violaciones de las obligaciones de respetar son las acciones, políticas o leyes de los Estados que contravienen las normas establecidas en el artículo 12 del Pacto y que son susceptibles de producir lesiones corporales, una morbosidad innecesaria y una mortalidad evitable. Como ejemplos de ello cabe mencionar la denegación de acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud a determinadas personas o grupos de personas como resultado de la discriminación de iure o de facto; la ocultación o tergiversación deliberadas de la información que reviste importancia fundamental para la protección de la salud o para el tratamiento; la suspensión de la legislación o la promulgación de leyes o adopción de políticas que afectan desfavorablemente al disfrute de cualquiera de los componentes del derecho a la salud; y el hecho de que el Estado no tenga en cuenta sus obligaciones legales con respecto al derecho a la salud al concertar acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales u otras entidades, como, por ejemplo, las empresas multinacionales.

Violaciones de las obligaciones de proteger

51. Las violaciones de las obligaciones de proteger dimanan del hecho de que un Estado no adopte todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho a la salud por terceros. Figuran en esta categoría omisiones tales como la no regulación de las actividades de particulares, grupos o empresas con objeto de impedir que esos particulares, grupos o empresas violen el derecho a la salud de los demás; la no protección de los consumidores y los trabajadores contra las prácticas perjudiciales para la salud, como ocurre en el caso de algunos empleadores y fabricantes de medicamentos o alimentos; el no disuadir la producción, la comercialización y el consumo de tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas; el no proteger a las mujeres contra la violencia, y el no

Dirección General de Bibliotecas UAQ

procesar a los autores de la misma; el no disuadir la observancia continua de prácticas médicas o culturales tradicionales perjudiciales; y el no promulgar o hacer cumplir las leyes a fin de impedir la contaminación del agua, el aire y el suelo por las industrias extractivas y manufactureras.

Violaciones de la obligación de cumplir

52. Las violaciones de las obligaciones de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la salud. Cabe citar entre ellas la no adopción o aplicación de una política nacional de salud con miras a garantizar el derecho a la salud de todos; los gastos insuficientes o la asignación inadecuada de recursos públicos que impiden el disfrute del derecho a la salud por los particulares o grupos, en particular las personas vulnerables o marginadas; la no vigilancia del ejercicio del derecho a la salud en el plano nacional, por ejemplo mediante la elaboración y aplicación de indicadores y bases de referencia; el hecho de no adoptar medidas para reducir la distribución no equitativa de los establecimientos, bienes y servicios de salud; la no adopción de un enfoque de la salud basado en la perspectiva de género; y el hecho de no reducir las tasas de mortalidad infantil y materna.

IV. APLICACIÓN EN EL PLANO NACIONAL

Legislación marco

53. Las medidas viables más apropiadas para el ejercicio del derecho a la salud variarán significativamente de un Estado a otro. Cada Estado tiene un margen de discreción al determinar qué medidas son las más convenientes para hacer frente a sus circunstancias específicas. No obstante, el Pacto impone claramente a cada Estado la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para que toda persona tenga acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud y pueda gozar cuanto antes del más alto nivel posible de salud física y mental. Para ello es necesario adoptar una estrategia nacional que permita a todos el disfrute del derecho a la salud, basada en los principios de derechos humanos que definan los objetivos de esa estrategia, y formular políticas y establecer los indicadores y las bases de referencia correspondientes del derecho a la salud. La estrategia nacional en materia de salud también deberá tener en cuenta los recursos disponibles para alcanzar los objetivos fijados, así como el modo más rentable de utilizar esos recursos.

54. Al formular y ejecutar las estrategias nacionales de salud deberán respetarse, entre otros, los principios relativos a la no discriminación y la participación del pueblo. En particular, un factor integrante de toda política, programa o estrategia con miras al cumplimiento de las obligaciones gubernamentales en virtud del artículo 12 es el derecho de los particulares y grupos a participar en el proceso de adopción de decisiones que puedan afectar a su desarrollo. Para promover la salud, la comunidad debe participar efectivamente en la fijación de prioridades, la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación y evaluación de las estrategias destinadas a mejorar la salud. Sólo podrá asegurarse la prestación efectiva de servicios de salud si los Estados garantizan la participación del pueblo.

55. La estrategia y el plan de acción nacionales de salud también deben basarse en los principios de rendición de cuentas, la transparencia y la independencia del poder judicial, ya que el buen gobierno es indispensable para el efectivo ejercicio de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la salud. A fin de crear un clima propicio al ejercicio de este derecho, los Estados Partes deben adoptar las medidas apropiadas para cerciorarse de que, al desarrollar sus actividades, el sector de la empresa privada y la sociedad civil conozcan y tengan en cuenta la importancia del derecho a la salud.

56. Los Estados deben considerar la posibilidad de adoptar una ley marco para dar efectividad a su derecho a una estrategia nacional de salud. La ley marco debe establecer mecanismos nacionales de vigilancia de la aplicación de las estrategias y planes de acción nacionales de salud. Esa ley deberá contener disposiciones sobre los objetivos que deban alcanzarse y los plazos necesarios para ello; los medios que permitan establecer las cotas de referencia del derecho a la salud; la proyectada cooperación con la sociedad civil, incluidos los expertos en salud, el sector privado y las organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional por la ejecución de la estrategia y el plan de acción nacionales del derecho a la salud; y los posibles procedimientos de apelación. Al vigilar el proceso conducente al ejercicio del derecho a la salud, los Estados Partes deben identificar los factores y las dificultades que afectan al cumplimiento de sus obligaciones.

Indicadores y bases de referencia del derecho a la salud

Dirección General de Bibliotecas UAQ

57. Las estrategias nacionales de salud deben identificar los pertinentes indicadores y bases de referencia del derecho a la salud. El objetivo de los indicadores debe consistir en vigilar, en los planos nacional e internacional, las obligaciones asumidas por el Estado Parte en virtud del artículo 12. Los Estados podrán obtener una orientación respecto de los indicadores pertinentes del derecho a la salud -que permitirán abordar los distintos aspectos de ese derecho- de la labor que realizan al respecto la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los indicadores del derecho a la salud requieren un desglose basado en los motivos de discriminación prohibidos.

58. Una vez identificados los pertinentes indicadores del derecho a la salud, se pide a los Estados Parte que establezcan las bases nacionales de referencia apropiadas respecto de cada indicador. En relación con la presentación de informes periódicos, el Comité emprenderá con el Estado Parte un proceso de determinación del alcance de la aplicación. Dicho proceso entraña el examen conjunto por el Estado Parte y el Comité de los indicadores y bases de referencia nacionales, lo que a su vez permitirá determinar los objetivos que deban alcanzarse durante el próximo período de presentación del informe. En los cinco años siguientes, el Estado Parte utilizará esas bases de referencia nacionales para vigilar la aplicación del artículo 12. Posteriormente, durante el proceso ulterior de presentación de informes, el Estado Parte y el Comité determinarán si se han logrado o no esas bases de referencia, así como las razones de las dificultades que hayan podido surgir.

Recursos y rendición de cuentas

59. Toda persona o todo grupo que sea víctima de una violación del derecho a la salud deberá contar con recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional). Todas las víctimas de esas violaciones deberán tener derecho a una reparación adecuada, que podrá adoptar la forma de restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos. Los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos, los foros de consumidores, las asociaciones en pro de los derechos del paciente o las instituciones análogas de cada país deberán ocuparse de las violaciones del derecho a la salud.

60. La incorporación en el ordenamiento jurídico interno de los instrumentos internacionales en los que se reconoce el derecho a la salud puede ampliar considerablemente el alcance y la eficacia de las medidas correctivas, por lo que debe alentarse en todos los casos. La incorporación permite que los tribunales juzguen los casos de violaciones del derecho a la salud, o por lo menos de sus obligaciones fundamentales, haciendo referencia directa al Pacto.

61. Los Estados Partes deben alentar a los magistrados y demás jurisconsultos a que, en el desempeño de sus funciones, presten mayor atención a la violación al derecho a la salud.

62. Los Estados Partes deben respetar, proteger, facilitar y promover la labor realizada por los defensores de los derechos humanos y otros representantes de la sociedad civil con miras a ayudar a los grupos vulnerables o marginados a ejercer su derecho a la salud.

V. OBLIGACIONES DE LOS ACTORES QUE NO SEAN ESTADOS PARTES

63. El papel desempeñado por los organismos y programas de las Naciones Unidas, y en particular la función esencial asignada a la OMS para dar efectividad al derecho a la salud en los planos internacional, regional y nacional, tiene especial importancia, como también la tiene la función desempeñada por el UNICEF en lo que respecta al derecho a la salud de los niños. Al formular y aplicar sus estrategias nacionales del derecho a la salud, los Estados Partes deben recurrir a la cooperación y asistencia técnica de la OMS. Además, al preparar sus informes, los Estados Partes deben utilizar la información y los servicios de asesoramiento amplios de la OMS en lo referente a la reunión de datos, el desglose de los mismos y la elaboración de indicadores y bases de referencia del derecho a la salud.

64. Además, es preciso mantener los esfuerzos coordinados para dar efectividad al derecho a la salud a fin de reforzar la interacción entre todos los actores de que se trata, en particular los diversos componentes de la sociedad civil. Conforme al o dispuesto en los artículos 22 y 23 del Pacto, la OMS, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones unidas para el Desarrollo, el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y otros órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deberán cooperar eficazmente con los Estados Partes,

Dirección General de Bibliotecas UNC

aprovechando sus respectivos conocimientos especializados y respetando debidamente sus distintos mandatos, para dar efectividad al derecho a la salud en el plano nacional. En particular, las instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deberán prestar mayor atención a la protección del derecho a la salud en sus políticas de concesión de préstamos, acuerdos crediticios y programas de ajuste estructural. Al examinar los informes de los Estados Partes y la capacidad de éstos para hacer frente a las obligaciones dimanantes del artículo 12, el Comité examinará las repercusiones de la asistencia prestada por todos los demás actores. La adopción por los organismos especializados, programas y órganos de las Naciones Unidas de un enfoque basado en los derechos humanos facilitará considerablemente el ejercicio del derecho a la salud. Al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité también tendrá en cuenta el papel desempeñado por las asociaciones profesionales de la salud y demás organizaciones no gubernamentales en lo referente a las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del artículo 12.

65. El papel de la OMS, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y el UNICEF, así como también por las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones médicas nacionales, reviste especial importancia en relación con la prestación de socorros en casos de desastre y la ayuda humanitaria en situaciones de emergencia, en particular la asistencia prestada a los refugiados y los desplazados dentro del país. En la prestación de ayuda médica internacional y la distribución y gestión de recursos tales como el agua potable, los alimentos y los suministros médicos, así como de ayuda financiera, debe concederse prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población.

**La Convención Interamericana de Derechos Humanos, en su artículo 24, prevé**:

***"Artículo 24. Igualdad ante la Ley***

*Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. "*

Por último, **el Convenio Sobre Los Derechos del Niño**, en sus artículos 24 y 25, ordenan:

***"Artículo 24***
*1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.*

*2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:*

*a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;*

*b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;*

*c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;*

*d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;*

*e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;*

*f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.*

*4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo."*

***"Artículo 25***
*Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación."*

De manera que, cuando los tratados internacionales reglamentan y desarrollan el contenido de los derechos fundamentales, como ha quedado reseñado con antelación, tales ordenamientos son de aplicación obligatoria conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del cual el Pleno de nuestro Máximo Tribunal de garantías se ha pronunciado en la tesis P. LXXVII/99, publicada en la página cuarenta y seis, Tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, cuya literalidad es la siguiente:

***"TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el 74rtículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal."***

De igual manera, es conveniente señalar el criterio sostenido en la tesis 2a. XXVII/2003, emitida por la Segunda Sala de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página quinientos sesenta y uno, tomo XVII, Marzo

Dirección General de Bibliotecas UAQ

de dos mil tres, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, de rubro y texto siguiente:

***"TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO. Aun cuando generalmente los compromisos internacionales se pactan a través de instrumentos en la modalidad de tratados, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que es parte el Estado mexicano, por "tratado" se entiende el acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular, de lo que resulta que la noción de tratado es puramente formal e independiente de su contenido, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden considerarse como tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, además de que no hay consenso para fijar las reglas generales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, en consecuencia, pueden consignarse en diversas modalidades".***

En este orden de ideas, resulta que el marco relevante en este asunto lo constituye el derecho fundamental de protección a la salud, que de acuerdo a lo manifestado por los quejosos, se ha transgredido en su perjuicio por las autoridades sanitarias del estado de Guerrero.

Del análisis de las disposiciones transcritas de Ley Federal y Local, en materia de salud, así como de los tratados internacionales, se advierte que reglamentan y abundan de forma más amplia y específica los derechos fundamentales tutelados en el artículo 4°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable al respecto, por identidad de razón y contenido jurídico, la Jurisprudencia P./J. 14/2002, emitida por el Pleno de nuestro máximo Tribunal Constitucional, publicada en la página quinientos ochenta y ocho, tomo XV, Febrero de dos mil dos, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que a la letra dispone:

***"DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCION. SU PROTECCION DERIVA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES. Si se toma en consideración, por un lado, que la finalidad de los artículos 4o. y 123, apartado A, fracciones V y XV y apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la exposición de motivos y los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión que dieron origen a sus reformas y adiciones, de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, y treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, respectivamente, es la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos, así como la protección de los derechos de la mujer en el trabajo, en relación con la maternidad y, por ende, la tutela del producto de la concepción, en tanto que éste es una manifestación de aquélla, independientemente del proceso biológico en el que se encuentre y, por otro, que del examen de lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de mil novecientos noventa y uno y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el diecinueve de junio de mil novecientos noventa y el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, respectivamente, cuya aplicación es obligatoria conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Norma Fundamental, se desprende que establecen, el primero, la protección de la vida del niño tanto antes como después del nacimiento y, el segundo, la protección del derecho a la vida como un derecho inherente a la persona humana, así como que del estudio de los Códigos Penal Federal y Penal para el Distrito Federal, y los Códigos Civil Federal y Civil para el Distrito Federal, se advierte que prevén la protección del bien jurídico de la vida humana en el plano de su gestación fisiológica, al considerar al no nacido como alguien con vida y sancionar a quien le cause la muerte, así como que el producto de la concepción se encuentra protegido desde ese momento y puede ser designado como heredero o donatario, se concluye que la protección del derecho a la vida del producto de la concepción, deriva tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de los tratados internacionales y las leyes federales y locales."***

Por todo lo anterior, resulta evidente que se está ante la presencia de un derecho que sin distinciones de ninguna especie, goza toda persona que se encuentren en el territorio nacional y por su calidad de garantía individual, permite que este

Dirección General de Bibliotecas UAQ

derecho sea reclamable a través del juicio de amparo, como en el caso acontece.

Sentados los razonamientos vertidos en párrafos que preceden, tenemos que, los aquí quejosos David Montealegre Hernández, Nieves Solano Montealegre, Aurelia Viterno Moreno, Amalia Aguilar Pausano y Marcelina Rojas Álvarez, señalan en el capítulo de antecedentes de su demanda de amparo, que son habitantes de la comunidad de Mini Numa, municipio de Metlatónoc, Guerrero; que es una comunidad indígena Na Savi (Mixteca), que se encuentra a una hora y media de camino a pie, de la cabecera municipal Metlatónoc, Guerrero, conocida por su pobreza extrema; que las enfermedades han llegado a ser causa de defunción entre los habitantes de esa comunidad, principalmente niñas y niños; que los quejosos David Montealegre Hernández Amalia Aguilar Pausano y Marcelina Rojas Álvarez, han vivido en carne propia la pérdida de sus familiares, destacando como factor de las defunciones la falta de atención médica en la clínica que se encuentra en Metlatónoc, Guerrero, ya que en su comunidad no cuentan con servicio médico; que cuando sus enfermos se encontraban delicados de salud, acudían a Metlatónoc, 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, en razón de que era su hora de salida; y que las defunciones que aluden, se presentaron del dos mil cinco al dos mil siete, en las personas de:

**Fidel Montealegre Rojas** (nueve años de edad), cuyo cuadro clínico era vómito, fiebre, diarrea y dolor de estómago; sus padres lo llevaron a la clínica de Metlatónoc, sin embargo, la encontraron cerrada; no tuvieron las posibilidades económicas para acudir al Hospital General de Tlapa, mismo que se encuentra a cuatro horas de camino en vehículo; menor que a los seis días posteriores falleció.
**Ofelia Montealegre Rojas** (siete años de edad), cuyo cuadro clínico era vómito, fiebre, diarrea y dolor de estómago; sus padres la llevaron a la clínica de Metlatónoc, como a las cuatro de la madrugada, pero nadie recibió esa urgencia, esperaron a que amaneciera, pero no abrieron la clínica; la menor duró cuatro días enferma y falleció.

**Silvestra de los Santos** (veintidós años de edad), cuando se encontraba en estado de gravidez acudió a la clínica, pero no fue atendida por el médico responsable.

**Olivia Vázquez Cano** (siete años de edad), presentó un cuadro de diarrea, sus familiares lo llevaron a la clínica de Metlatónoc; sacaron la ficha correspondiente de turno, y que eran las diecisiete horas cuando se acercaba su turno, sin embargo el médico responsable, le manifestó que regresaran a su comunidad, porque ya era tarde.

**Leonides Montealegre Hernández** (dos años y medio de edad), padecía dolor de estómago, calentura, vómito y diarrea; sus padres la llevaron a la clínica de Metlatónoc, como a las veinte horas, pero ésta se encontraba cerrada; y

**Cayetano Hernández Guevara** (cincuenta y cuatro años de edad), padecía debilidad, habló con el médico responsable de la clínica de Metlatónoc, para que fuera a revisarlo a su domicilio porque no podía caminar, pero éste se negó a revisarlo.

Debido a las circunstancia apuntadas en el párrafo que antecede, motivó a los disconformes peticionaran al Gobernador Constitucional del estado de Guerrero y al Secretario de Salud de la propia entidad, la constitución de una unidad médica con personal capacitado para atender a la comunidad de Mini Numa y sus alrededores; así como, la proporción del cuadro básico de medicamentos; petición que se corrobora con las constancias que se encuentran como pruebas documentales en el juicio constitucional que nos ocupa.

En respuesta a esa petición, el secretario de Salud del estado de Guerrero, determinó que de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Modelo Integrador de Atención a la Salud (MIDAS), para construir un centro de salud, la localidad sede debía contar con una población de dos mil quinientos a tres mil habitantes por núcleo básico, a una distancia de quince kilómetros y un tiempo de treinta minutos de recorrido, al centro de Salud más cercano; y en razón de que la comunidad de Mini Numa, tiene una población de doscientos setenta y un habitantes, éstos son atendidos por el centro de salud de Metlatónoc, Guerrero, que se encuentra a una distancia de cuatro kilómetros y un tiempo de recorrido de sesenta minutos.

Dirección General de Bibliotecas UAG

Ahora bien, es cierto que de acuerdo con lo establecido en los lineamientos del Modelo Integrador de Atención a la Salud (MIDAS), que refiere el Secretario de Salud del estado de Guerrero, la comunidad de Mini Numa, municipio de Metlatónoc, Guerrero, no reúne los requisitos para construir un centro de salud por las razones expuestas en el párrafo de antecede, por lo cual no procede obligar a la autoridad responsable a que realice la construcción de ese centro.

Sin embargo, del contenido de los citados lineamientos se advierte que también prevé la construcción de casas de salud para comunidades rurales dispersas, ya que los indicados lineamientos tienen como finalidad eliminar las barreras financieras, para asegurar la prestación adecuada y de una nueva arquitectura de los servicios de salud. El gobierno federal y las entidades federativas, han conjuntado esfuerzos para la construcción de nuevas unidades y la orientación de la infraestructura existente de acuerdo con lo establecido en el Plan maestro de infraestructura; unidades que están organizadas en redes de servicios de salud con una serie de componentes que garantizan la continuidad de la atención.

Asimismo, como en la población se da una transición demográfica y epidemiológica, en las unidades de atención a la salud se debe dar una transición hacia espacios flexibles, dignos, altamente resolutivos y adecuados a las necesidades de atención de los usuarios y sus familias.

Con la introducción del sistema de Protección Social en la salud, se han modificado las reglas de presupuestación, generando un incremento en los recursos asignados al sector salud; además de provocar el "empoderamiento" de la población con el consiguiente incremento en la demanda de servicios, con mayor calidad, oportunidad, seguridad, eficiencia.

De modo que, el Modelo Integrador de Atención a la Salud, buscan acercar servicios de alta calidad y eficiencia a la población mediante la eliminación de barreras geográficas, culturales y organizacionales; es decir, pretende romper con un sistema fragmentado y organizado por niveles de atención para lograr la continuidad de los servicios brindados a los usuarios a través de un sistema de redes funcionales.
En atención a ello, el citado Modelo integrador prevé, como ya se indicó, la construcción de una **casa de salud**, que generalmente se trata de un espacio físico proporcionado por los habitantes de una comunidad rural dispersa; es el primer contacto en cuanto a salud se refiere, en la red de servicios de salud; se trata pues, del único espacio para recibir atención médica en las poblaciones marginadas. Es sede de las brigadas móviles que visitan la comunidad periódicamente; **sirve de enlace con los centros de salud más cercanos**.

En el asunto en estudio, se encuentra acreditado que los habitantes de la comunidad de Mini Numa, municipio de Metlatónoc, Guerrero, cuentan con una casa de salud, como lo justificaron los peticionarios de amparo, pues ofrecieron como pruebas en el presente juicio constitucional, la documental consistente en el contenido de un video en formato DVD, titulado "aquí no hay médicos", de cuya reproducción se constata que, efectivamente, en la citada comunidad, existe una casa de salud; empero ésta no cumple con las condiciones mínimas en la que los quejosos y demás pobladores de la aludida comunidad rural, puedan recibir atención médica; por que en primer lugar, no cuenta con el mobiliario respectivo; y en segundo lugar, es casi inexistente el medicamento con que cuenta .
Medios de prueba que se corrobora con la inspección judicial practicada en la población de Mini Numa, por la Secretaria de Acuerdos del Juzgado Mixto de Paz, del Municipio de Metlatónoc, Guerrero, en auxilio de este órgano jurisdiccional, quien en el desahogo de los puntos a que se contrajo el citado medio de convicción, asentó:

*"…a) certificar la existencia física y material de la casa de salud, construida en la Comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, hago constar que tengo a la vista una casa de adobe con dos puertas de madera de la región techo de teja y mide aproximadamente doce metros de largo por seis metros de ancho, en la que dice al frente en lo que es la fachada 'Clínica Mini Numa'…*
*Enseguida se procede a desahogar en punto 'b' del escrito respectivo, la suscrita da fe de que al introducirnos a ésta casa de salud, hizo acto de presencia el C. Simón Guevara Vitervo, diciendo que él es el técnico de salud de esta comunidad, a quien se le hace saber el motivo de mi presencia y enterado dijo que no había ningún problema; por lo que se hace constar que tengo a la vista diversos medicamentos distribuidos en dos estantes o anaqueles de madera y de metal, respectivamente; los cuales caducan en el año 2008 y 2009; asimismo, nos hace saber el técnico de salud, que si bien hay diversos medicamentos, pero no completan el cuadro básico, ya que faltan algunos.*
*Por cuanto hace al punto C, la suscrita da fe que en los estantes que se encuentran en la clínica o casa de salud, existen*

Dirección General de Bibliotecas UAG

*varios medicamentos en buenas condiciones, los cuales manifiesta el técnico que fueron traídos, el siete de noviembre del año dos mil siete, por la Secretaría de Salud y se hace constar que dentro de los medicamentos aludidos, se encontraron dos ya caducos los cuales son: dos cajas de nifedipino, cápsulas de gelatina blanda de veinte cápsulas cada una, caducas en noviembre de dos mil siete… Asimismo, doy fe que la C. Amalia Ramón Moreno, quien dijo ser miembro del comité de oportunidades, presenta en el acto una bolsa de plástico color negro, que contiene medicinas que recogió de este centro clínico, por estar ya inservibles, debido a que ya expiró la fecha de su vencimiento, las cuales son: cuatro cajas de Dicloxacilina, cápsulas de 500 miligramos, de veinte pastillas cada una y caducaron en abril de 2007, dos frascos de amoxicilina en polvo (dimopen), clave 2127, expiradas en abril de 2007; dos frascos de ampicilina, de 250 mg/5ml, caducadas en octubre de 2006; dos frascos de paracetamol en gotas de 100 mg/1ml, caducados en junio de 2007; una caja de vitaminas y minerales de 30 capsulas (gelatina blanda) revieron, expiradas el dieciséis de noviembre de dos mil seis.*

*En relación al punto d, se hace constar y certifica que la casa de salud de esta comunidad,* ***está construida de adobe, piso de cemento, no hay luz eléctrica, no cuenta con agua potable; únicamente es agua entubada; no cuenta con servicio sanitario, solamente hay una fosa séptica, cuenta con una mesa de exploración médica, la cual tengo a la vista****; misma que nos refiere el técnico de salud fue traída el siete de noviembre del 2007, por la Secretaría de Salud; asimismo, que en esta misma fecha trajeron una báscula; asimismo, se da fe que no existe estetoscopio, baumanómetro, estuche de diagnostico ni ambui; asimismo, se tiene a la vista tres termómetros.*

*Por cuanto respecta al punto e, se hace constar y certifica que no hay médico, enfermera, ni promotor de salud; únicamente el técnico de salud antes aludido, quien manifiesta que presta sus servicios en esta casa de salud de lunes a jueves y que el día viernes atiende la casa de Salud de los Llanos…"*

Medios de convicción a los que este juzgador de amparo les otorga pleno valor probatorio con fundamento en los artículos 197, 210-A y 212 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en virtud que los datos arrojados denotan idoneidad para el objeto que se propusieron; esto es, hacen constar la existencia de la casa de salud en la comunidad de Mini Numa, municipio de Metlatónoc, Guerrero; las condiciones en que ésta se encuentra (servicios), los medicamentos y en su caso, la existencia del personal respectivo que lleve a cabo la atención médica.

Por tanto, se constata de las aludidas probanzas, la casa de salud de la Comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero, no cuenta con el paquete básico que debe ofertar dicha unidad (servicios de salud de manera gratuita), para hacer frente a las siguientes acciones:

1. Desparacitación;
2. Enfermedades Diarreicas agudas;
3. Enfermedades Respiratorias agudas;
4. Estado Nutricional;
5. Vacunación; y,
6. Saneamiento Básico.

Y como consecuencia, no se advierte que la casa de salud cumpla con el cuadro básico de medicamentos, que no son más que las claves de los medicamentos que proporciona el sector salud para la atención de los padecimientos primordiales; es decir, son los insumos mínimos e indispensables con que debe contar cada unidad médica; enseguida, se proporcionan las claves, descripción del artículo de unidad de medida necesarios, que la Secretaría de Salud, proporciona al respecto y que se contienen en el formato RS-1 (requisición y suministro mensual de medicamentos que utilizan o manejan los centros de salud dependientes de la Secretaría de Salud del Estado):

| CLAVE | DESCRIPCIÓN DEL ARTÍCULO | UNIDAD DE MEDIDA |
|---|---|---|
| 101 | Acido acetilsalicilico 500 mg | Caja c/20 |
| 104 | Paracetamol Tabs 500 mg | Caja c/10 |
| 105 | Paracetamol supositorios 300 mg | Envase |
| 106 | Paracetamol gotas sol. Oral 100 mg | Fco. Got. |
| 108 | Metamizol Sodico comp. | Envase |

Dirección General de Bibliotecas UAG

| | | |
|---|---|---|
| 109 | Metamizol Sodico (dipirona) 2ml | Caja c/3 |
| 204 | Atropina sol. Iny 1mg/ml | Ampula |
| 261 | Lidocaína 1% simp. | Fco. |
| 262 | Lidocaína 2% Simp. | Fco. |
| 402 | Clorfenamina tabs. 4 mg | Envase |
| 405 | Difenbidramina Jarabe | Envase |
| 408 | Clorfeniramina Jarabe 125 mg | Fco. |
| 429 | Salbutamol Sup. Aeorosol 120mg | Fco. |
| 431 | Salbutamol Jarabe 2 mg o 60 mg | Fco. |
| 437 | Teofilina Comprimidos 100 mg | Envase |
| 464 | Cromoglicato de sodio Susp. Aerosol | Envase / o 16g |
| 472 | Prednisona Tabs. 5mg | Envase |
| 474 | Hidrocortisona Sol. Iny. 100 mg | Caja c/50 |
| 475 | Hidrocortisona Sol. Iny. 500 mg | Fco. Amp. |
| 477 | Beclometazona Aerosol Inhalador | Envase |
| 525 | Fenitoina Tabs. 100 mg | Envase |
| 530 | Propanotol Tabs. 40 mg | Envase |
| 561 | Clortalidona Tabs. 50 mg. | Envase |
| 565 | Clortalidona Tabs. | Envase |
| 572 | Metropotol Tabs 100 mg | Envase |
| 574 | Captopril Tabs. 25 mg | Envase |
| 591 | Trinitrato de Gliserino Tabs. Masticables 0.8 mg | Envase |
| 592 | Isosorbida Sublinguales 5mg | Envase |
| 597 | Nifedipino Cap. 10 mg. | Envase |
| 611 | Epinefrina (adrenalina) 1 mg | Ampula |
| 801 | Baño coloide polvo de harina | Sobre |
| 804 | Oxido de Zinc (pasta de lassar) 250 mg | Tubo |
| 822 | Benzoilo loción gel dérmico | Fco. |
| 831 | Alantoina y Alquitran de hulla susp. dérmica | Fco. |
| 861 | Bencilo Emulsión Dérmica 300 mg/ml | Fco./o 120 ml |
| 871 | Alibour polvo | Envase |
| 872 | Clioquinol crema 300 mg | Tubo |
| 891 | Miconazol crema 20 mg/ml | Tubo |
| 901 | Podofilina sol. Dérmica 250 mg | Envase |
| 911 | Lindano shampoo | Fco. |
| 1006 | Calcio comprados efervescentes | Envase |
| 1099 | Vitamina A, C y D Sol. oral | Fco. |
| 1041 | Tolbutamina Tabs. 500 mg | Envase |
| 1050 | Insulina Humana NHP 100 ml Sol. | Fco. |
| 1051 | Insulina Rápida | Fco. |
| 1971 | Eritromicina Tabs. 500 mg | Caja c/20 |
| 1972 | Eritromicina susp. Oral 250 ml | Fco. c/100 ml |
| 2016 | Ketoconazol Tab. 200 mg | Caja c/10 |
| 1042 | Glibenclamida Tab. | Envase |
| 1206 | Butilhiosina Grag. 10 ml c/10 | Caja |
| 1207 | Butilhiosina Amp. 20 mg | Caja c/3 |
| 1224 | Hidroxido de aluminio Susp. | Fco. |
| 1233 | Ranitidina Tab. 150 mg c/20 | Caja c/20 |
| 1241 | Metoclopramida iny. 10 mg | Envase |
| 1242 | Metoclopramida Tab. 10 mg | Caja c/20 |
| 1271 | Psyllium Plantago Polvo 49.7g c/400gr. | Envase |

Dirección General de Bibliotecas UAQ

| | | |
|---|---|---|
| 1263 | Subsalicilato de Bismuto susp. oral | Envase |
| 1272 | Senosidos A-B Tab. 8.6 mg | Envase |
| 1308 | Metronidazol Tab 250 mg | Caja c/30 |
| 1310 | Metronidazol Susp. 120 ml | Fco. c/120 |
| 1344 | Albendazol Tab. 200 mg | Caja c/2 |
| 1345 | Albendazol Susp. 20 mg | Env/20 ml |
| 1363 | Lidocaina + hidrocortizona ungüento | Envase |
| 1364 | Lidocaina + hidrocortizona supositorio | Envase |
| 1542 | Oxitocina Sol. Iny. 5U.L | Caja c/50 amp |
| 1561 | Metronidazol Ovulos 500 mg | Caja c/10 |
| 1562 | Nitrofural Ovulos 6 mg | Envase |
| 1566 | Nistatina Ovulos 100 000 ui. | Envase |
| 1701 | Fumarato Ferroso Tab. 200 mg | Caja c/50 |
| 1704 | Sulfato Ferroso Solución | Fco. |
| 1711 | Acido Folico Tab. 0.4 mg | Envase |
| 1732 | Fitomenadiona Sol. Iny. 2 mg | Envase |
| 1903 | Trimetroprim C/Sulfametaxazol. Tab. | Caja c/20 |
| 1904 | Trimetroprim C/Sulfametaxazol. Susp. | Env. C/120 ml |
| 1911 | Nitrofuratoina Caps. de 100 mg | Caja c/40 |
| 1923 | Penicilina Procaina Sol. 400 000U | Fco./amp |
| 1924 | Penicilina Procaina Sol. 800 000U | Fco./amp |
| 1925 | Benzatina Bencilpenicilina 1,200,000 | Fco./amp |
| 1926 | Dicloxacilina 500 mg Caps. | Caja c/20 |
| 1927 | Dicloxacilina Susp. Oral 250 mg | Envase c/60 ml |
| 1929 | Ampicilina Tab. 500 mg c/20 | Caja c/20 |
| 1930 | Ampicilina Susp. 250 mg 60 ml | Fco. C20 ml |
| 1939 | Cefalexina Tab. 500 mg | Envase |
| 1940 | Doxiciclina caps 100 mg | Envase |
| 1954 | Gentamicina Sol. Iny. 80 mg | Fco./amp |
| 1955 | Gentamicina Sol. Iny. 20 mg | Fco./amp |
| 1971 | Eritromicina Tab. 500 mg | Caja c/20 |
| 1972 | Eritromicina Susp. Oral 250 ml | Fco. c/100 ml |
| 2016 | Ketoconazol Tab. 200 mg | Caja c/10 |
| 2018 | Itraconazol Caps. | Envase |
| 2030 | Cloroquina Tab. 150 mg | Tabs. |
| 2040 | Prazicuantel Tab. 600 mg | Envase |
| 2127 | Amoxicilina Susp. 500 mg/5ml | Env. 5 ml |
| 2128 | Amoxicilina Caps. 500 mg/5ml | Envase |
| 2129 | Amoxicilina/A. Clavulanico Susp. 125 mg | Fco. |
| 2132 | Claritromicina Tab. 250 mg | Envase |
| 2133 | Claritromicina Caps. 300 mg | Envase |
| 2136 | Mebendazol Tab. 100 mg | Envase |
| 2138 | Pirantel Tab. 250 mg | Envase |
| 2142 | Clorfenamina inv. 10 mg | Envase |
| 2144 | Loratadina Tab. 10 mgs | Envase |
| 2145 | Loratadina Susp. Jarabe 5 mgs | Envase |
| 2151 | Ranitidina Tab. 150 gm | Envase |
| 2230 | Amoxicilina /A Clavulanico Tab. 500 | Envase |
| 2242 | Carbon Activado Polvo | Bolsa (mg) |
| 2247 | Bitratato de Cinitraprida Comprimidos 1 | Envase |
| 2249 | Bitratato de Cinitraprida Susp. 120 mg | Fco. |

Dirección General de Bibliotecas UAQ

| | | |
|---|---|---|
| 2301 | Hidroclorotiazida Tab. 25 mg | Envase |
| 2304 | Epironolactona Tab. 25 mg | Envase |
| 2307 | Furosemida Tab. 40 gm | Envase |
| 2308 | Furosemida Tab. 20 gm | Envase |
| 2431 | Dextrometorfan Jarabe 15 mg | Fco. |
| 2463 | Ambroxol Sol. Oral 300 mg | Fco. C/120 ml |
| 2471 | Clofeniramina comp/Tab. 500 mg | Caja c/20 |
| 2521 | Losartan con Hidroclorotiazida grageas | Caja |
| 2601 | Fenobarbital Tab. | Envase |
| 2608 | Carbamacepina Tab. 200 mg | Envase |
| 2609 | Carbamacepina Susp. 100 mg/5 ml | Fco. |
| 2611 | Fenitoina Susp. Oral 37,5 mg./2 ml | Fco. |
| 2619 | Fenobarbital elixir | Frasco c/60 ml |
| 2622 | Valproato de magnesio Tab. Entericas | Envase |
| 2623 | Valproato de magnesio Sol. Entericas 185,6 | Envase |
| 2707 | Acido ascórbico Tab. 100 mg | Envase |
| 2714 | Complejo B Tab. | Env. C/30 Tab. |
| 2821 | Cloranfenicol Sol. Oftalmica 5 mg | Fco/Got.15 |
| 2822 | Cloranfenicol Ungüento Oftalmico | Envase |
| 2823 | Neomicina, polimixina y gramicidina sol. Gotas | Envase |
| 2829 | Sulfacetamida Sol. Oft. | Fco. |
| 3111 | Difenidol Tab. 25 mg | Envase |
| 3112 | Difenidol sol. Iny. 40 mg/2 ml | Amp. de 2 ml |
| 3407 | Naproxeno Tab. 250 mg | Caja c/30 |
| 3413 | Indometacina Cap. 25 mg | Envase |
| 3415 | Piroxicam Cap/Tab 20 mg | Caja c/20 |
| 3417 | Diclofenaco Capsulas | Envase |
| 3419 | Naproxeno Susp. Oral | Fco. |
| 3451 | Alopuritol Tab. 300 mgs | Envase |
| 3603 | Glucosa 5 % Sol. Iny. | Env. c/100 |
| 3609 | Cloruro de sodio 0.9% sol iny. | Fco. c/500 ml |
| 3615 | Sol. Hartmann 500 ml | Fco. c/500 ml |
| 3616 | Sol. Hartmann 1000 ml | Fco. c/1000 ml |
| 3623 | Electrolitos orales pvo. 27 grs | Sobres |
| 3630 | Glucosa al 5% sol. 500 ml | Fco. |
| 3842 | Suero antialacran | Fco. Amp. |
| 4158 | Insulina Glargina | Fco. |
| 4255 | Ciprofloxacino Tab. 500 mg | Caja c/8 Tab. |
| 4260 | Nistatina susp. Oral 100 000 ui | Frasco |
| 5186 | Omeprazol Tab. 20 mg | Envase |
| 4373 | Polivitaminas y minerales Tab. | Envase |
| 4483 | Fluoxetina Tabs. 20 mg | Envase |
| 5302 | Nitrofurantoina Susp. Oral 25 mg | Fco. |
| | Amoxicilina Clavulanato Susp. Oral 125 | Env. c/60 ml |
| | Diazepan Tab. 10 mg | Envase c/20 |
| 5165 | Metformina 850 mg | Env. c/30 |
| 0228 | Tira reactivas hemo/glucotec | Caja c/50 |
| 5166 | Acarbosa comprimidos de 50 mg | Caja c/30 |
| 0995 | Lancetas para glucometro | Caja c/100 |
| 2186 | Jeringa de 1 ml Desechable para insulina | Caja c/200 |
| | | |

Dirección General de Bibliotecas UAQ

| | MATERIAL DE CURACIÓN | |
|---|---|---|
| 600040109 | Abatelenguas de madera desechable | Bolsa c/500 |
| 609040100 | Algodón torunda | Bolsa |
| 0153 | Algodon de laminas enrrollado | Rollo |
| 604360057 | Gasa seca cortada 7.5 x 5 cm | Paq. 200/Pza. |
| 604360107 | Gasa seca cortada 10 x 10 cm | Paq. 200/Pza |
| | Guante P/cirugía latex 6,5 | Par. |
| | Guante P/cirugía latex 7 | Par. |
| 604560334 | Guante P/cirugía latex 7.5 | Par. |
| | Guante P/cirugía latex 8 | Par. |
| 604560391 | Guante/exp. Desechable med. | Caja c/100 |
| | Guante/exp. Desechable grandes | Caja c/101 |
| 605320167 | Equip. P/venoclisis S/A normo gotero | Pieza |
| 605501279 | Jeringa desechable 3 ml AG 22 x 32 | Pieza |
| 605502608 | Jeringa desechable 5 ml AG | Pieza |
| | Jeringa desechable 10 ml AG | Pieza |
| | Jeringa desechable 20 ml AG | Pieza |
| 608690152 | Tela adhesiva 10 mts. X 5 cm | Tubo c/6 |
| 609530457 | Venda Enyesada 2,75 x 5 cm | Caja |
| 609530556 | Venda Enyesada 10 x 27,5 cm | Caja |
| | Venda Huata 10 cms. | Caja |
| 608790150 | Termómetro clínico de vidrio bucal | Pieza |
| | Termómetro clínico de vidrio rectal | Pieza |
| 609532858 | Venda Elástica Algodón 5 m | Pieza |
| 609532866 | Venda Elástica de 10 | Pieza |
| | Venda Elástica de 15 | Pieza |
| | Venda Elástica de 30 | Pieza |
| 601884475 | Cateter p/venoclisis c/ag cal 17 | Pieza |
| 601884376 | Cateter p/venoclisis c/ag cal 18 | Pieza |
| 601885647 | Cateter p/venoclisis c/ag cal 19 | Pieza |
| 604830133 | Hoja p/bisturí a.i. est. desechable | Caja c/100 |
| 608410527 | Sut. Negra trenzada Cal. 1-0 | Pieza |
| | Sut. Negra trenzada Cal. 2-0 | Pieza |
| 608410619 | Sut. Negra trenzada Cal. 3-0 | Pieza |
| | Sutura sint. Naylon c/aguja 1-0 | Pieza |
| | Sutura sint. Naylon c/aguja 2-0 | Pieza |
| | Sutura sint. Naylon c/aguja 3-0 | Pieza |
| 605430115 | Jalea lubricante | Pieza |
| 602030207 | Cinta Testigo 18 x 50 mts | Pieza |
| 500260054 | Alcohol 96° etílico | Garrafa c/20 |
| 116855119 | Papel p/env. kraft | Rollo |
| 308717 | Preservativo latex | Pieza |
| 240440044 | Botas p/uso Ox. hospital | Bolsa c/100 |
| 480000066 | Cubrebocas | Colsa c/500 |
| 604390039 | Gorros p/ cirujano | Bolsa c/500 |
| 600660062 | Jabon para uso OX liquido | Galon |
| 600560659 | Iodopovidona espuma | Galon |
| 600560566 | Iodopovidona Solucion | Galon |
| 2858 | Venda elastica 10 x 5 cms. | Pieza |
| 0108 | Cinta medica | Pieza |
| 0401 | Antiseptico Germicida eugenol | Galon |

Dirección General de Bibliotecas UAQ

| | | |
|---|---|---|
| 0609 | Cloruro de Benzalconio | Galon |
| 0165 | Cinta umbilical | C/100 |
| | Hisopos esteriles c/algodón | Bolsa |
| | Microporo 2.5 cms. | Pieza |
| | Microporo 5 cms. | Pieza |
| | Sonda Folev 2 vias No. 16 | Pieza |
| | Sonda Folev 2 vias No. 18 | Pieza |
| | Sonda Nelaton No. 16 | Pieza |
| | Sut. Catgut. Cromico 1-0 | Pieza |
| | Sut. Catgut. Cromico 2-0 | Pieza |
| | Sut. Catgut. Cromico 3-0 | Pieza |
| | Venda Maya Tubular No. 1 | Pieza |
| | Venda Maya Tubular No. 2 | Pieza |
| | Agua oxigenada | |
| | Merthiolate | |

Por otra parte, cierto es que atendiendo al citado modelo integrador de Atención a la Salud, **el centro de salud**, es un establecimiento de atención médica ubicado en localidades rurales y urbanas para ofrecer atención clínica básica y servicios básicos de salud a la comunidad: promoción de salud, saneamiento ambiental, detección y control de riesgos, diagnostico temprano de enfermedades. En esta unidad, además se ofrecen servicios de consulta externa por edad y género de acuerdo a la línea de vida: recién nacido, menores de cinco años, de cinco a nueve años, de diez a diecinueve años, mujeres de veinte a cincuenta y nueve años, hombres de veinte a cincuenta y nueve años, sesenta años o más.

Asimismo, los centros de salud llevarán el control y seguimiento de mujeres embarazadas y cuando se detecten embarazos de alto riesgo, éstos se atenderán en el módulo Mater, más próximo a la red, **debe ofrecer servicio las veinticuatro horas;** para el buen funcionamiento del centro de salud, requiere de **radio-comunicación y ambulancia o apoyo vehicular**; la población por atender es de dos mil quinientos a tres mil habitantes por núcleo básico, compuesto por el **médico, la enfermera, y en ocasiones, un promotor de salud**.

La cartera de servicios del centro de salud, se ciñe a lo siguiente:

a) vigilancia epidemiológica;
b) Curaciones;
c) Atención médica antirrábica;
d) Estimulación temprana;
e) control y detención del VIH, sida, sífilis, diabetes y glucosa (por medio de tiras reactivas), implantación de programas preventivos de los servicios de salud (D.O.C);
f) Consulta externa;
g) Geriatría;
h) Salud mental;
i) Estomatología;
j) padecimientos emergentes;
k) Salud bucal (una unidad dental por cada tres mil habitantes);
l) Una unidad dental móvil por cada tres centros de salud para las comunidades alejadas;
ll) Sala de usos múltiples por cada tres mil habitantes;
m) Laboratorio básico;
n) Ultrasonido;
ñ) Farmacia;
o) Sistema de radio o telefonía;
p) Vacunación, y,
q) Infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas y rehabilitación.

La comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero, donde radican los quejosos, cuenta en la actualidad,

Dirección General de Bibliotecas UAQ

con una población de trescientos veintiún habitantes, entre niños, mujeres, hombres y ancianos; cuenta con ciento treinta viviendas, que están construidas de adobe y tiene un techo de teja y lámina de cartón, y algunas otras viviendas con zacate de la región; no cuentan con red de agua potable, ni entubada, cuentan con un tanque de almacenamiento de agua de dos metros cuadrados, la cual captan por gravedad de una barranca, a través de una manguera, la cual sólo alcanza a distribuir a un pequeño núcleo de la población; circunstancias que así se advierten de la inspección ocular, efectuada en la comunidad aludida, el veinticinco de marzo del año actual, por la Secretaria de Acuerdos en funciones de Actuaria del Juzgado Mixto de Paz del Municipio de Metlatónoc, Guerrero; actuando en auxilio de las labores de este órgano de control constitucional.

También, se advierte de constancias, específicamente, del informe rendido por el coordinador estatal de la Dirección Regional Centro Sur del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que la comunidad de Mini Numa, se encuentra a una distancia de 4.5 kilómetros de distancia de la cabecera municipal que es Metlatónoc, Guerrero.

De modo que, atendiendo a dichos medios de prueba, como se precisó con anterioridad la población de Mini Numa, no cumple con las condiciones necesarias a efecto de que se construya un centro de salud, como son: una población que cuente con dos mil quinientos o tres mil habitantes; que el centro de Salud más cercano se localice a una distancia de quince kilómetros y un tiempo de treinta minutos de recorrido; y, la citada población cuenta con trescientos veintiún habitantes y se encuentra a una distancia de cuatro punto cinco kilómetros, del centro de salud más cercano que se ubica en Metlatónoc, Guerrero.

Sin embargo, cuentan con una casa de salud, pero la Secretaría correspondiente no le proporciona los medicamentos básicos necesarios, por lo que los quejosos tiene que trasladarse al centro de Salud más cercano para recibir atención médica, que está ubicado en la cabecera municipal de Metlatónoc, Guerrero, y éste no cuenta con las instalaciones necesarias, ni servicios básicos y como consecuencia, con los medicamentos necesarios que hagan frente a las necesidades básicas de salud.
Ello es así, en razón de que de la prueba documental (audio video en formato DVD), titulado: “aquí no hay médico”, producido por el centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlalchinollan”, su reproducción deja patente el testimonio del médico adscrito al centro de Salud de Metlatónoc, Guerrero, en la que reconoce las carencias del servicio e infraestructura del centro de Salud; que hace todo lo posible por atender a los pacientes de lunes a viernes, de ocho de la mañana a tres de la tarde, dentro de los vagones donados por la fundación “Vamos México”; que dichos módulos de atención permanecen cerrados sábados y domingos, incluyendo tarde y noche; la gente espera su turno, en la intemperie y con las inclemencias del tiempo.

A lo que se agregan las declaraciones de Ramiro Cortéz Saavedra y Rufino Montealegre Hernández, quienes fueron coincidentes al manifestar que los habitantes de la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero, construyeron una casa de adobe, para que funcione como casa de salud, pero que no tienen servicio médico y por lo tanto, carecen del cuadro básico de medicamentos.

Testimonios que este Juzgador de amparo, les otorga valor probatorio en términos de la potestad contenida en el artículo 215 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo; dado que los atestes convinieron en lo esencial (carencia de atención médica y cuadro básico de medicamentos); lo hechos que narran, son susceptibles de apreciarse a través de los sentidos, y éstos manifestaron conocerlos por ser habitantes de la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero; sus manifestaciones fueron claras, sin dudas ni reticencias, por conducto de perito interprete y no se desprende de actuaciones que hubiesen sido obligados a declarar, por fuerza, miedo o impulsados por engaño, error o soborno.

Lo que se corrobora con la prueba de inspección judicial, efectuada el veinticuatro de enero de dos mil ocho, por la Secretaria de Acuerdos en funciones de Actuaria del Juzgado Mixto de Paz del Municipio de Metlatónoc, Guerrero; actuando en auxilio de las labores de este Juzgado de Distrito, en las instalaciones que ocupa el centro de salud, de esa misma población; quien en lo conducente asentó:

*“… Una vez constituidos en lo que es la clínica o centro salud de este Municipio y procediendo a desahogar el punto ‘a’*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*correspondiente, se hace constar la existencia de dos vagones, en los que se aprecia la razón social que dice: 'Vamos México', mismos que funcionan como centro de salud, ubicados en la calle o avenida Itia Tanu, salida rumbo a tlapa, de Comonfort, Guerrero, mismos que funcionan como únicos módulos de atención a la salud pública, dándose que dichos vagones miden aproximadamente cinco metros de largo, por dos y medio de ancho y tres de alto cada uno; uno se ocupa como consultorio general y el otro como área de enfermería y por comentarios del médico Jacinto Cisneros Díaz, quien está presente en la diligencia, dichos vagones fueron traídos hace aproximadamente dos años.*
*En cuanto al punto 'b' se certifica de que efectivamente, no existe un hospital en esta cabecera municipal, lo único que existe son dos vagones, donde se atiende a la gente, los que no tienen la infraestructura suficiente, además, de que no cuentan con luz, agua y sanitarios.*
*En relación al punto 'c', se da cuenta que esta unidad de salud es atendida únicamente por el doctor Jacinto Cisneros Díaz, pero manifestó el galeno que el día diez de diciembre, llegó a laborar una doctora de nombre Mirna Martínez, quien atiende el turno vespertino en veintiún días seguidos de lunes a viernes, con siete días de descanso.*
*Por cuanto hace al inciso 'd' se hace constar y certifica que las personas que van a recibir atención médica, se tienen que formar al píe de la carretera o calle que conduce de Metlatónoc a Tlapa, lo anterior en virtud de que tuve a la vista a diez personas hombres y mujeres con sus niños formados en la calle, escapándose del sol bajo el techo de la casa que se encuentra al frente de los vagones donde se atiende al público.*
*Por cuanto se refiere el apunto 'e', se da fe de que en entrevista con el médico Jacinto Cisneros Díaz, manifiesta que su horario de trabajo es de ocho a tres y media de la tarde, de lunes a viernes y no atiende sábados y domingos, pero que la doctora que llegó en el mes de diciembre, atiende sábado y domingo, nada más de ocho de la mañana a tres y media de la tarde de lunes a viernes…"*

Inspección Judicial a la cual se adjuntaron las impresiones fotográficas respectivas; pruebas a las que se les otorga valor probatorio pleno con apoyo en los artículos 197, 210-A y 212 del Código Federal de Procedimientos civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Como se ve, en realidad el mencionado centro de Salud, no cumple con los Lineamientos del Modelo Integrador de Atención a la Salud (MIDAS), emitido por la Secretaría de Salud, **pues sólo existen dos vagones que fueron donados por la fundación "Vamos México", que no cumplen con las condiciones mínimas (luz, agua, sanitarios)**; es inexistente la prestación del servicio durante las veinticuatro horas de los trescientos sesenta y cinco días del año; no cuenta con servicio de radio comunicación, ambulancia o apoyo vehicular; sólo es atendido por un médico que presta sus servicios de lunes a viernes, con un horario de ocho de la mañana a tres de la tarde; por tanto, aún y cuando los habitantes de la comunidad de Mini Numa, tengan que acudir a ese centro de salud, no se satisfacen sus necesidades básicas de atención a la salud.

Por consiguiente, es evidente que se vulnera en perjuicio de los aquí quejosos, las garantías contenidas en el tercer párrafo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no tienen posibilidades de acceder ellos y sus hijos, en condiciones de igualdad, a los servicios de salud, que los atiendan en cualquier caso y bajo cualquier circunstancia; no obstante de que se trata de un derecho universal, que protege a todo ser humano y en este sentido, como se trata de un derecho prestacional en la medida en que principalmente implica y conlleva una serie de obligaciones de hacer por parte de los poderes públicos y para hacerlo realidad, el acceso a la salud debe ser universal, equitativo y de calidad; sin que en el caso los poderes públicos puedan alegar motivos no justificados, como la escasez presupuestal, para dejar de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

Apoya en lo conducente a la garantía de igualdad, la Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, pronunciada por la Primera Sala de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página ciento setenta y cinco, tomo XXVII, Abril de dos mil ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, número de registro 169877, cuya reproducción es la siguiente:

**"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)** La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el

Dirección General de Bibliotecas UAQ

legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad."

En ese orden, atento a la vulneración del párrafo tercero del precepto 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el acceso a la salud de los individuos, en el caso del estado de Guerrero, procede conceder la protección de la justicia federal solicitada por **David Montealegre Hernández, Nieves Solano Montealegre, Aurelia Viterno Moreno, Amalia Aguilar Pausano y Marcelina Rojas Álvarez,** a efecto de que las autoridades sanitarias primigenias del estado de Guerrero, Gobernador y Secretario de Salud, cumplan de inmediato con el acceso a la salud a que tienen derecho los aquí quejosos, bajo los siguientes lineamientos:

**a)** que el espacio físico proporcionado por los habitantes de la comunidad de Mini Numa, Municipio de Metlatónoc, Guerrero, para la instalación de la casa de salud, se le proporcionen los elementos básicos o necesarios para su buen funcionamiento (acondicionamiento, mobiliario y medicamentos adecuados); asimismo, se cumpla con la cartera de servicios atinentes a la casa de salud, los cuales se encuentran plasmados en el Modelo Integrador de Atención a la Salud (MIDAS), emitido por las Secretaría de Salud; y

**b)** Como el centro de salud ubicado en Metlatónoc, Guerrero, no cuenta con las condiciones mínimas establecidas en el Modelo Integrador de Atención a la Salud (MIDAS); por ende, es necesario contar con el inmueble adecuado que en realidad funcione como centro de salud, que cuente desde luego, con los elementos y servicios necesarios para su buen funcionamiento (infraestructura, personal adecuado y medicamentos básicos), atendiendo a los lineamientos previstos en el mencionado Modelo Integrador; sin que para el caso las autoridades sanitarias primarias del estado de Guerrero, puedan alegar falta de presupuesto, pues se trata de un motivo injustificable para cumplir con un imperativo constitucional.

Concesión de amparo que se hace extensiva a las responsables Subsecretario de Coordinación Sectorial de la Secretaria de Salud, residente en esta ciudad y jefe de la Jurisdicción Sanitaria, Región Montaña, con sede en Tlapa, Guerrero.
**SEXTO**. En otro orden, atento a que la inclusión del nombre y datos personales de las partes, en la publicación a que se refiere la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Acuerdo General 76/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sólo se efectuará con base en la voluntad expresa de aquéllas, y si no existe ésta, se les tendrá como no opuestas a esa circunstancia.

Se advierte que en el auto de radicación de la demanda de garantías de doce de noviembre de dos mil siete, conforme al procedimiento institucional para la transparencia y acceso a la información pública a que alude el artículo 8° de la Ley Federal en cita, y los diversos 5°, 6°, 7° y 8° del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo

Dirección General de Bibliotecas UAQ

de la Judicatura Federal, se dio vista a las partes con la circunstancia de que la sentencia definitiva y las demás resoluciones que se dicten en el presente asunto, estarían a disposición del público para su consulta, cuando así lo solicitaren conforme al procedimiento de acceso a la información, comunicándoles a la vez el derecho que les asistía para manifestar, hasta antes de que se dictara el fallo, su voluntad de que los datos personales, pruebas y constancias personales que constaren en el expediente y que hubieren aportado directamente, se excluyeren de la consulta o publicación, siempre y cuando les hayan atribuido el carácter de reservados o confidenciales al momento de allegarlos al juicio, y tal clasificación pueda surtir sus efectos a criterio de este órgano jurisdiccional en términos de lo previsto en la fracción 14 del artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información; haciéndoles saber que la oposición expresa impedirá su publicación. Acuerdo que se le notificó a los quejosos por medio de lista que se publicó en los estrados de este órgano jurisdiccional el catorce de noviembre de dos mil siete, como se advierte de la foja cuarenta y siete de actuaciones que conforman el presente juicio constitucional, sin que manifestarán su oposición para que se publiquen sus nombres y datos personales con anterioridad a la fecha de la celebración de la audiencia constitucional.

Consecuentemente, se tiene a los peticionarios de amparo implícitamente conformes con que se incluyan sus nombres y datos personales en la publicación de esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los normativos 76, 77, 78 y 80 de la Ley Reglamentaria de los preceptos 103 y 107 Constitucionales, se

**R E S U E L V E**:

**PRIMERO.** La justicia de la unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a **DAVID MONTEALEGRE HERNÁNDEZ, NIEVES SOLANO MONTEALEGRE, AURELIA VITERNO MORENO, AMALIA AGUILAR PAUSANO Y MARCELINA ROJAS ÁLVAREZ,** contra el acto reclamado al Gobernador Constitucional y Secretario de Salud, ambos del estado de Guerrero, consistente en lo determinado en el oficio 0751, de dieciséis de octubre de dos mil siete; atento a los razonamientos vertidos en el cuarto considerando de esta sentencia.

**SEGUNDO**. Para los efectos precisados en la parte final del quinto considerando de este pronunciamiento, la justicia de la unión **AMPARA Y PROTEGE** a **DAVID MONTEALEGRE HERNÁNDEZ, NIEVES SOLANO MONTEALEGRE, AURELIA VITERNO MORENO, AMALIA AGUILAR PAUSANO Y MARCELINA ROJAS ÁLVAREZ,** contra el acto que reclaman al Gobernador Constitucional, Secretario de Salud, Subsecretario de Coordinación Sectorial de la Secretaria de Salud, residentes en esta ciudad y jefe de la Jurisdicción Sanitaria, Región Montaña, residente en Tlapa, Guerrero, consistente en la negativa de acceso a la salud (violación directa al párrafo tercero del precepto 4° de la Ley Fundamental del País), para los efectos precisados en la parte final del considerando quinto de esta resolución.

**TERCERO**. Se tiene a los quejosos implícitamente conformes con que se incluyan sus nombres y datos personales en la publicación de la presente sentencia.

**Notifíquese personalmente.**

Así, lo resolvió y firma el licenciado **Luís Almazán Barrera,** juez Séptimo de Distrito en el estado de Guerrero, ante el Secretario del Juzgado licenciado Julio César Cortés Rafael, que autoriza y da fe, el once de julio de dos mil ocho, en que se terminó de dictar esta sentencia. Doy fe.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

Zapopan, Jalisco, treinta de mayo de dos mil catorce.

***V I S T O S,*** para resolver, los autos del juicio de amparo indirecto **2245/2008 y acumulado 2262/2008, promovido por ****,** contra de los actos que atribuyeron al **Secretario del Medio Ambiente y Recurso Naturales y otras autoridades,** por considerarlos violatorios de los artículos 1, 4, 14, 16, 24, 25, 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.**

***R E S U L T A N D O***

***PRIMERO.*** **Presentación de la demanda relativa al juicio de amparo 2245/2008.** En escrito presentado en la oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, el nueve de diciembre de dos mil ocho, **, presentó demanda de garantías contra de los actos que atribuyó al Secretario y el Oficial Mayor, ambos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Titular y el Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento; Director General del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico; y, Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago- Pacífico, todos de la Comisión Nacional del Agua; el Titular de la Comisión Estatal del Agua; y, el Presidente Municipal de Yahualica de González Gallo, ambos del Estado de Jalisco, por los actos que hizo consistir en:

> ***"IV.- ACTO QUE A CADA AUTORIDAD SE RECLAMA: a) <u>De las autoridades señaladas como ordenadoras se reclaman los siguientes actos</u>:*** *--- 1. La orden de construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipio de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 2. La orden de elaborar los planos, esquemas y estudios para el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 3. El oficio de liberación de inversión número 511.1/0684 de fecha 21 de mayo de 2008, signado por el Oficial Mayor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. --- 4. La orden de convocar y licitar la contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañada de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 5. La Convocatoria Pública Internacional número ** para la Licitación Pública Internacional número * de contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 2008, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 6. Las Bases de la Licitación Pública Internacional número * que derivan de la Convocatoria Pública Internacional número *, para la contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 7. La orden de visita al sitio de trabajos en donde se construirá la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 8. La orden de adjudicar la obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 9. La omisión de tramitar la manifestación de impacto ambiental prevista en los artículos 28 al 35 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para el proyecto de diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato. --- b) <u>De las autoridades señaladas como ejecutoras se reclaman los siguientes actos</u>:*** *--- 1. El cumplimiento y ejecución de la orden de construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 2. El cumplimiento y ejecución de la orden de elaborar los planos, esquemas y estudios para el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 3. El cumplimiento y ejecución de la orden de liberación de inversión contenida en el oficio número 511.1/0684 de fecha 21 de mayo de 2008, signado por el Oficial Mayor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. --- 4. El cumplimiento y ejecución de la orden de convocar y licitar la contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos*

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 5. El cumplimiento y ejecución de la Convocatoria Pública Internacional número ** para la Licitación Pública Internacional número ** de contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 2008, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 6. El cumplimiento y ejecución de las Bases de la Licitación Pública Internacional número ** que derivan de la Convocatoria Pública Internacional número ** para la contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 7. El cumplimiento y ejecución de la orden de visita al sitio de trabajos en donde se construirá la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 8. El cumplimiento y ejecución de la orden de adjudicar la obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias, que de llevarse a cabo se tendría como consecuencia el privar a la quejosa de su legítimo derecho de propiedad, sin que exista decreto expropiatorio de por medio o cualquier otra causa que justifique la ocupación mediante inundación*".

***SEGUNDO***. El diez de diciembre de dos mil ocho, el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, tuvo por recibida la demanda, ordenó su registro con el número **2245/2008**, y la desechó, por estimar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo.

***TERCERO***. El veintinueve de diciembre de dos mil ocho, **, autorizada de la quejosa *, presentó escrito en el que interpuso recurso de revisión; el treinta de ese mes la secretaria encargada del despacho del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, dictó acuerdo en el que lo tuvo por interpuesto y, el cinco de enero de dos mil nueve, el Magistrado Presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, dictó auto en el toca de revisión 13/2009, mediante el cual admitió el recurso.

***CUARTO***. El dieciocho de marzo de dos mil nueve, el tribunal emitió resolución en la que revocó la recurrida y ordenó admitir la demanda, siempre y cuando no existiera diverso motivo de improcedencia manifiesto e indudable.

***QUINTO***. El veinticinco de marzo de dos mil nueve, el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, emitió acuerdo en el que tuvo por recibido un testimonio de la resolución de su superior, y ordenó requerir al promovente para que aclarara su demanda; lo cual ocurrió el treinta y uno de ese mes y el siete de abril siguiente, la autorizada de la quejosa, dio cumplimiento con lo que se le requirió.

***SEXTO.*** **Presentación de la demanda relativa al juicio de amparo 2262/2008.** En escrito presentado en la oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, el once de diciembre de dos mil ocho, ***,** por su propio derecho, formuló demanda de amparo indirecto contra el Secretario y el Oficial Mayor, ambos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Titular y el Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento; Director General del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico; y, Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, todos de la Comisión Nacional del Agua; el Titular de la Comisión Estatal del Agua; y, el Presidente Municipal de Yahualica de González Gallo, Jalisco, por los actos que hizo consistir en:

***"IV.- ACTO QUE A CADA AUTORIDAD SE RECLAMA: a) <u>De las autoridades señaladas como ordenadoras se reclaman los siguientes actos</u>**: --- 1. La orden de construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipio de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 2. La orden de elaborar los planos, esquemas y estudios para el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 3. El oficio de liberación de inversión número 511.1/0684 de fecha 21 de mayo de 2008, signado por el Oficial Mayor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. --- 4. La orden de convocar y licitar la contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañada de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 5. La Convocatoria Pública Internacional número **para la Licitación Pública Internacional número ** de contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo'*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

*sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 2008, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 6. Las Bases de la Licitación Pública Internacional número ** que derivan de la Convocatoria Pública Internacional número **, para la contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 7. La orden de visita al sitio de trabajos en donde se construirá la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 8. La orden de adjudicar la obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 9. La omisión de tramitar la manifestación de impacto ambiental prevista en los artículos 28 al 35 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para el proyecto de diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato. --- **b) De las autoridades señaladas como ejecutoras se reclaman los siguientes actos**: --- 1. El cumplimiento y ejecución de la orden de construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 2. El cumplimiento y ejecución de la orden de elaborar los planos, esquemas y estudios para el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 3. El cumplimiento y ejecución de la orden de liberación de inversión contenida en el oficio número 511.1/0684 de fecha 21 de mayo de 2008, signado por el Oficial Mayor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. --- 4. El cumplimiento y ejecución de la orden de convocar y licitar la contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 5. El cumplimiento y ejecución de la Convocatoria Pública Internacional número *para la Licitación Pública Internacional número * de contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 2008, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 6. El cumplimiento y ejecución de las Bases de la Licitación Pública Internacional número * que derivan de la Convocatoria Pública Internacional número * para la contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 7. El cumplimiento y ejecución de la orden de visita al sitio de trabajos en donde se construirá la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias. --- 8. El cumplimiento y ejecución de la orden de adjudicar la obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato, así como todos sus efectos y consecuencias, que de llevarse a cabo se tendría como consecuencia el privar a la quejosa de su legítimo derecho de propiedad, sin que exista decreto expropiatorio de por medio o cualquier otra causa que justifique la ocupación mediante inundación*".

***SEPTIMO***. El quince de diciembre de dos mil ocho, el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, tuvo por recibida la demanda, ordenó su registro con el número **2262/2008**, y la desechó, por estimar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo.

***OCTAVO.*** El veinticuatro de diciembre de dos mil ocho, ** autorizada del quejoso **, presentó escrito en el que interpuso recurso de revisión; el treinta de ese mes la secretaria encargada del despacho del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, dictó acuerdo en el que lo tuvo por interpuesto y, el cinco de enero de dos mil nueve, el Magistrado Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, dictó auto en

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

el toca de revisión 12/2009, mediante el cual admitió el recurso.

***NOVENO.*** El veinte de enero de dos mil nueve, el tribunal emitió resolución en la que revocó la recurrida y ordenó admitir la demanda, siempre y cuando no existiera diverso motivo de improcedencia manifiesto e indudable.

***DECIMO***. El veintisiete de enero de dos mil nueve, el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, emitió acuerdo en el que tuvo por recibido un testimonio de la resolución de su superior, y ordenó requerir a la parte promovente para que aclarara su demanda; lo cual ocurrió el veintinueve de ese mes, mediante escrito que presentó el propio quejoso.

***DECIMO PRIMERO.*** El treinta de enero de dos mil nueve, el juez emitió acuerdo en el que tuvo por satisfecho el requerimiento y **admitió la demanda**. Además, ordenó dar al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito la intervención legal que le compete, solicitar a las autoridades responsables su informe con justificación y citar a las partes a la audiencia constitucional.

***DECIMO SEGUNDO*. Acumulación.** El trece de abril de dos mil nueve, la Jueza Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, decretó de oficio la acumulación del juicio de amparo 2262/2008 al diverso 2245/2008, por estimar que las demandas fueron promovidas contra las mismas autoridades responsables y por los mismos actos reclamados (fojas 603 a 606). Además, **tuvo por admitida** la que promovió * (2245/2008), después de valorar que dio cumplimiento al requerimiento que se le hizo; en consecuencia, ordenó dar al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito la intervención legal que le compete, solicitar a las autoridades responsables su informe con justificación y citar a las partes a la audiencia constitucional, que resultaba ser la misma que la señalada en el juicio acumulado.

***DECIMO TERCERO.*** El ocho de octubre de dos mil diez, luego de múltiples diferimientos, en acta elaborada al efecto se hizo constar la celebración de la audiencia constitucional; y, el veinte de octubre siguiente, en cumplimiento del oficio STCCNO/2230/2010, suscrito por la Secretaria Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, se ordenó la remisión del expediente a este Juzgado Primero de Distrito Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco, sólo para efectos del dictado de la resolución correspondiente, mismo que se recibió el veintidós de ese mes y año, y en proveído del mismo día se radicó, ordenándose la formación del expediente auxiliar **776/2010**; y, el **treinta y uno de enero de dos mil once, se dicto resolución definitiva**, en la que por una parte, se **sobreseyó** en el juicio de garantías **2245/2008 y su acumulado 2262/2008**, y por otra, se concedió el amparo y protección de la unión a * contra el Titular y el Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento; el Dirección General y el Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública, ambos del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico; todos de la Comisión nacional del Agua; el Secretario y el Oficial Mayor, ambos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y, el Titular de la Comisión Estatal del Agua, para los efectos siguientes: --- "a) Que las autoridades responsables, en el ámbito de sus respectivas competencias, suspendan los trabajos preparativos y la orden de construcción de la presa "El Zapotillo", y previo a realizar cualquier acto de ejecución material, concedan a los quejosos la garantía de audiencia permitiéndoles ejercer la defensa de sus derechos de propiedad y posesión respecto de los inmuebles defendidos en la presente instancia constitucional, mediante el ofrecimiento de pruebas y alegatos. En el entendido que, hecho lo anterior, de concluir que procede afectación de sus propiedades inmuebles, deberá hacerse únicamente a través de los mecanismos autorizados por la Constitución para ello, entiéndase, a través de procedimiento de expropiación. --- b) Proporcionen a los peticionarios de garantías, la información completa veraz y oportuna necesaria que les permita tener pleno conocimiento de la forma en que se verán afectados sus derechos de propiedad con motivo de la construcción de la presa "El Zapotillo", desde luego, dentro del marco de la legislación en materia de acceso a la información pública. --- c) En caso de llegar a determinar que procede privar a los quejosos de sus propiedades y posesiones, para dar paso a la construcción de la citada presa, emitan una resolución en la que se funde y motive de manera reforzada, por implicar afectación a derechos fundamentales como vivienda y medio ambiente acorde a los principios de admisibilidad, necesidad y proporcionalidad, detallados en párrafos precedentes.".

***DECIMO CUARTO.*** El veinticuatro de febrero de dos mil once, ** autoridad responsable, presentó escrito en el que interpuso **recurso de revisión**, el veintitrés de febrero de dos mil once, mismo que tocó conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien en ejecutoria de **veinte de marzo de dos mil trece**, en los autos del toca de revisión 481/2011, determinó **revocar la sentencia recurrida y ordenó reponer el procedimiento en el juicio de amparo 2245/2008 y su acumulado 2262/2008 del índice de este juzgado para el efecto siguiente**: ***"1.- Emplace a juicio al consorcio integrado por las empresas La Peninsular Compañía Constructora, FFC Construcción y Grupo Hermes, en su carácter de tercero perjudicado en términos del numeral 5°, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo. 2.- Se allegue de medios de prueba de los que se desprendan los elementos mínimos indispensables conforme a los cuales el consorcio integrado por las empresas La Peninsular Compañía Constructora, FFC Construcción y Grupo Hermes, lleva a cabo la ejecución del proyecto y construcción de la obra denominada presa "El Zapotillo", que le fue adjudicado a través de la licitación pública de la que resultó vencedor, es decir, de la localización y dimensiones de dicha obra, entre otros elementos; hecho esto, mande perfeccionar los dictámenes rendidos por los peritos de las partes, a fin de que sean desahogados tomando en cuenta dichos medios de convicción. 3.- Prevenga a los agraviados para que manifiesten si es su deseo o no ampliar su demanda respecto de los nuevos actos y autoridades derivados de los oficios S.G.P.A./DGIRA.DDT.-1310/06, de veintidós de junio de dos mil seis, y S.G.O.A./DGIRA.DG.6218.09 de veintinueve de septiembre de dos mil nueve, a que se hizo***

Versión Pública Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

***alusión en líneas anteriores. 4.- Hecho lo anterior, de ser procedente, dicte la sentencia que en derecho corresponda.”.***

***DECIMO QUINTO.*** Luego, en proveído de nueve de abril de dos mil trece (fojas 3575 a 3581), en acatamiento a lo ordenado por la Superioridad, este órgano jurisdiccional tuvo como terceras perjudicadas a **las empresas La Peninsular Compañía Constructora, FFC Construcción y Grupo Hermes,** así mismo tomo las medidas para su emplazamiento a juicio, **requirió a la Comisión Nacional del Agua en Jalisco**, para que proporcionara copias certificadas del contrato de obra pública celebrado de catorce de octubre de dos mil nueve, con la persona moral denominada La Peninsular Compañía Constructora, FFC Construcción y Grupo Hermes, sociedad anónima de capital variable, y demás constancias relativas, proyectos, planos, especificaciones, normas de calidad, programas y presupuestos, relativos a la licitación pública de la que fueron vencedoras, y se estableció que una vez que obren las constancias de referencia se pediría el perfeccionamiento de los dictámenes rendidos por los peritos de las partes, cuestiones que fueron realizadas mediante los dictámenes de perfeccionamiento recibidos en autos, y ratificaciones de los peritos de la parte quejosa Martín Pedro Tena Meza, de las autoridades responsables Gil Antúnez Sales (fojas 4427 ratifica 4442, 4459 ratifica 4453, respectivamente) y perito oficial (fojas 4464 ratifica 4465), y por último, se requirió a la parte quejosa para que manifestara si era su deseo ampliar la demanda de garantías respecto de la nueva autoridad responsable de la que se advertía su participación.

***DECIMO SEXTO.*** Es escrito de veintidós de abril de dos mil trece (foja 3603), la parte quejosa amplio su demanda, por lo que en proveído de nueve de mayo de dos mil trece, se admitió la ampliación de demanda respecto de los actos atribuidos al **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales**; y, fijó día y hora para el desahogo de la audiencia constitucional, la cual se celebró al tenor del acta que antecede.

**C O N S I D E R A N D O**

***PRIMERO.*** **Competencia.** Este Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, tiene competencia legal para conocer y resolver el juicio de amparo, porque las autoridades responsables residen en la jurisdicción de este Juzgado Federal, con fundamento en los numerales 103, fracción I y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción I, 36, 114, fracción I, de la Ley de Amparo y 52, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se combaten disposiciones legales locales, cuya aplicación tuvo verificativo en la demarcación territorial donde este Juzgado de Distrito ejerce jurisdicción constitucional.

Asimismo, la competencia de este Juzgado de Distrito para conocer del asunto se finca en el Acuerdo General **3/2013**, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

***SEGUNDO.*** **Precisión de los actos reclamados.** Previo a analizar la certeza del acto reclamado debe precisarse cuál es éste, en términos de lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, para tales efectos se analiza en su integridad el libelo *actio* de amparo, atendiendo a la tesis de jurisprudencia P./J. 40/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, abril de dos mil, página 32, cuyo texto y rubro, dicen:

> ***“DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.*** *Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo.”.*

Asimismo, es aplicable a lo anterior, la tesis P.VI/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, página 255, que literalmente dispone:

> ***“ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.*** *El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.”.*

En ese sentido, de una lectura integral de las demandas de amparo, se advierte que el acto reclamado en esta instancia constitucional, consiste en:

**I.-** Del Titular y del Oficial Mayor, ambos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Naturales; del Titular y del Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, ambos de la Comisión Nacional del Agua (órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales); y, del Director General y Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública, ambos del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, dependiente de la Comisión Nacional del Agua:

**a)** La orden de construcción de la presa de almacenamiento "Zapotillo", sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco.
**b)** La orden de elaborar planos, esquemas y estudios para el diseño y construcción de la presa.
**c)** El oficio de liberación de inversión 511.1/0684, de veintiuno de mayo de dos mil ocho, signado por el Oficial Mayor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
**d)** La orden de convocar y licitar la contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa.
**e)** La Convocatoria Pública Internacional 005, para el diseño y construcción de la presa.
**f)** Las Bases de la Licitación Pública Internacional 16101037-063-08.
**g)** La orden de visita al sitio de trabajos en donde se construirá la presa.
**h)** La orden de adjudicar la obra pública.
**i)** La omisión de tramitar la manifestación de impacto ambiental prevista en los artículos 28 a 35 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para el proyecto de diseño y construcción de la presa.

**II.-** Del Director General y del Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, ambos de la Comisión Nacional del Agua (órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales); del Director General y Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública, ambos del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, dependiente de la Comisión Nacional del Agua; del Director General de la Comisión Estatal del Agua; y, del Presidente Municipal de Yahualica de González Gallo, Jalisco:

**a)** El cumplimiento y ejecución de los actos en mención.

**III**.- Del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

a) La autorización de impacto ambiental S.G.P.A./DGIRA.DDT-1310/06 del veintidós de junio de dos mil seis, referente a la autorización para una presa con una cortina de ochenta metros y embalse de dos mil cien hectáreas.
b) La omisión de solicitar la manifestación de impacto ambiental.
c) La autorización S.G.P.A./DGIRA.DG-6218.09, que se expide sin manifestación de impacto ambiental.
d) La orden de continuar la construcción de la pluricitada presa sin una consulta pública.
e) Su cumplimiento y ejecución.

***TERCERO.*** **Existencia o inexistencia de actos.-** El Director de Asuntos Jurídicos del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, en ausencia del **encargado del Área de Licitación de Obra Pública** del organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacifico de la Comisión Nacional del Agua, en esa correcta denominación de la señalada por la quejosa como Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública, y el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, al rendir sus informes justificados (fojas 483 a 525 y 1017 a 1059, 3985 a 4010), **negó** la existencia de los actos reclamados identificados en el **punto I incisos c), i) y su ejecución.**

Asimismo, el Director de Asuntos Jurídicos en ausencia del **Director General del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico**, **negó** la existencia del acto reclamado identificado en el **punto I, inciso c), así como su ejecución** (fojas 528 a 572 y 868 a 912):

El Director General Adjunto de lo Contencioso Administrativo y Judicial, en suplencia por ausencia del Titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, quien a su vez actúa en suplencia por ausencia del **Secretario**, en sus informes justificados respectivos (fojas 735 a 739 y 1292 a 1296), **negó** la existencia de los actos que se le atribuye, señalados en el **punto I, inciso i**.

Y el **Oficial Mayor de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales,** en su informe de ley (fojas 718 a 729 y 1336 a 1341), **negó** entre otros actos los precisados en los **incisos a), b), d), e), f), g), h)** e **i)**, del **punto I.**

El Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, al rendir su informes justificado (fojas 3985 a 4010), **negó** la existencia de los actos reclamados identificados en el **punto III incisos b)**, **d), y su ejecución.**

Dichas negativas de actos, cobran relevancia jurídica, sin necesidad de mayores elementos, pues, la obligación que impone el artículo 149 de la Ley de Amparo, en el sentido de que las autoridades responsables, al rendir su informe justificado, deben explicar las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia en el juicio y acompañar, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo, sólo es exigible cuando tales documentales sean "necesarias para apoyar dicho informe", si es que se admite su existencia, o defienden su constitucionalidad, más no, cuando categóricamente lo niegan[1], pues, en tal supuesto, el Juez de Distrito no está en aptitud de analizar

[1] Registro 187728 tesis VI.2o.A.4 K, Tribunales Colegiados de Circuito, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Febrero de 2002, página 903, de rubro: **"PRUEBA, CARGA DE LA. RECAE EN EL QUEJOSO ANTE LA NEGATIVA QUE DE LOS ACTOS RECLAMADOS HAGAN LAS AUTORIDADES RESPONSABLES AL RENDIR SU INFORME**

Biblioteca Virtual de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

su constitucionalidad o inconstitucionalidad, quedando a cargo del quejoso aportar al juicio de garantías, en primer lugar, los medios de prueba tendentes a demostrar la certeza del acto de que se trata y las encaminadas a justificar los datos, motivos y fundamentos en que se basa para sostener que es inconstitucional.

Al respecto, es aplicable la tesis VI.2o.32 K2, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, del rubro: ***"ACTO RECLAMADO, NEGATIVA DEL. NO REQUIERE RAZONARSE."***

En esa tesitura, en las actuaciones que integran el presente juicio de garantías, obran entre otras, las siguientes constancias:

**I.** Copias certificadas de la "**Convocatoria Pública Internacional No. *"**, para la Licitación Pública Internacional * de contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil ocho (folios 575 a 577).

**II.** Copias certificadas de las "**Bases de licitación obra pública a precio alzado, precios unitarios y tiempo determinado"**, para el proyecto de diseño y construcción de la presa aludida, expedida por la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento de la Dirección General de Organismo de Cuenca Lerma–Santiago–Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, bajo la Convocatoria número ** de la Licitación Pública Internacional **", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil ocho (folios 578 a 605).

**III.** Copias certificadas de la **manifestación de impacto ambiental S.G.P.A./DGIRA.DDT.-1310/06,** de veintidós de junio de dos mil seis, suscrita por el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (folios 606 a 675 y 947 a 1015).

**IV.** Copia certificada del **oficio 511.1/0684** de veintiuno de mayo de dos mil ocho, consistente en el **"oficio de liberación de inversión 2008"**, suscrito por el solicitante Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento y autorizado por el Subdirector General de Administración, ambos de la Comisión Nacional del Agua, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante el cual se autoriza a la Comisión Nacional del Agua, por un monto de doscientos cuarenta y siete millones de pesos (247'000,000.00 00/100 moneda nacional), que responde a la solicitud B00.07.02.994 de seis de mayo de dos mil ocho, y recibido por la Dirección General de Programación y Presupuesto el ocho de mayo siguiente (folios 730 a 733).

**V.** Comunicados de prensa en el siguiente orden:

- 011-09 *"Conagua y gobierno estatal presentan el Programa Hídrico de Jalisco 2007-2030"*, consultable en la página de Internet: http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Comunicados/BOLETIN%20011-09.pdf (477 a 479)
- 120-09 *"Empresas presentan a la Conagua sus propuestas para la construcción de la presa El Zapotillo"*, consultable en la página de internet http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Comunicados/BOLETIN%20120-09.pdf (folios 1386 y 1387).
- Comunicado de prensa referido sin número, de catorce de septiembre de dos mil nueve, de título *"Conagua celebró el acto de fallo para el diseño y construcción de la presa 'El Zapotillo'"*, consultable en la página de internet http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Comunicados/BOLETiN_157-09.pdf (folios 1471 y 1472)
- Comunicado de prensa 181-09 de catorce de diciembre de dos mil nueve, titulado *"La Conagua firmó el contrato con el consorcio que ganó la licitación para el diseño y construcción de la presa El Zapotillo"*, consultable en la página de internet http://www.conagua.gob.mx/ CONAGUA07/Comunicados/BOLETIN_181-09. pdf (folio1596 y 1597).
- Comunicado de prensa 004-10 de doce de enero de dos mil diez, de título *"Conagua realizó la Reposición del Acto de Fallo de la presa El Zapotillo; el proyecto continúa conforme a lo programado"*, consultable en la página de internet http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA 07/Comunicados/BOLETIN%20004-10.pdf (folios 1761 y 1762).

**VI.** Contrato SGAPDS-OCLPS-JAL-09-127-RF LP de catorce de octubre de dos mil nueve (foja 4320 a 4391 del tomo IV) y anexos consistentes en nueve discos compactos, cuyo objetivo es el diseño y construcción de la Presa de Almacenamiento el Zapotillo, sobre el Rio Verde, en lo municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de Gonzalez Gallo, Jalisco; para el abastecimiento de Agua potable a los Altos de Jalisco y la Ciudad de León, Guanajuato, formalizado entre la Comisión Nacional del Agua y el Consorcio de las

---

**JUSTIFICADO.**

[2] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 763, Registro 201964.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

empresas Las Peninsular Compañía Constructora, sociedad Anónima y Grupo Hermes sociedad Anónima de Capital variable.

Las documentales identificadas en los incisos I, II, III y VI, merecen pleno valor probatorio, de conformidad con los artículos 129, 197 y 202, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por contener la reproducción firmas y sellos de los funcionarios públicos que certificaron su correspondencia con sus originales.

En cuanto a las impresiones de los comunicados consultables en la página de internet oficial de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), merecen valor probatorio pleno en términos de los artículos 88, 197, 202, 210-A y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por tratarse de hechos notorios e información generada mediante avances tecnológicos que consta en páginas electrónicas oficiales de los que dispone la dependencia pública (Comisión Nacional del Agua), [3].

Del contenido de los instrumentos referidos se desprende en lo que interesa lo siguiente:

Respecto a las probanzas descritas en los puntos I, II y VI, que la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento y la Dirección General del Organismo de Cuenca Lerma –Santiago-Pacífico, ambos de la Comisión Nacional del Agua de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ordenaron convocar y licitar la contratación de la obra pública de la presa de almacenamiento "Zapotillo"; que emitieron la convocatoria pública Internacional, las bases de licitación y la orden de visita al sitio de trabajos en donde se construirá dicha presa; asimismo se aprecia a foja 576, que señalaron: *"Los Planos, esquemas y estudios para la licitación estarán disponibles físicamente en la dirección de consulta y venta, señalada en el párrafo anterior";* y foja 590, se asentó: *"1.10. De las visitas al sitio y juntas de aclaraciones. I. Los interesados podrán acudir a la visita guiada al sitio de acuerdo a lo indicado en la publicación de la Convocatoria correspondiente, en donde se construirá el Proyecto (…) II. La Comisión organizará la vista guiada al sitio en la fecha y hora indicados para tal evento…",* así como que el catorce de octubre de dos mil nueve (foja 4320 a 4391 del tomo IV) se formalizado entre la Comisión Nacional del Agua y el Consorcio de las empresas Las Peninsular Compañía Constructora, sociedad Anónima y Grupo Hermes sociedad Anónima de Capital variable, el Contrato SGAPDS-OCLPS-JAL-09-127-RF LP.

Entonces, al haber emitido la convocatoria de la obra pública aludida, así como haber celebrado el contrato de construcción de la Presa de Almacenamiento el Zapotillo, sobre el Rio Verde, en lo municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de Gonzalez Gallo, Jalisco, debe entenderse que dichas autoridades también fueron las que emitieron las ordenes de construcción de la misma; de ahí es que se obtiene que quienes llevaron a cabo los actos identificados en los **incisos a), b), d), e), f) y g), del punto I**, fueron **la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento y la Dirección General del Organismo de Cuenca Lerma –Santiago-Pacifico, ambos de la Comisión Nacional del Agua de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.**

En cuanto a la documental sintetizada en el punto III, se desprende que el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Gestión para la Protección Ambiental, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante oficio número S.G.P.A./DGIRA.DDT.-1310/06, de veintidós de junio de dos mil seis, **resolvió autorizar la manifestación de Impacto ambiental** de todo el Proyecto Presa el Zapotillo, luego es claro que el acto consistente en la omisión de dar tramite a esa manifestación, atribuida a las autoridades mencionadas en el considerando segundo, **punto I, inciso i), al momento de la presentación de la demanda, no existía.**

Luego, en relación al instrumento identificado en el punto IV, se observa que el **Subdirector General de Administración de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,** previa solicitud, le autorizó al Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento de la Comisión Nacional del Agua, un monto de $247'000,000.00 (doscientos cuarenta y siete millones de pesos 00/100 moneda nacional), para el Programa de Inversión para el dos mil ocho, respecto del proyectó de infraestructura ahí descrito, lo que significa que dicha Secretaría por conducto de sus subordinados, emitió el acto reclamado sintetizado en el inciso **c),** del punto I, del considerando segundo, consistente en el oficio 511.1/0684, de veintiuno de mayo de dos mil ocho.

En cuanto a las pruebas reseñadas en el punto V, pese a haber sido objetadas de manera oportuna por el Director del organismo desconcentrado Comisión Estatal del Agua de Jalisco, en el sentido de que ningún valor pueden merecer por ser copias simples, al tratarse de información oficial que aparece en los medios electrónicos a que este juzgado y cualquiera tienen acceso, en el aspecto normativo merecen valor probatorio pleno de los que entre otras cuestiones se aprecia que la Comisión Nacional del Agua, emitió un fallo en el que se adjudicó la obra al consorcio integrado por las empresas **; lo que evidencia que fue dicha autoridad quien emitió el acto precisado en el **punto I inciso h), del considerando segundo.**

Por consiguiente a falta de prueba que acredite lo contrario, **son inexistentes los actos en estudio atribuidos a las autoridades responsables denominadas** Director de Asuntos

---

[3] Registro 168124; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XXIX, Enero de 2009; página: 2470; Tesis: XX.2o. J/24; del rubro: **"HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR."**

Biblioteca Virtual Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Querétaro

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

Jurídicos del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, en ausencia del **encargado del Área de Licitación de Obra Pública** del organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacifico de la Comisión Nacional del Agua, en esa correcta denominación de la señalada por la quejosa como Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública**.**

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito[4], que dispone:

> ***"ACTOS RECLAMADOS, INEXISTENCIA DE LOS, AUNQUE RESULTEN CIERTOS RESPECTO DE OTRAS AUTORIDADES.*** *Conforme al artículo 11 de la Ley de Amparo, es autoridad responsable para los efectos del juicio de garantías, la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado; por consiguiente, no puede atribuirse a una autoridad responsable los actos de otra, por razón de jerarquía o subordinación que entre ellas puede existir. En estas condiciones, si contra la negativa de una autoridad no existe prueba que la desvirtúe, deben estimarse inexistentes sus actos, aunque resulten ciertos respecto de otras autoridades.*

Por lo anterior, también deben tenerse por inexistentes los actos imputados al Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (**punto I incisos h), i), y su ejecución**); del Oficial mayor de dicha Secretaría (**punto I incisos a), b), d), e), f), g), h), i), y su ejecución**); del Titular y al Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, ambos de la Comisión Nacional del Agua y del Director General y del Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, de la Comisión Nacional del Agua (**punto I incisos c), h), i), y su ejecución**); del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, al rendir su informes justificado (**punto III incisos b), d), y su ejecución**), toda vez que como se indicó con anterioridad, dichos actos fueron emitidos por autoridades diversas, y del identificado como inciso i), se demostró su inexistencia.

Por otra parte, el **Presidente Municipal Interino del Ayuntamiento de Yahualica de González Gallo, Jalisco,** en su informe de ley, **no realizó manifestación expresa** sobre la existencia o inexistencia de los actos que se le reclaman, por lo que podría estimarse que opera la presunción de certeza del acto que se le reclama, reseñado en el **punto II**, del considerando segundo, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 149 de la Ley de Amparo.

Empero, esa presunción es solo una apreciación *prima facie* que hace el legislador de ciertas conductas procesales asumidas por las partes, que desde luego no es absoluta y admite prueba en contrario, como en el caso sucede.

Ello es así, toda vez que de ninguna de las actuaciones que obran en el sumario se advierte que haya ejecutado los actos reclamados o que pretenda hacerlo; de ahí es que se tiene como inexistente el acto en estudio. Sustenta lo anterior, la tesis en materia administrativa[5], del tenor siguiente:

> ***"INFORME JUSTIFICADO, FALTA DE. SE DESVIRTÚA LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA SI EL ACTO RECLAMADO NO EXISTE.*** *Cuando de las constancias de autos aparece claramente demostrado que no existe el acto reclamado, debe sobreseerse en términos de la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo, aun cuando opere la presunción de certeza derivada del artículo 149 del propio ordenamiento legal en cita por haber omitido las autoridades responsables rendir su informe justificado."*

De consiguiente, ante la inexistencia de los actos reclamados al **Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** (punto I incisos a), i), y su ejecución); del **Oficial mayor** de dicha Secretaría (punto I, incisos a), b), d), e), f), g), h), i), y su ejecución); del **Titular y al Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, ambos de la Comisión Nacional del Agua**, del **Director General y del Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico**, ambos de la Comisión Nacional del Agua (punto I, incisos c), h), i), y su ejecución); del **Presidente Municipal Interino del Ayuntamiento de Yahualica de González Gallo, Jalisco** (punto II),y del **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, al rendir su informes justificado (punto III incisos b), d), y su ejecución) procede **sobreseer en el juicio** de conformidad con el artículo 74, fracción IV[6], de la Ley de Amparo.

En otra postura, **se tienen por ciertos** los actos atribuidos al **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, por así haberlo reconocido al rendir su informe justificado, precisados en el punto III incisos a) y c) del considerando que segundo de este fallo.

Así mismo, **se tienen por ciertos** los actos atribuidos al **Director General del organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, y al Titular**

---

[4] Registro 256440. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación. 39, Sexta Parte, Página 16. Tribunales Colegiados de Circuito.

[5] Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, página 285, Tomo IV, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1989, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, número de registro 227024.

[6] "**ARTICULO 74.** Procede el sobreseimiento: […]
**IV**. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de esta ley."

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**de la Unidad Licitadora de Obra Pública del citado organismo,** precisados en el punto I, incisos a), b), d), e) f) y g), del considerando segundo, toda vez que respecto a la primera autoridad, como ya se mencionó anteriormente, tuvo intervención en esos actos; y respecto al segundo, en la pagina de Internet http://web.compranet.gob.mx:8002/HSM/UNICOM/16101/037/2008/063/ja08063007.doc, se puede consultar el documento denominado *"Acta de la Sexta Junta de Aclaraciones Licitación Pública Internacional No. **",* en su primer página, se aprecia que se llevó a cabo a las once horas del trece de mayo de dos mil nueve, una reunión en la Sala de Juntas del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, con intervención del Jefe de la Unidad Licitadora de Obra Pública de dicho organismo, representante del área responsable de la licitación, con objeto de hacer las aclaraciones que se consideraron necesarias en la reparación de las propuestas de la licitación en cuestión; instrumento que se le concede valor probatorio pleno en los mismos términos que los instrumentos valorados con antelación, de este fallo, por tanto es nítido que éste tuvo intervención en la licitación de la obra de construcción de la presa "Zapotillo", y por consecuencia, en aquellos actos al estar relacionados con dicha licitación; motivos por los cuales se tienen como ciertos dichos actos así como la ejecución de los mismos.

Por su parte, el Gerente de lo Contencioso de la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en suplencia por ausencia del Subdirector General Jurídico, quien a su vez actúa en suplencia por ausencia del **Director General**, así como del **Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento**, **ambos de la Comisión Nacional del Agua, negó** la existencia de los actos que se reclaman a esas autoridades, identificados en el **punto I incisos a)** y **b) y su ejecución** (fojas 749 a 753 y 1174 a 1177), sin embargo, dicha negativa queda desvirtuada, en virtud de que como se asentó con antelación, éstas intervinieron en la realización de esos actos reclamados. Asimismo **se tienen por ciertos** los diversos actos precisados en **el punto I, incisos d), e), f)** y **g)**, no obstante que la citada autoridad no se pronunció respecto a su existencia o inexistencia, ya que tienen relación con aquellos actos que se tuvieron por ciertos, relativos a la convocatoria y licitación de la presa el "Zapotillo".

Por otra parte, el Director General y en representación del organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, **Comisión Estatal del Agua de Jalisco**, **negó** la existencia de los actos que se le reclaman, precisados en el **punto II del considerando segundo** (fojas 412 a 42 y 1080 a 1091), empero, dicha negativa se desvirtúa de las constancias que la propia autoridad adjuntó a dicho informe, en especifico del oficio número DCS/254/08, de veintisiete de agosto de dos mil ocho, emitido por el Director de Cuencas y Sustentabilidad de dicha dependencia (fojas 422 a 427), toda vez que ahí se señala: *"Le comento que en los convenios está clara la responsabilidad y la participación de la CEA Jalisco en el proyecto (…) Al respecto le informo que no se han ejercido acciones de presión hacia la población, sólo se ha informado de los alcances del proyecto…";* lo que corrobora su intervención en los actos que se le imputan, por ende, es incuestionable la certeza de dichos actos. Robustece lo anterior la siguiente tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[7], que establece:

> ***"ACTO RECLAMADO, EXISTENCIA DEL. DEBE TENERSE POR CIERTA, AUN CUANDO LA NIEGUEN LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, SI DEL INFORME RESULTA LO CONTRARIO.*** *Aun cuando las autoridades responsables en sus informes justificados nieguen el acto reclamado, si de los propios informes surgen datos que contradigan su negativa, no es de tomársele en cuenta, debiendo darse por cierto el acto reclamado."*

En el mismo orden, el **Oficial Mayor de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, también **negó** la existencia de lo que se le atribuye (fojas 718 a 729 y 1336 a 1341), precisado en el **punto I inciso c), del considerando segundo.** Sin embargo, los numerales 156 fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 156-A del Reglamento de dicha legislación[8], establecen entre otras cosas, que el Oficial Mayor o su equivalente

---

[7] Séptima Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 91-96 Tercera Parte; Página: 7; Materia(s): Común; Registro 238215

[8] **"Artículo 7.** El Oficial Mayor o su equivalente en cada dependencia, por conducto de su Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto o equivalente o, en su caso, a través de la unidad administrativa que se establezca en los reglamentos interiores, será responsable de:

**I.** Coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación, respecto del gasto público, y

**II.** Fungir como instancia administrativa única para tramitar ante la Secretaría las solicitudes y consultas en materia presupuestaria y contable, y ante la Función Pública en materia organizacional y de administración de personal de la dependencia, de sus órganos administrativos desconcentrados y entidades coordinadas, siempre que se encuentren debidamente fundadas, motivadas y opinadas por dicha Oficialía Mayor o equivalente.

**Artículo 156.** El gasto de inversión física que requiera registro en Cartera, así como el gasto relativo a los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, se autorizan mediante los documentos presupuestarios siguientes: (…)

**I.** El oficio de autorización especial de inversión se emitirá por la Secretaría, a solicitud de las dependencias y entidades, con base en las estimaciones de los anteproyectos de presupuesto o, en su caso, en las asignaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal siguiente, a más tardar el último día hábil de noviembre anterior al ejercicio fiscal en el que se ejecutarán los programas y proyectos de inversión conforme al artículo 146 de este Reglamento considerando que la presentación de las solicitudes por las dependencias y entidades ante la Secretaría se deberá realizar con 10 días hábiles de anticipación a la fecha de emisión de las autorizaciones.

Versión Pública Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

en cada dependencia, será el responsable de coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evolución, respecto del pago público, y que el gasto relativo a los proyectos de infraestructura se autorizarán mediante el oficio de liberación de inversión que dicho funcionario emita, el cual es de su responsabilidad conjunta con el servidor público que designe el titular de la propia dependencia.

Ahora bien, el funcionario de mérito, en su informe justificado adjuntó copia certificada de *"oficio de liberación de inversión de 2008"*, con folio 511.1/0684, de veintiuno de mayo de dos mil ocho, valorada en el párrafos que anteceden, del que se desprende que si bien es cierto, al final de dicha actuación, lo signan el Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (como solicitante) y el Subdirector General de Administración (como el que autoriza), también en verdad que como se vio los preceptos en cita, es responsabilidad del Oficial Mayor emitir el oficio de liberación de inversión relativo a proyectos de infraestructura, y además es responsable de los actos que a ese propósito se designe, por ende no obstante que diversos funcionarios hubieran materializado dicha actuación, lo cierto es que la autoridad responsable debe realizar ese acto en coordinación con aquellas, no sólo por mandato de diverso funcionario sino por disposición de la ley, luego se tiene como cierto el acto en estudio.

***QUINTO.*** **Procedencia del juicio de garantías.** Atento a la premisa de estudio propuesta, corresponde el examen de la procedencia del juicio de garantías por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, a la materia de fondo de la litis constitucional, según lo dispone el artículo 73, último párrafo, de la Ley de Amparo, análisis del que este juzgado debe ocuparse, independientemente de que sea propuesto o no por los interesados[9].

En tal sentido, las autoridades responsables: **Comisión Estatal de Agua de Jalisco**, **Encargado del Área de Licitación de Obra Publica** y **Director General**, **del Organismo de la**

---

A partir de la autorización a que se refiere el párrafo anterior, las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar y formalizar compromisos que les permitan iniciar o continuar, a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente, aquellos programas y proyectos de inversión que por su importancia y características así lo requieran.

Las erogaciones derivadas del oficio de autorización especial de inversión sólo podrán ejercerse una vez emitido el oficio de liberación de inversión a que se refiere la fracción siguiente;

**II.** El oficio de liberación de inversión se emitirá por el Oficial Mayor de la dependencia o su equivalente, en su caso, por el titular de la entidad, o por el servidor público que designe el titular de la dependencia o entidad para ejercer los recursos de programas y proyectos de inversión.

**Cuando se trate del oficio de liberación de inversión de los órganos administrativos desconcentrados, su emisión será responsabilidad conjunta del Oficial Mayor de la dependencia o del servidor público que designe el titular de la dependencia y del titular del órgano administrativo desconcentrado o, en su caso, del servidor público que éste designe,** y

**III.** El oficio de inversión financiada se emitirá en forma indelegable por el servidor público que designe el titular de la dependencia coordinadora de sector, con base en el apartado especial del Presupuesto de Egresos a que se refiere el artículo 197 de este Reglamento, para iniciar el procedimiento de contratación y formalizar los compromisos de ejecución y, en su caso,

financiamiento de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo previstos en dicho Presupuesto de Egresos, de conformidad con los artículos 189 al 209 de este Reglamento.

El oficio a que se refiere esta fracción será emitido por cada proyecto de infraestructura productiva de largo plazo que se lleve a cabo con el fin de que se inicie el procedimiento de contratación respectivo.

Antes de la emisión de los oficios de inversión se deberá contar con el registro en la Cartera y, en su caso, con el dictamen favorable a que hace referencia el artículo 53 de este Reglamento.

En el ejercicio de los gastos de seguridad pública y nacional a que se refiere el artículo 210 de este Reglamento, relativo a adquisición de equipo de seguridad pública y nacional, se exceptúa la emisión del oficio de liberación de inversión a que se refiere la fracción II de este artículo, en cuyo caso las adquisiciones de bienes de inversión que se contraten tanto con proveedores nacionales como

extranjeros, se sujetarán a lo señalado en la fracción II del artículo 210 de este Reglamento.

**Artículo 156 A.** Los servidores públicos que emitan los oficios de liberación de inversión y de inversión financiada a que se refieren las fracciones II y III del artículo 156 de este Reglamento, respectivamente, serán responsables de que dichos oficios contengan la información siguiente:

**I.** El nombre del programa o proyecto de inversión, la clave presupuestaria y la clave del registro correspondiente en la Cartera;

**II.** Los calendarios de presupuesto autorizados;

**III.** La unidad responsable que ejecuta el programa y proyecto de inversión;

**IV.** La descripción de los bienes por adquirir y/o las obras por ejecutar, cantidad e importe total;

**V.** Las fuentes de financiamiento y, en su caso, el porcentaje correspondiente;

**VI.** El monto total del programa y proyecto de inversión, el desglose del gasto para el año fiscal que corresponda, así como para los subsecuentes ejercicios cuando se trate de programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales; asimismo, tratándose de obra pública, las metas y los avances físicos de la ejecución;

**VII.** La localización geográfica, y

**VIII.** Las categorías de inversión cuando se trate de programas y proyectos de inversión financiados con crédito externo.

[9] Jurisprudencia VI.2º.J/323, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, del rubro: *"**IMPROCEDENCIA**"*. Registro 210784. Octava Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 80, agosto de 1994. Página 87.

Dirección General de Bibliotecas UNAM
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Cuenca Lerma Santiago Pacifico**, ambos de la **Comisión Nacional del Agua**, **Oficial Mayor de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, Gerente de lo contencioso de la Comisión Nacional del Agua, a nombre de las responsables **Director General y Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento** todos del órgano desconcentrado **de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, así como el **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, hicieron valer como causas improcedencia, la prevista en el artículo 73, fracciones V, IX, XV y XVI; y aunque no citaron precepto alguno que la discipline alegaron que los actos reclamados son futuros de realización incierta, argumentos que de ser procedentes darían lugar a la aplicación de la hipótesis de improcedencia prevista por el artículo 73 fracción XVIII, en relación con el artículo 192, todos los invocados contenidos en la Ley de Amparo.

Al efecto, por razón de método, se aprecia que las causas de inejercicio, propuestas por las citadas responsables, tanto por lo que ve a la pretensión de amparo planteada por *** como de la acción de igual naturaleza, propuesta por *, se apoyan en los mismos motivos y en base a idénticos argumentos, lo que permite su examen conjunto, en los supuestos en que se aprecie coincidencia, razones que en síntesis son:

i.- Que cobra aplicación la causa de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción V de la Ley de Amparo, ya que los impetrantes de garantías **no acreditan que los actos reclamados reconocidos como ciertos, afecten su interés jurídico**; que les **deparen perjuicio** ni afectan su esfera jurídica; no demuestran **que se les ocasione un agravio personal y directo**, **no demuestran haber sido privados de algún derecho de propiedad**; que los actos reclamados y reconocidos, consistentes en el Procedimiento de convocar y licitar la contratación de una obra pública, mediante Convocatoria Pública Internacional *, para la Licitación Pública Internacional número **, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de noviembre de 2008, incluyendo las bases de la Licitación, orden de visita al sitio de trabajos, orden de adjudicar dicha obra, efectos y consecuencias, **no son actos privativos, ni tampoco de molestia porque no van dirigidos a la persona del quejoso**; que su **interés es simple o económico.**

ii.- Que los instrumentos que presentó **, con que pretende acreditar su interés jurídico son: un justificante de personalidad relativo a la copia certificada por notario de una certificación del secretario de acuerdos del juzgado de Primera Instancia de Yahualica de González Gallo Jalisco, la cual incumple con las formalidades para conferirle valor, porque no es copia fiel del acuerdo que obra en el expediente *, del citado juzgado, por ende es insuficiente para probar (sic) la acción intentada y debe calificarse de copia simple; que además del contenido del instrumento no se aprecia el poblado donde se ubica el predio "acasico", pues solo se refiere que fue suscrito en Mexticacán, Jalisco, y por añadidura no se ofreció prueba alguna con la finalidad de acreditar la correcta identificación del predio ni si se encuentra registrado catastralmente; que en el mismo documento se observa que el quejoso es heredero de José * persona distinta a quien refiere el quejoso fue su padre; siendo que no aporta prueba de que se trate de las mismas personas, lo que genera inseguridad jurídica.

iii.- Que se actualiza la causa de inejercicio contemplada en el articulo 73 fracción VI de la Ley de Amparo, respecto a la supuesta orden de construcción de la Presa el Zapotillo sobre el Río Verde en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica González Gallo Jalisco y su ejecución, pues son actos futuros de realización incierta, contra los que no procede el amparo, ya que se trata sólo de un **proyecto**

iv.- Que respecto a la omisión de tramitar la manifestación de impacto ambiental, han cesado sus efectos como se acredita con la resolución modificatoria y aprobatoria de la Manifestación de Impacto Ambiental número S.G.P.A./ DGIRA. DG. 6218.09 de veintinueve de septiembre de dos mil nueve, que autoriza la manifestación de Impacto ambiental de todo el **Proyecto Presa el Zapotillo.**

v.-Que en relación a la emisión de la autorización de impacto ambiental contenida en el oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.-1310/06 de veintidós de junio de dos mil seis y del oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.6218.09 por el que se autorizó la ampliación y modificación al proyecto de la presa de almacenamiento "el zapotillo", por tratarse de un acto consumado.

vi.-Que la parte quejosa no respeto el principio de definitividad, al no haber agotado el medio de defensa previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y o del juicio contencioso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora, para el examen de la primera causa exteriorizada, resulta conveniente esclarecer en qué consiste el interés jurídico, para efectos del juicio de amparo. De los artículos 107 fracción I, constitucional y 4° de la Ley de Amparo[10], se desprenden dos de los principios rectores del juicio de amparo, consistentes en la existencia del agravio personal y directo, y en que el juicio se seguirá siempre y únicamente a instancia de parte agraviada; de los que se sigue que el procedimiento constitucional no puede iniciar de manera oficiosa, pues es indispensable el ejercicio de la acción por parte del gobernado, debido al ataque del acto autoritario que lesione sus derechos.

---

[10] **"Artículo 107**. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:
**"I.** El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada."
**"Artículo 4o.** El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor."

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

Además requiere, como requisito de procedencia, la existencia de un menoscabo u ofensa que se concreta en una persona física o moral determinada y que sin ser necesariamente patrimonial sea apreciable objetivamente, es decir, es indispensable padecer de una **afectación real y no subjetiva; y, que su realización sea pasada, presente o inminente y no simplemente eventual, aleatoria, posible o hipotética,** y que sea esa persona y no otra cualquiera quien ejerza la acción constitucional, ambos principios no tienen excepción ya que el juicio de garantías puede promoverse únicamente por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama. Legitimación procesal que sólo tiene la persona o personas, físicas o morales, directamente agraviadas por la ley o acto que se estime violatorio de garantías, porque el derecho de promover ese juicio es personalísimo[11].

Amén que los actos simplemente probables no engendran agravio, ya que resulta indispensable que aquéllos existan o que haya elementos de los que pueda deducirse su realización futura con certeza.

Por otra parte, la fracción V, del artículo 73 de la Ley de Amparo establece:

> *"El juicio de amparo es improcedente: ... **V.** Contra los actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso."*

De dicho arábigo, se colige que el ejercicio de la acción de amparo está reservado únicamente **a quien resiente un perjuicio** con motivo de un acto de autoridad o por una ley, tratado internacional o reglamento, luego, la noción de perjuicio para que proceda el amparo presupone **la existencia de un derecho legítimamente tutelado,** que cuando es afectado por la autoridad, faculte a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación de garantías en su perjuicio.

Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo**,** es lo que constituye el interés jurídico y que la Ley de Amparo considera un requisito *sine qua non* para la procedencia del juicio de garantías. Sustenta lo anterior la jurisprudencia número VI. 3o. J/26[12], que dice:

> ***"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO.** De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculte a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías."*

Más aún, **el interés jurídico no depende de la existencia del acto reclamado[13]**, ni de los vicios que se atribuyan a éste, ni de la conveniencia económica o personal que tenga el quejoso en que ese acto no subsista, sino de que **el promovente del amparo acredite que lo reclamado en el juicio de garantías le afecta su esfera jurídica,** esto es, **algún derecho legítimamente tutelado en su favor por la legislación.**

En suma, el interés jurídico es la pretensión **que se encuentra reconocida por las normas de derecho y se refiere a la titularidad de los derechos afectados por el acto reclamado,** de manera que sólo el sujeto afectado en sus derechos puede acudir al juicio de amparo.

Así, para que la acción constitucional proceda no basta que sea impulsada por un interés cualquiera, porque un interés "simple", como suele llamársele a aquél que, sin contar con respaldo legal, puede tener todo gobernado, de que se acate la ley o que la constitución se respete, sino que es necesario e indispensable que tal interés descanse en un derecho reconocido por la ley, lo que debe ser demostrado plenamente, no inferirse a base de presunciones. Como al efecto se sostiene en la jurisprudencia 2a./J.16/94[14], de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro: ***"INTERÉS JURÍDICO, AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHACIENTEMENTE."***

Sentadas las premisas de examen del caso, téngase en cuenta que lo reclamado consistente en la pretendida ejecución de la construcción de una presa de almacenamiento de aguas, denominada "El Zapotillo", sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo Jalisco, para abastecimiento de agua potable a los Altos de Jalisco y la ciudad de León Guanajuato, así como sus efectos y consecuencias, cuya materialización sostienen los quejosos afecta sus derechos de propiedad y posesión, porque éstos quedan comprendidos en el embalse de la presa; por tanto, deben acreditar la titularidad de los derechos que dicen pretenden afectarse y su identidad con el lugar donde se ubicarán los trabajos del citado proyecto, que a la postre culminarán con la construcción de la presa en mención.

---

[11] Registro 232899, Séptima Época, del Semanario Judicial de la Federación, tomo 76, Primera Parte, página 45, de rubro: ***"LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA OCURRIR AL AMPARO."***

[12] Localización: Octava Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; VIII, Diciembre de 1991; Página: 117; Materia(s): Común; Registro No. 220965.

[13] Registro No. 229368, Octava Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989, Página: 923, Tesis: I. 1o. A. J/3, de rubro: "***INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO LO ACREDITA LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO"***

[14] Octava Época. Segunda Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 82, Octubre de 1994. Página 17, con registro 206338.

Dirección General de Compilación y Consulta DAO
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Del estudio de las actuaciones que componen el presente juicio de amparo, el juzgado aprecia las pruebas allegadas por las partes contendientes, de las cuales, algunas ya fueron enunciadas en el párrafos que anteceden incisos I, II, III, IV y V, y conferido valor, en los párrafos subsecuentes, por ende se tienen aquí por reproducidas en obvio de espacio, como si a la letra se insertaran. Hecha la anterior aclaración además se cuenta en el sumario de amparo con lo siguiente:

**De la quejosa **.**

**I.** Escritura * pasada ante la fe de notario publico, que contiene escritura de adjudicación por herencia de bienes inmuebles.

**II.** Copia en color de la ubicación del Proyecto de Construcción de la Presa "El Zapotillo". De Agosto de 2008, fuente INEGI CONAGUA.

**III. Copia simple** de la credencial de elector de ** folio 20819619.

**IV.** Solicitudes de información pública o de acceso de datos de folios 1610100184508 y 1115100037908 a las dependencias Comisión Nacional del Agua e Instituto Nacional de Antropología e Historia.

**V. Copia simple** de la opinión técnica DPA-09-2008 de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco.

**VI. Copia simple** de un comunicado de 28 de julio de 2008, dirigido a funcionarios públicos, aparentemente firmado por los Presidentes y Delegados Municipales de las poblaciones de Temacapulin, Cañadas de Obregón, Valle de Guadalupe y Mexticacan.

**VII. Copia simple** del escrito dirigido al Gobernador del Estado, signado por *, Presbítero. Vocero del Comité Salvemos Temaca- Acasico Palmarejo.

**VIII. Copia Simple** de la resolución sobre el resultado de la solicitud de información emitida por el titular de la Unidad de Enlace e integrante del Comité de Información. Del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Del quejoso ****.**

**IX.** Copia certificada del aviso de adquisición de un inmueble dirigido al delegado de Hacienda de Mexticacan, Jalisco, de treinta de agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, celebrado entre * Como vendedores, celebrada mediante escritura privada de compraventa, con las medidas y linderos en el consignados en el poblado mencionado, autentificadas las firmas por el Juez de Paz del lugar.

**X. Copia certificada por notario** de una constancia de acuerdo, emitido por el Juez de Primera Instancia de Yahualica de González Gallo Jalisco. Donde el secretario del mencionado juzgado certificó la publicación de edictos.

**XI. Copias simples** de la nota periodística del diario La Jornada de 29 de enero de 2009, sobre la expropiación de predios para "el Zapotillo".

**XII**. Comunicado con los logotipos impresos de CONAGUA y SEMARNAT, sobre el programa hídrico de Jalisco 2007-2030. donde destacan la construcción de las presas el Arcediano y "El Zapotillo".

Del Director del Organismo Publico **Comisión Estatal del Agua de Jalisco.**

**XIII. Copias certificadas** por notario público de los oficios DCS/252/08 y G.J.176/2008, ambos signados por el Director de Cuencas y Sustentabilidad y Gerente Jurídico, de la Comisión Estatal del Agua.

**XIV. Nombramiento** de Cesar Coll Carabias, como Director General del Organismo Público Descentralizado Comisión estatal del Agua.

**XV.** Copia certificada por la Secretario de este Juzgado, del auto de diecisiete de abril de dos mil nueve, dictada en el juicio de amparo indirecto ** de su índice, a través del cual se ordena correr traslado a la parte quejosa, del oficio y la copia certificada del diverso 209/IV/296/Dirección, de dieciséis de abril de dos mil nueve, suscrito por la Directora del Centro Instituto Nacional de Antropología e Historia, para que en el plazo de tres días, la promovente del juicio de garantías exprese lo que en su derecho convenga, con el apercibimiento que de no hacer manifestación alguna, este órgano jurisdiccional resolvería sobre el cumplimiento de la ejecutoria pronunciada en el juicio de garantías de referencia. (folios 1076 y 1077).

**XVI.** Copia simple del oficio 2009/IV/296/Dirección, de dieciséis de abril de dos mil nueve, suscrito por la Directora del Centro Instituto Nacional de Antropología e Historia Jalisco, dirigido a **, del siguiente contenido:

> *"En cumplimiento a la sentencia dictada el 14 de noviembre de 2008 por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco dentro del juicio de amparo * y confirmada el 24 de marzo del año en curso, dentro del toca de revisión principal * por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por medio del presente me permito informarle con relación a su escrito presentado ante esta autoridad el 3 de octubre de 2008, que son monumentos históricos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 35 y 36 de la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, los siguientes:*
>
> *'**ARTICULO 35**.- Son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley.*
>
> ***ARTICULO 36**.- Por determinación de esta Ley son monumentos históricos:*
>
> ***I**.- Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

*encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.*

***II**.- Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y de las casas curiales.*

***III**.- Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país.*

***IV**.- Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.'*

*Por lo que si los bienes que usted refiere en su escrito, Basílica de Nuestra Señora de los Remedios y la imagen natural del Señor de la Peñita, camposanto atrial, camposanto del cerro de la Gloria, camposanto actual, variadas construcciones de viviendas, los portales y delegación municipal, kiosco, jardín y Plaza Cívica, Iglesia principal de Acasico y Aguas Termales, se encuentran dentro de los supuestos de los artículos de referencia, son considerados como monumentos históricos"* (folios 836 y 837).

**XVII.** Inspecciones judiciales, ofertadas por la parte quejosa y desahogadas por el Juez de Primera Instancia de Yahualica de González Gallo, y de Tepatitlán de Morelos, mismas que se les otorga valor probatorio pleno, por tratarse de pruebas directas desahogadas sobre objetos apreciables al sentido de la vista, que no requieren de conocimientos especiales o científicos, por persona que en razón de su encargo tiene fe pública, en ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 212 del referido ordenamiento adjetivo legal, al tenor de las actas que se insertan:

Primera inspección

*"Siendo las 15:00 quince horas del día 17 diecisiete de Junio del año 2009 dos mil nueve, día y hora señalada para el desahogo de la audiencia de Inspección Judicial en la población de **ACASICO, MUNICIPIO DE MEXTICACÁN, JALISCO**, ordenada en los autos del Despacho número **18/2009** del índice de este Juzgado, derivada de similar número ** del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado, deducida del Juicio de Amparo número **2262/2008**, promovido por *, en contra de actos del **SECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y OTRAS AUTORIDADES**, por lo que se declara abierta la misma contándose con la presencia de (…).- **Acto continuo,** se procede a realizar el traslado del personal de este Juzgado por el oferente del poblado materia de la Inspección, y una vez tomando la carretera Yahualica – Teocaltiche, pasando la Comunidad de Cañada de Islas, Municipio de Mexticacán, siendo aproximadamente en el kilómetro 13.5 de dicha rúa se encuentra una brecha que me refieren los testigos es la que conduce a la Comunidad de Acasico, procedimos a dejar la carretera antes mencionada y tomamos la brecha de referencia, la cual en todo su trayecto es empedrada y a una distancia aproximada de 5 kilómetros dejando la carretera, llegamos a la Población que los testigos me identifican como **ACASICO**, entrando por la calle principal, la cual no tiene nombre y procedimos a ubicarnos frente a una iglesia, la cual su fachada es en color azul, para esto siendo aproximadamente las dieciséis horas, estando frente a la iglesia los testigos de identificación me señalan una finca que se encuentra a espaldas de la iglesia, siendo una finca en color blanco con herrería en color verde y dos cortinas metálicas en color negro, la que me refieren es propiedad de *; asimismo, me señalan que ésta cuenta con corrales con ganado, lo que se puede apreciar en estos momentos observando varios semovientes, siendo seis de ganado vacuno y un equino; de igual forma refieren los testigos ** que hay un terreno o un predio rústico a las orillas del poblado, por lo cual procedimos a trasladarnos y estando frente a un predio rústico, el cual se encuentra a la orilla del río Ancho y debajo de lo que viene siendo el panteón de la población, dicho terreno se encuentra sembrado de maíz y se observan diversos implementos agrícolas, siendo éste el que me refieren los testigos también es propiedad de *. Se da fe que existen casas en la población siendo aproximadamente entre setenta y setenta y cinco las fincas que se encuentran, unas en completo abandono, otras semidestruidas, otras habitadas y otras mas deshabitadas. Se da fe también de que en la población en la cual nos encontramos constituidos existe una finca en color blanco, misma que se ubica en contra esquina de la finca que los testigos me señalan como de *, la cual me refieren es el Centro de Salud de la Comunidad, sin que cuente con algún letrero o algún dato que nos lo identifique como tal. De igual forma, se observa que a un lado de la finca que los testigos me señalan como el Centro de Salud, existe un jardín de niños de nombre Juan José Tablada. Frente al jardín de niños antes mencionado, se encuentra una escuela la cual me refieren se llama Vicente Guerrero, misma que cuenta con dos salones, un foro, una cancha de basquet-bol y otra de voley-bol, cabe hacer mención que la escuela se encuentra circulada por todos sus linderos. En estos momentos procedo a cuestionar a los testigos sobre si existe servicio telefónico, a lo que me refieren que es un servicio privado, ya que cada persona tiene que comprarlo para instalarlo, sin que se aprecie cableado y postería para dicho servicio. Por lo que respecta al servicio de internet, me refieren no se cuenta con este servicio y el recorrido que hicimos no encontramos ninguna tienda de Conasupo, solamente dos tiendas de abarrotes pequeñas. De igual forma se da fe de que la Comunidad cuenta con el servicio de energía eléctrica, en razón de que se cuenta con el cableado y postería que así nos lo demuestra, se cuenta con servicios de drenaje y agua potable, ya que se observan los registros de dicho servicio.*

Dirección General de Tecnologías de la Información
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*En cuanto al número de habitantes no se puede establecer, ya que en el recorrido fueron aproximadamente en número de diez a doce personas las que nos encontramos. Del recorrido que hicimos de la Comunidad se observa que por una de las colindancias se encuentra el Río Ancho; asimismo, se aprecian caminos y en algunos lugares se observan sembradíos de maíz, chile y de cacahuate, este último me refieren los testigos es de dicha planta, ya que las otras dos plantas son conocidas comúnmente. También se observa ganado pastando por las orillas del Río Ancho en los lugares donde no se encuentra sembrado, es todo lo que se puede apreciar dentro de la comunidad de Acasico y donde se ordenó la diligencia."* (folios 1083 y 1084).

Segunda Inspección

*"En la ciudad de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, siendo las 13:00 trece horas del día 14 catorce de julio del año 2009 dos mil nueve, día y hora señalado por el auto de fecha 02 dos de junio del año en curso, dictado por este Tribunal en los autos del* ***Despacho número 21/2009****, relativo al Despacho del Fuero Federal 87-2009, formado en relación al Juicio* ***de Amparo número 2245/2008 y su acumulado 2262/2008****, promovido por* **** *contra actos del Secretario el Medio Ambiente y Recursos Naturales y otras autoridades, que se ventila ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado, para que tenga verificativo el desahogo de la prueba de INSPECCIÓN JUDICIAL, respecto del núcleo de población conocido como 'EL ZAPOTILLO', Municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, en los términos precisados por la Autoridad Federal, y estando debida y legalmente constituido este Tribunal en audiencia pública contándose con la presencia de (…).- Acto continuo, en estos momentos el personal de este Juzgado, en compañía de los antes mencionados, procede a trasladarse al lugar en que se llevará a cabo la INSPECCIÓN JUDICIAL ofertada, habiéndonos trasladado la parte quejosa, su autorizado y los testigos de identificación ofertados, en un vehículo, por su parte los autorizados de la Comisión Estatal del Agua de Jalisco, en diverso vehículo, el Delegado del Organismo de Cuenca Lerma – Santiago – Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, por su parte en diverso vehículo, y el personal de este Juzgado en diverso vehículo; por lo que procedimos a trasladarnos al poblado denominado Temacapulín, del Municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco; y una vez en dicho lugar, los autorizados de la comisión Estatal del Agua de Jalisco, procedieron a retirarse, debido a diversa diligencia que se les presentó en la ciudad de Guadalajara; por lo que procedimos a trasladarnos en la forma antes indicada, y el personal de este Tribunal, en el vehículo proporcionado por la parte autorizada del Delegado del Organismo de Cuenca Lerma – Santiago – Pacífico de la Comisión Nacional del Agua; del poblado conocido como 'El Zapotillo', del Municipio de Cañadas de Obregón, y una vez constituidos en dicho lugar, por así indicarlo los testigos, así como el quejoso, y apreciar por medio del sentido de la vista, de una escuela rural, de 'El Zapotillo'; a continuación LO DICE, seguimos en vehículo aproximadamente por un kilómetro, hacia el río, sin poder continuar en vehículo, porque la brecha que se utiliza para bajar al lugar en que transita el río, cruza predios particulares, por lo que continuamos hacia el río, caminando por una brecha que se ubica o cruza predios particulares, bajando hacia el río aproximadamente un kilómetro más, hasta un punto en el cual se alcanza a apreciar y escuchar el río; sin que se vean personas trabajando en el lugar, ni maquinaria de construcción, como tampoco se ve la existencia de construcción de obra alguna, todo lo cual es verificado por el personal del Juzgado y manifestado a su vez por los testigos de identificación ofertados; advirtiendo únicamente en el acantilado que se encuentran 2 dos aberturas en las que se encuentran puertas de herrería color negro, mismas que tienen rejas; así mismo, no se ven vestigios de construcción de nuevos caminos, puesto que únicamente se encuentra la brecha en la que nos encontramos y en frente sobre el acantilado, se ve una brecha. Con lo anterior y no habiendo más que actuar, se da por concluida la presente diligencia, reiterando los testigos de identificación ofertados, que actualmente y desde hace aproximadamente 2 dos meses no hay persona alguna laborando en dicho lugar, por así haberlo apreciado ellos (…)"* (folios 1455 y 1456).

**XVIII:** Dictamen pericial emitido por el experto * y pruebas documentales en que se sustenta:

- *Plano topográfico escala 1:250 relativo a la finca urbana ubicada en la * con superficie de trescientos setenta y un metros, setenta y un centímetros cuadrados (371.71) [el perito lo enumeró como anexo Uno-A], visible en el folio 1513.*
- *Plano topográfico escala 1:2,500 relativo al predio rústico denominado "**", con superficie de cuarenta y ocho mil seiscientos siete metros, cincuenta centímetros cuadrados (48,607.50) ó 4-86-07.50 hectáreas [el perito lo enumeró como anexo Uno-B], visible en el folio1514.*
- *Plano ilustrativo escala 1:2,500 relativo al perímetro que delimita al poblado de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, en donde el perito de la parte actora identificó en líneas achuradas y en un círculo color amarillo la ** según el plano anexo Uno [el perito lo enumeró como anexo Dos], visible en el folio1515.*
- *Plano cromático e ilustrativo escala 1:25,000 relativo al embalse de la presa denominada "El Zapotillo", donde el perito identificó en líneas cuadriculadas color verde, el poblado de Temacapulín, cuyo embalse de la presa lo identificó en color rojo en su nivel de aguas máxima extraordinaria según cota de nivel 1,654.95 (mil seiscientos cincuenta y cuatro punto noventa y*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

*cinco) que aparece en la licitación pública ** de noviembre de dos mil ocho, observándose en dicho del perito, que el poblado de Temacapulín prácticamente se encuentra en su totalidad comprendido dentro del embalse de la presa y por consiguiente, la finca propiedad de la quejosa **, que también se comprende dentro del mismo embalse. En relación con el predio rústico denominado "*", dijo el perito que prácticamente se comprende la mitad dentro y la mitad fuera del embalse de la presa, lo que quiere decir que veinticuatro mil trescientos tres metros con setenta y cinco centímetros cuadrados (24,303.75) se encontrarían dentro y similar cantidad se encontrarían fuera [el perito lo enumeró como anexo Tres], consultable en la foja 1515 bis.*

- *Sección a escala 1:50,000 de la carta topográfica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de la zona materia de la prueba pericial, en la cual el perito identificó en líneas punteadas el embalse de la presa de "El Zapotillo", donde dijo, su identificación gráfica sería similar al embalse de la presa que gráficamente señaló en el plano anexo Tres [el perito lo enumeró como anexo Cuatro], visible en el folio1516.*
- Plano topográfico escala 1:200 relativo al predio urbano ubicado en la esquina noreste del cruce de las calles ** con una superficie de cuatrocientos setenta y siete metros, setenta y un centímetros cuadrados (477.71) [el perito lo enumeró como anexo Cinco], visible en el folio1517.
- Plano ilustrativo escala 1:1,500 relativo al perímetro que delimita al poblado de Acasico, municipio de Mexticacán, Jalisco, identificado por el perito en líneas achuradas y en un círculo color amarillo la finca propiedad del quejoso **, según el plano anexo Cinco, que en dicho del perito, de conformidad con el anexo Tres –plano cromático e ilustrativo escala 1:25,000 relativo al embalse de la presa denominada *"El Zapotillo"*, en el cual a su vez identificó en líneas cuadriculadas color verde, el poblado de Acasico, cuyo embalse de la presa fue identificado en color rojo en su nivel de aguas máxima extraordinaria según cota de nivel mil seiscientos cincuenta y cuatro punto noventa y cinco (1,654.95) que aparece en la licitación pública ** de noviembre de dos mil ocho-, es factible observarse que el poblado de Acasico se encontraría en su totalidad comprendido dentro del embalse de dicha presa y por consiguiente, la finca propiedad del quejoso ** también se comprendería dentro del mismo embalse [el perito lo enumeró como anexo Seis], consultable en el folio 1518.

**XIX.** Copia certificada por el Director de Asuntos Jurídicos en el Organismo de Cuenca Lerma–Santiago–Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, de la resolución S.G.P.A.DGIRA.D.G.6218.09, de veintinueve de septiembre de dos mil nueve, suscrita por el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, perteneciente a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, en cuyo punto Resolutivo primero modificado, inciso e), se advierte:

*"El poblado de Temacapulín quedará sumergido por el embalse y la elevación ubicada al norte del mismo se constituirá como una isla, misma que será comunicada al sur mediante la construcción de dos estructuras ya que de manera inmediata a ellas se formará una pequeña isla* (…)*"*. (folios 1554 a 1569).

**XX.** Dictamen pericial emitido por el experto * nombrado por de la autoridad responsable Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, y pruebas documentales en que apoya su opinión presentadas; **en relación con el juicio de amparo indirecto 2262/2008**

- *Plano topográfico a escala 1:500 con su respectivo cuadro de construcción, efectuado con base en el levantamiento topográfico efectuado por el perito nombrado por la autoridad responsable, del predio rústico denominado "Acasico", con una extensión de 0-4-16 (cuatro áreas y dieciséis centiáreas), donde se observa que físicamente el inmueble propiedad del quejoso ** cuenta * ** visible en la foja 1618.*
- *Carta topográfica F13D47 Yahualica de González Gallo, a escala 1:50,000, editada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), donde el predio propiedad del quejoso ** se representa en forma gráfica con el punto en color verde, respecto a lo cual el perito hizo la aclaración siguiente: "señalando a su Señoría, que por el tamaño de la escala 1:50000, solicitada en el cuestionamiento que se atiende, resulta que un centímetro equivale a 500 metros lineales, y un milímetro equivale a 50 metros lineales, y la dimensión mayor del predio indicada en la escritura pública número 4456 de fecha 22 de mayo de 2006, es de 30 metros lineales, motivo por el cual resulta el gráfico indicado con un punto en color verde en la referida carta topográfica, pues es este punto el que corresponde a la escala 1:50000, a la dimensión gráfica real del predio" [el perito la enumeró como Anexo dos], visible en la foja 1620.*
- *Plano topográfico a escala 1:150 derivado del levantamiento topográfico realizado por el experto, donde se ubica el predio que ocupa el templo de Flamacordis, con domicilio ampliamente conocido en el poblado de Acasico, municipio de Mexticacán, Jalisco [el perito lo enumeró como Anexo tres], visible en la foja 1621.*
- Copia certificada por el Director de Asuntos Jurídicos en el Organismo de Cuenca Lerma – Santiago – Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, de diversa certificada por la Directora del Departamento de Catastro e Impuestos del municipio de Mexticacán, Jalisco,

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

del plano catastral original de la comunidad de Acasico, Jalisco [que el perito enumeró como Anexo cinco], visible en el folio 1622.

- Siete impresiones de fotografías a color [que el perito enumeró como Anexo seis], visibles del folio 1626 al 1631.

**En relación con el juicio de amparo indirecto 2245/2008.**

**XXI.-** Dictamen Pericial y documentales presentadas por * perito de la autoridad responsable, que forman parte de la prueba técnica

- *Plano topográfico a escala 1:250 con su respectivo cuadro de construcción, efectuado con base en el levantamiento topográfico efectuado por el perito nombrado por la autoridad responsable, de la * en la localidad de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, propiedad de la quejosa **, mismo que se representa e identifica en forma gráfica con poligonal en color verde, de la que señaló el perito que tiene una altura de mil seiscientos veinticuatro (1624) metros sobre el nivel del mar, determinada mediante el apoyo de un geoposicionador satelital marca Garnim [el perito lo enumeró como Anexo uno], visible en la foja 1646.*
- *Carta topográfica F13D47 Yahualica de González Gallo, a escala 1:50,000, editada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), donde el predio propiedad de la quejosa ** se representa en forma gráfica con el punto en color verde, respecto a lo cual el perito hizo la aclaración siguiente: "señalando a su Señoría, que por el tamaño de la escala 1:50000, solicitada en el cuestionamiento que se atiende, resulta que un centímetro equivale a 500 metros lineales, y un milímetro equivale a 50 metros lineales, y la dimensión mayor del predio indicada en la escritura pública número * de fecha 23 de enero de 1995, es de 54.20 metros lineales, motivo por el cual resulta el gráfico indicado con un punto en color verde en la referida carta topográfica, pues es este punto el que corresponde a la dimensión gráfica real del predio" [el perito la enumeró como Anexo dos], visible en la foja 1648.*
- *Plano topográfico a escala 1:100 derivado del levantamiento topográfico realizado por el experto, donde se ubica el predio rústico denominado **", con una extensión de 4-74-71 (cuatro hectáreas, setenta y cuatro áreas y setenta y un deciáreas) en la localidad de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, con los linderos y medidas indicados en el documento, con su respectivo cuadro de construcción, identificándose en forma gráfica con poligonal en color verde, que el perito determinó que tiene una altura de mil seiscientos veinticuatro (1624) metros sobre el nivel del mar, mediante el apoyo de un geoposicionador satelital marca Garnim [el perito la enumeró como Anexo tres], visible en la foja 1650.*
- *Plano topográfico a escala 1:500 derivado del levantamiento topográfico realizado por el perito, donde se ubica el predio que ocupa el templo "Basílica de Nuestra Señora de los Remedios", con domicilio ampliamente conocido en el poblado de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco [el perito lo enumeró como Anexo cuatro], visible en la foja 1652*
- *Copia certificada por el Director de Asuntos Jurídicos en el Organismo de Cuenca Lerma – Santiago – Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, de diversa certificada por la Directora de Catastro del municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, del plano catastral original de la comunidad de Temacapulín, Jalisco [que el perito enumeró como Anexo siete], visible en los folios 1658 y 1659.*
- *Dieciocho impresiones de fotografías a color [que el perito enumeró como Anexo ocho], visibles del folio 1661 al 1670.*

**XXII.** Copia simple de la recomendación 35/2009 de treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, suscrita por el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, y dirigida al Gobernador el Estado de Jalisco, que contiene la siguiente síntesis:

*"La Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA) ha impulsado, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua (Conagua), la construcción de una presa llamada El Zapotillo en terrenos que pertenecen a las comunidades de Acasico, Temacapulín y Palmarejo. Esta Comisión ha intentado en múltiples ocasiones convencer a las autoridades estatales para que en el proceso de planeación y construcción de la presa se tome en cuenta a las organizaciones civiles, profesionistas, y estudiosos en el tema y en especial a los habitantes de las tres comunidades que resultarían afectadas con la inundación. Si el proyecto se realizara tal como lo han sugerido los gobiernos de Jalisco y el Federal, quedarían bajo las aguas no sólo edificaciones con valor histórico y antropológico, sino la vida y la memoria de sus pobladores con lo que se afectaría su derecho a la identidad como comunidades, su derecho a la democracia y los derechos colectivos como poblaciones organizadas y con vida desde hace varios siglos".* (folios 1812 a 1925).

**XXIII.** Dictamen pericial emitido por perito oficial nombrado por este juzgado *, y pruebas documentales presentadas en sustento de su opinión.

- *Plano topográfico a escala 1:50000 con su respectivo cuadro de construcción, efectuado con base en el levantamiento topográfico, de la ** en la localidad de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, propiedad de la quejosa *** mismo que se representa e identifica en forma gráfica con un punto en color verde, sin vértice ni definición alguna, debido a que, dijo, un centímetro en el papel equivale a quinientos metros en el terreno, que determinó tiene una altura de mil seiscientos veinticuatro (1624) metros sobre el nivel del mar [el perito enumeró como Anexo 1], visible en el folio 2037.*
- *Plano topográfico a escala 1:50,000 derivado del levantamiento topográfico realizado por el experto, con su cuadro de construcción, del predio rústico denominado "El Puentecito" (sic),*

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

*de la localidad de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, cromatizándolo en color verde, que el perito determinó que tiene una altura de mil seiscientos veinticuatro (1624) metros sobre el nivel del mar, visible en la foja 2038.*

- *Plano topográfico a escala 1:50000 con su respectivo cuadro de construcción, efectuado con base en el levantamiento topográfico efectuado por el perito auxiliar, del predio rústico denominado "Acasico", municipio de Mexticacán, Jalisco, propiedad del quejoso *** mismo que se representa e identifica en forma gráfica en color verde, visible en el folio 2039.0.*

**XXIV.** Así como las documentales recabadas en cumplimiento a la ejecutoria emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el veinte de marzo de dos mil trece, en el **toca de revisión principal 481/2011,** consistentes en copias certificadas del Contrato SGAPDS-OCLPS-JAL-09-127-RF LP de catorce de octubre de dos mil nueve (foja 4320 a 4391 del tomo IV) y anexos consistentes en nueve discos compactos, cuyo objetivo es el diseño y construcción de la Presa de Almacenamiento el Zapotillo, sobre el Rio Verde, en lo municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de Gonzalez Gallo, Jalisco; para el abastecimiento de Agua potable a los Altos de Jalisco y la Ciudad de León, Guanajuato, formalizado entre la Comisión Nacional del Agua y el Consorcio de las empresas Las Peninsular Compañía Constructora, sociedad Anónima y Grupo Hermes sociedad Anónima de Capital variable.

**XXV.** Las manifestaciones de los peritos con respecto de los Dictámenes relativos al perfeccionamiento de los ya emitidos, lo cual obra, a fojas 4427 el de la parte quejosa Martín Pedro Tena Meza, del que se desprende que una vez consultada la documental aludida en el párrafo que antecede, se concluye que con tal información no se varia ni modifica en nada el dictamen pericial rendido con fecha treinta de septiembre de dos mil nueve, a foja 4459 el de las autoridades responsables Gil Antúnez Sales, el que de igual forma indica que una vez revisada y analizada la pluricitada información, reproduce y ratifica el dictamen entes emitido y perito oficial Genaro Hernández Cortes, a fojas 4464 manifiesta que después de darle vista y estudio al nuevo material probatorio que envía la responsable y que obra en actuaciones con éste no se modifica el dictamen presentado el quince de octubre de dos mil trece.

**XXVI.** La sentencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de agosto de dos mil trece, en la controversia constitucional 93/2012, por la que se declara fundada la invalidez del *"Convenio de Coordinación celebrado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, por las siglas CONAGUA, y los ejecutivos de los Estados de Guanajuato y Jalisco, para llevar a cabo un programa especial para los estudios, proyectos, construcción y operación del sistema Presa El Zapotillo y Acueducto El Zapotillo-Altos de Jalisco-León, Guanajuato", suscrito el día dieciséis de octubre de dos mil siete, por lo que deberá estarse al "Acuerdo de Coordinación para llevar a cabo un programa especial sobre los usos y distribución de las aguas superficiales de propiedad nacional de la cuenca del Rio Verde", suscrito el 1 de septiembre de 2005".*

Ahora bien, con la documental descrita en el romano I, se demuestra que **adquirió por herencia que hubo a bienes de sus padres ** los inmuebles descritos en las operaciones de inventario y avalúos; de entre los que destaca, la finca marcada con el **, instrumento que merece valor probatorio pleno, en términos de los artículos 129, 197 y 202, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por contener la reproducción de actuaciones judiciales, por notario publico investido de fe, lo que se desprende de las firmas, logotipos y sellos insertos en el instrumento del citado fedatario, signos gráficos que así lo demuestran.

Las documentales presentadas en copias simples, descritas en los romanos V,VI,VII,VIII, XVI, XXII, relativas a la credencial de elector de la quejosa *; de la opinión técnica de la calidad de monumentos históricos de algunas edificaciones de las poblaciones de Temacapulin y Acasico, emitida por el Director de Patrimonio Artístico e Histórico, de la Secretaría de Cultura; de distintos comunicados firmados por funcionario de distinto orden y dirigidos a otros funcionarios, en particular al Gobernador Constitucional; resultados de solicitudes de información sobre la existencia de un convenio para la reubicación del templo de Temacapulin o consulta a los pobladores del lugar para ese fin; de la declaración de monumentos con valor histórico de algunos inmuebles de los poblados de Temacapulin y Acasico; y de una recomendación expedida por el presidente de la Comisión Estatal de Derecho Humanos, emitida en el expediente 35/2009, vinculada a la construcción de la presa "el Zapotillo", que tendrá como consecuencia que las poblaciones de Acasico, Temacapulin y Palmarejo, resulten afectadas con la inundación, así como edificaciones de valor histórico. Si bien se trata de documentos simples que no merecen valor pleno por la facilidad con que puede alterarse su contenido por medio de los adelantos de la ciencia, con la liberalidad que la legislación procesal federal civil confiere a esta juzgadora, en el artículo 197, les concede valor indiciario, pues adminiculadas con las documentales que obran en original y copias certificadas, se advierte que entre unas y otras hay datos coincidentes que las complementan, tales como los nombres de los quejosos, de las diversas gestiones que se han venido realizando para recibir información de los trabajos realizados con el fin de construir una obra hidráulica en que sus propiedades se verán afectadas.

Cierto, el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicable en términos del artículo 2o. de la Ley de Amparo, establece que el valor de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador. En estas condiciones, si la parte quejosa presentó fotocopia simple de diversos instrumentos, si estos no fueron objetados se tendrá por presuntivamente cierto su contenido, esto porque las autoridades tienen tanta obligación como cualquier otra de las partes de cuidar el juicio y de analizar las pruebas que se rindan en él.

La premisa de que el criterio del juez si considera insuficiente una fotocopia para probar el interés jurídico del quejoso, es correcto, no debe extrapolarse hasta el grado de hacerla aplicable a casos en que el documento procede, al menos parcialmente, de autoridad, máxime que al vincularlas

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

a la luz de las probanzas que ameritaron pleno valor probatorio, permite considerar como indicio que efectivamente se vienen realizando obras que de manera inminente redundarán en la afectación en los derechos de propiedad y posesión de los aquí quejosos.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia número I.3o.C. J/37[15], emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que establece:

> ***"COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS, CUANDO SE ENCUENTRAN ADMINICULADAS CON OTRAS PRUEBAS.*** *Las copias fotostáticas simples de documentos carecen de valor probatorio aun cuando no se hubiera objetado su autenticidad, sin embargo, cuando son adminiculadas con otras pruebas quedan al prudente arbitrio del juzgador como indicio, en consecuencia, resulta falso que carezcan de valor probatorio dichas copias fotostáticas por el solo hecho de carecer de certificación, sino que al ser consideradas como un indicio, debe atenderse a los hechos que con ellas se pretenden probar, con los demás elementos probatorios que obren en autos, a fin de establecer, como resultado de una valuación integral y relacionada con todas las pruebas, el verdadero alcance* probatorio que debe otorgárseles."

Los documentos identificados en los romanos II, IV, XII, merecen valor probatorio pleno, en términos del artículo 203, del citado ordenamiento procesal, por tratarse de documentos privados no objetados por las partes. Igual determinación debe asumirse respecto a los que se presentaron en copia certificada, descritos en los romanos IX, X, XIII, y XIV, en términos de los artículos 129,197 y 202, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por contener la reproducción de firmas, y sellos insertos de los funcionarios públicos que certifican su correspondencia con sus originales.

Las documentales identificadas con el número romano XII y XXVI, se les concede pleno valor probatorio en términos de los artículos 197 y 210-A, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por tratarse de información generada en medios electrónicos y que puede ser accesible para su ulterior consulta, acorde a los argumentos expresados con antelación.

De las documentales ya citadas y valoradas en los párrafos que anteceden incisos I, II, III, IV y V, y párrafos subsecuentes, se infiere que el Director de Asuntos Jurídicos en el Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, emitió la "**Convocatoria Pública Internacional** número *) para la Licitación Pública Internacional * de contratación de obra pública, consistente en el diseño y construcción de la presa de almacenamiento 'Zapotillo' sobre el Río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato", de las "**Bases de licitación de obra pública** a precio alzado, precios unitarios y tiempo determinado, para el proyecto de diseño y construcción de la citada presa de almacenamiento 'Zapotillo', bajo la Convocatoria número **), de la Licitación Pública Internacional **", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil ocho; y que ya se obtuvo de la autoridad competente aprobación de la **manifestación de impacto ambiental S.G.P.A./DGIRA.DDT.-1310/06** de veintidós de junio de dos mil seis, por parte del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y además que ya se cuenta con recursos para su ejecución material en el periodo comprendido para el año de dos mil ocho, según **oficio 511.1/0684** de veintiuno de mayo de dos mil ocho, **de liberación de inversión** dos mil ocho, ramo 16, mediante el cual se autoriza a la Comisión Nacional del Agua, por un monto de doscientos cuarenta y siete millones de pesos (247'000,000.00 00/100 moneda nacional), que responde a la solicitud B00.07.02.994 de seis de mayo de dos mil ocho.

Con los comunicados de prensa allegados por los quejosos citados en el romano V del considerando que nos ocupa, tomados de la página oficial de las responsables, que este juzgado ha verificado y tiene presente como hecho notorio, por constar en fuentes oficiales a las que cualquier ciudadano tiene acceso, se aprecia la evolución del proyecto tendente a construir la presa que dicen los quejosos inundará sus bienes, porque se presentó programa hídrico para el periodo 2007-2030, en el que aparece proyecto de construcción de la presa el Zapotillo; qué empresas presentaron a la CONAGUA propuestas para su construcción; que ya se emitió fallo adjudicatario para el diseño y construcción de la obra; que un consorcio Español es el que ganó la licitación; que al parecer hubo objeciones y nuevamente se emitió fallo aprobatorio de la adjudicación.

A las inspecciones desahogadas en auxilio del órgano de control constitucional, insertas en acápites anteriores, en lo que interesa se aprecia que, el personal que la realizó se constituyó en la población de Acasico; y a espaldas de la iglesia los testigos de identificación, señalaron la finca que refieren es propiedad del aquí quejoso *; quienes además le refirieron que a la orilla del río Ancho, debajo de lo que viene a ser el panteón, se ubica otro terreno propiedad de **; todo ello dentro de la población de Acasico. En la otra inspección verificada para el mismo propósito, se desprende que se constituyeron en el poblado de Temacapulin del municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, bajaron hasta el punto donde escucharon el río sin que se apreciaran personas trabajando en el lugar, ni maquinaria de construcción ni construcción alguna, ni vestigios de las mismas en el camino. Evidencias que como se afirmó, merecen valor probatorio por tratarse de prueba directa en lo que fue susceptible a conocerse por medio de los sentidos, mas no son aptas para justificar ni la ubicación de los inmuebles de los quejosos, porque esto, al menos en lo que

---

[15] Registro 172557; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XXV, Mayo de 2007; página: 1759.

Versión Pública Generada por Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

respecta a las propiedades de ****resultó del señalamiento de testigos; ni se constató evidencia de la edificación de la obra temida.

Igual tasación merece el documento identificado en el romano XI, por tratarse de la reproducción de una información periodística, porque se trata de inquisiciones estructuradas fuera de procedimiento. Cierto, para afirmar que un documento privado proviene de una persona determinada, debe encontrarse suscrito por ella, entendiendo por suscripción el acto de poner la firma o rúbrica al pie de un documento, dado que estampando dicho grafismo es como se evidencia quién manifestó aquello que se contiene en el instrumento y de tal manera, que quiere obligarse en sus términos. Por consiguiente, si se presenta como **prueba** en un juicio el anuncio que aparece publicado en un **periódico**, sin poderse determinar quién es su autor, es inconcuso que no puede establecerse de quién proviene y, por ende, no **prueba** lo en el contenido.

Por lo que ve a las pruebas periciales trasuntas en los romanos XVIII, XIX, y XX, a cargo de los peritos ** y documentales que se acompañaron para dar sustento a los dictámenes periciales, este juzgado considera acorde a la naturaleza de la peritación, que propiamente es el conjunto de actividades, experimentos, observaciones y técnicas desplegadas por los peritos para emitir su dictamen, es una actividad procesal desarrollada en virtud de encargo judicial a personas distintas de las partes del proceso, especialmente calificadas por sus conocimientos técnicos, clínicos, artísticos, prácticos o científicos, con el fin de que se suministran al Juez argumentos o razones para la formación de su convicción respecto de ciertos hechos cuya percepción, entendimiento o alcance, escapa a las aptitudes del común de la gente, por ende, el perito como auxiliar técnico de los tribunales en la materia de peritación debe verter una opinión ilustrativa como persona diestra, esta debe ser expresada en forma lógica y razonada, de tal manera que sea realmente un auxilió para el juzgador en la formación de su convicción, aportándole elementos suficientes para orientar su criterio en materias que le son desconocidas.

Acorde con lo anterior, debe decirse que no se está en posición de afirmar que los dictámenes periciales rendidos por la autoridad responsable ***el perito oficial ** en los que por una parte, se estableció que: "[…] *de la revisión y análisis de las documentales integradas en el expediente en que se actúa, se determina que en él, no existe el plano de ubicación debidamente aprobado o definitivo, del área de embalse de la presa llamada "El Zapotillo", motivo por el cual, no le fue posible localizar en un plano referente a la superficie de embalse, el predio rústico "Acasico", la propiedad del quejoso ** o el templo de Flamacordis, menos aún determinar si se encuentran total o parcialmente dentro del área de afectación por la inundación que causará la construcción de la presa de referencia en su nivel de aguas máximas, ya que tal presa únicamente se encuentra en fase de proyecto de obra hidráulica.[…]".* Cuestión que fue reiterada respecto de la diversa quejosa ** de que ubicara y localizara en el plano de ubicación el área de embalse de la presa llamada *"El Zapotillo"*, publicado dentro de la licitación pública internacional * y sus bases, los predios rústicos y urbano, de acuerdo al levantamiento topográfico que le hubiere resultado, señalándolo en color rojo, el perito propuesto por la autoridad responsable, en coincidencia con lo aseverado por el experto nombrado por el juzgado, dijo que "[…] *de la revisión y análisis de las documentales integradas en el expediente en que se actúa, se determina que en él, no existe el plano de ubicación debidamente aprobado o definitivo, del área de embalse de la presa llamada "El Zapotillo", motivo por el cual, no le fue posible localizar en un plano la superficie de embalse, la ** propiedad de la quejosa **, el predio rústico "El **", ni el predio que ocupa el templo "** todos en Temacapulín, Jalisco; menos aún determinar si se encuentran total o parcialmente dentro del área de afectación por la inundación que causará la construcción de la presa de referencia en su nivel de aguas máximas, ya que tal presa únicamente se encuentra en fase de proyecto de obra hidráulica;[…]";* y que posteriormente, fue materia de estudio en la ejecutoria emitida en el toca de revisión 481/2011, en la que se determinó **revocar la sentencia recurrida y ordenó reponer el procedimiento en el juicio de amparo 2245/2008 y su acumulado 2262/2008 del índice de este juzgado para el efecto siguiente**: ***"1.- Emplace a juicio al consorcio integrado por las empresas La Peninsular Compañía Constructora, FFC Construcción y Grupo Hermes, en su carácter de tercero perjudicado en términos del numeral 5°, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo. 2.- Se allegue de medios de prueba de los que se desprendan los elementos mínimos indispensables conforme a los cuales el consorcio integrado por las empresas La Peninsular Compañía Constructora, FFC Construcción y Grupo Hermes, lleva a cabo la ejecución del proyecto y construcción de la obra denominada presa "El Zapotillo", que le fue adjudicado a través de la licitación pública de la que resultó vencedor, es decir, de la localización y dimensiones de dicha obra, entre otros elementos; hecho esto, mande perfeccionar los dictámenes rendidos por los peritos de las partes, a fin de que sean desahogados tomando en cuenta dichos medios de convicción. 3.- Prevenga a los agraviados para que manifiesten si es su deseo o no ampliar su demanda respecto de los nuevos actos y autoridades derivados de los oficios S.G.P.A./DGIRA.DDT.-1310/06, de veintidós de junio de dos mil seis, y S.G.O.A./DGIRA.DG.6218.09 de veintinueve de septiembre de dos mil nueve, a que se hizo alusión en líneas anteriores. 4.- Hecho lo anterior, de ser procedente, dicte la sentencia que en derecho corresponda.".***

Y, no obstante que se recabo la información aludida, ordenándose el perfeccionamiento de la pericial ofrecida en actuaciones, los peritos de las autoridades responsables * y el perito oficial *, no emitieron diverso dictamen, sólo manifestaron que con la información remitida por las responsables no se variaba ni modifica en nada el dictamen pericial rendido.

En cambio, el perito de la parte quejosa fue categórico al aseverar y demostrar con el Plano cromático e ilustrativo escala 1:25,000 relativo al embalse de la presa denominada *"El Zapotillo"*, los inmuebles en defensa, ya que identificó en líneas cuadriculadas color verde, el poblado de Temacapulín, cuyo embalse de la presa lo identificó en color rojo en su nivel de aguas máxima extraordinaria según cota de nivel 1,654.95 (mil seiscientos cincuenta y cuatro punto noventa y cinco)

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

que aparece en la licitación pública * de noviembre de dos mil ocho, observándose a dicho del perito, que el poblado de Temacapulín prácticamente se encuentra en su totalidad comprendido dentro del embalse de la presa y por consiguiente, la finca propiedad de la quejosa ** que también se comprende dentro del mismo embalse.

En relación con el predio rústico denominado *"El **"*, dijo el perito que prácticamente se comprende la mitad dentro y la mitad fuera del embalse de la presa, lo que quiere decir que veinticuatro mil trescientos tres metros con setenta y cinco centímetros cuadrados (24,303.75) se encontrarían dentro y similar cantidad se encontrarían fuera.

En lo relativo al perímetro que delimita al poblado de Acasico, municipio de Mexticacán, Jalisco, identificado por el mismo perito en líneas achuradas y en un círculo color amarillo la finca propiedad del quejoso **, según el plano anexo Cinco, que a dicho del perito, de conformidad con el anexo Tres –plano cromático e ilustrativo escala 1:25,000 relativo al embalse de la presa denominada *"El Zapotillo"*, en el cual a su vez identificó en líneas cuadriculadas color verde, el poblado de Acasico, cuyo embalse de la presa fue identificado en color rojo en su nivel de aguas máxima extraordinaria según cota de nivel mil seiscientos cincuenta y cuatro punto noventa y cinco (1,654.95) que aparece en la licitación pública ** de noviembre de dos mil ocho-, es factible observarse que el poblado de Acasico se encontraría en su totalidad comprendido dentro del embalse de dicha presa y por consiguiente, la finca propiedad del quejoso ** también se comprendería dentro del mismo embalse.

Opinión pericial que coincide con lo que afirmó la propia autoridad que aprobó la manifestación de impacto ambiental, el veintidós de junio de dos mil seis, oficio S.G.P.A./DGIRA.-1310/06 en la parte en que afirma:

> *"III. Que de acuerdo con lo manifestado por la CNA en la MIA-R y en la información adicional, el proyecto se encuentra inscrito en el Programa Nacional Hidráulico y representa una obra de infraestructura hidráulica urbana que consiste en la construcción de una presa de almacenamiento de agua para el suministro a Los Altos de Jalisco y la Ciudad de León, Guanajuato. El proyecto se ubicará en el cauce del Río Verde a lo largo de 25 km, el embalse ocupará una superficie de 2,000 Ha.,* ***a la cota de los 1630 msnm,*** *lo que permitirá el almacenamiento de 411.6 Mn3, localizándose la cortina en las inmediaciones del poblado El Zapotillo. El área ocupada por la infraestructura correspondiente al sistema de bombeo, acueducto y planta potabilizadora es de aproximadamente 300 Ha. La CNA contará la construcción integral del proyecto, mediante el procedimiento denominado Llave en Mano, en el que la empresa ganadora del concurso realizará la obra de acuerdo con las especificaciones que determine CNA.".*

Así como lo contenido en el diverso oficio de modificación de impacto ambiental expedido el veintinueve de septiembre de dos mil nueve, oficio S.G.P.A. DGIRA.DG.6218.09 que allegó la responsable Director General del Organismo Cuenca Lerma Santiago, de la Comisión Nacional del Agua, en escrito de presentación de veinte de octubre de dos mil nueve, donde se afirmó:

> *"e) El poblado de Temacapulín quedará sumergido por el embalse y la elevación ubicada al norte del mismo se constituirá como una isla, misma que será comunicada al sur mediante la construcción de dos estructuras ya que de manera intermedia a ellas se formará una pequeña isla; La estructura correspondiente al tramo * m, su construcción será mediante una estructura de sección trapezoidal con taludes 11 y alturas de 8 y 5 m, respectivamente. En la parte superior el ancho será de 2.5 m. la estructura se conformará con roca de un peso aproximado de 25 a 50 kg, posteriormente se colocará una cama de tezontle de 0.5 m. y para finalizar se colocará una cama de suelo natural para plantar vegetación nativa que se encuentre en la isla de que sirva de hábitat y hasta cierto punto de nicho ecológico a los organismos."*

Información oficial rendida por las propias autoridades responsables, que coincide con el dictamen del citado perito; y prueba en su contra en lo que les perjudica, para aclarar de manera definitoria, que la construcción de la presa que como acto esencial reclaman los quejosos, afectará de manera irremediable sus propiedades y posesiones.

Cítese al caso la tesis de jurisprudencia 1a./J. 90/2005[16], del rubro: ***DICTÁMENES PERICIALES NO OBJETADOS. SU VALORACIÓN.*** *En relación con la facultad de los Jueces para apreciar las pruebas, la legislación mexicana adopta un sistema mixto de valoración, pues si bien concede arbitrio judicial al juzgador para apreciar ciertos medios probatorios (testimoniales, periciales o presuntivos), dicho arbitrio no es absoluto, sino restringido por determinadas reglas. En tal virtud, el hecho de que no se objete algún dictamen pericial exhibido en autos, no implica que éste necesariamente tenga valor probatorio pleno, pues conforme al principio de valoración de las pruebas, el juzgador debe analizar dicha probanza para establecer si contiene los razonamientos en los cuales el perito basó su opinión, así como las operaciones, estudios o experimentos propios de su arte que lo llevaron a emitir su dictamen, apreciándolo conjuntamente con los medios de convicción aportados, admitidos y desahogados en autos, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, exponiendo los fundamentos de su valoración y de su decisión. Por tanto, la falta de impugnación de un dictamen pericial no impide al Juez de la causa estudiar los razonamientos técnicos propuestos en él, para estar en posibilidad de establecer cuál peritaje merece mayor credibilidad y pronunciarse respecto de la cuestión debatida, determinando según su particular apreciación, la eficacia probatoria del aludido dictamen.*

---

[16]Localización: Primera Sala Página: 45, XXII, Septiembre de 2005, Novena Época,Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Registro No. 177307

Biblioteca Central Universitaria Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

En ese orden de ideas, teniendo presente que lo reclamado es la ejecución de la construcción de una presa, de almacenamiento de aguas denominada “El Zapotillo” sobre el río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo Jalisco, para abastecimiento de agua potable a los Altos de Jalisco y la ciudad de León Guanajuato, así como sus efectos y consecuencias, cuya materialización a decir de los peticionarios de garantías, afecta sus derechos de propiedad y posesión, comprendidos en el embalse de la presa, por la naturaleza de los actos reclamados no dirigidos a un individuo en particular, sino a un colectivo, de los que algunos de sus miembros acuden a la instancia constitucional en reclamo de sus derecho individualmente determinados, el juzgador debe despojarse de la idea tradicional de los límites impuestos para la defensa de los intereses individuales o el derecho subjetivo de cada individuo, y hacer una interpretación jurídica avanzada, de vanguardia, en la cual potencialice las bases constitucionales con los criterios necesarios para preservar los valores protegidos y alcanzar los fines perseguidos, hacia una sociedad más justa y si su impacto es mucho mayor, se requiere el máximo esfuerzo y actividad de los tribunales y considerable flexibilidad en la aplicación de las normas sobre formalidades procesales, directrices que si bien son las que se deben seguir cuando se reclamen derechos sociales, también adoptarse, en los procesos individuales donde se ventile esta clase de intereses, mutatis mutandi, porque ponen en juego los mismos valores, aunque en forma fragmentaria, mientras que las dificultades para sus protagonistas se multiplican.

En esa tesitura, no asiste razón a las responsables cuando afirman que los peticionarios de amparo no acreditaron que los actos reclamados afectan su interés jurídico y les deparen perjuicios, ya que del análisis de los elementos de convicción antes detallados y valorados, se desprende que *es propietaria del inmueble ubicado en los números **; así como del predio rústico denominado *del predio urbano ubicado en la esquina noreste del cruce de las **, con una superficie de cuatrocientos setenta y siete metros, setenta y un centímetros cuadrados: mismos que conforme la opinión técnica del diestro nombrado por la parte quejosa (folios 1268 a 1279), se localizan dentro del área de embalse de la presa denominada “El Zapotillo”, lo que ilustra mediante los planos cromáticos que anexa a su dictamen.

Por tanto, es inconcuso que los impetrantes de garantías sí justificaron plenamente su interés jurídico para impugnar en la presente sede constitucional, los actos que combaten en sus demandas de garantías, puesto que con la ejecución de los mismos, se estarían afectando sus propiedades y posesiones, derechos tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República y por tanto, objeto de control constitucional.

De igual forma, no pasa inadvertido, que en sentencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de agosto de dos mil trece, en la controversia constitucional 93/2012, se declara fundada la invalidez del *“Convenio de Coordinación celebrado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, por las siglas CONAGUA, y los ejecutivos de los Estados de Guanajuato y Jalisco, para llevar a cabo un programa especial para los estudios, proyectos, construcción y operación del sistema Presa El Zapotillo y Acueducto El Zapotillo-Altos de Jalisco-León, Guanajuato”, suscrito el día dieciséis de octubre de dos mil siete, por lo que deberá estarse al “Acuerdo de Coordinación para llevar a cabo un programa especial sobre los usos y distribución de las aguas superficiales de propiedad nacional de la cuenca del Rio Verde”, suscrito el 1 de septiembre de 2005”.* Dado que ello no implica en forma alguna detener la construcción de la Presa El Zapotillo y acueducto El Zapotillo-Los Altos de Jalisco-León, Guanajuato, sino que únicamente se lleve a cabo en los términos pactados por las partes en el “acuerdo de coordinación para llevar a cabo un programa especial sobre los usos y distribución de las aguas superficiales de propiedad nacional de la cuenca del rio Verde”; lo que se corrobora además, pues, en la propia ejecutoria de comento foja 209, se establece que de conformidad al artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, cuando el titular del Ejecutivo local pretenda celebrar algún convenio cuyos efectos trasciendan al término del ejercicio para el que fue electo, deberá contar con la autorización por parte del Congreso local, lo cual no ocurrió en el caso, por lo que se dejó a salvo los derechos de la Federación y, en su caso, del Estado de Guanajuato para que, de estimar que la omisión del Gobierno de Jalisco que genera la invalidez decretada les causa perjuicio, lo hagan valer en la vía y forma que estimen pertinente.

Por otra parte, respecto a que los actos combatidos no agravian a los quejosos dado que no son privativos ni de molestia porque no van dirigidos a sus personas, es cierto que dichos actos no se emitieron de manera personalizada contra los peticionarios de amparo, sin embargo, esa circunstancia no hace que dejen de causarles afectación, pues al haberse demostrado que los inmuebles que éstos defienden en sus demandas de garantías se localizan en el área de embalse de la presa “El Zacatillo”, resulta incuestionable que, aun cuando los actos combatidos no se han emitido de manera particularizada en su contra, la ejecución de los mismos afectará los derechos de propiedad y posesión que tienen respecto de los referidos bienes raíz, tornándolos de esta forma en privativos y de molestia en su perjuicio.

Por otro lado, referente a que los peticionarios de amparo adolecen de interés jurídico, merced a que solamente defienden un interés económico, es inexacto, ya que del análisis de sus demandas de garantías se advierte que comparecen a defender los derechos de propiedad y posesión que detentan sobre los inmuebles ahí descritos, por lo que si como se indicó anteriormente, la propiedad y posesión, son derechos reconocidos y tutelados por la Constitución General de la República, cuando se plantee la violación a los mismos, el análisis correspondiente implicará el examen de un perjuicio jurídico, no solamente económico. En consecuencia, son infundados los motivos de improcedencia en que las responsables afirman que los quejosos no demostraron su interés jurídico en la presente instancia constitucional, pues acorde a lo razonado, sí lo hicieron.

Dirección General de Ius Semper
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En otro contexto la responsable Director General del Organismo de la Cuenca Lema-Santiago-Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, alegó la misma causa de improcedencia, en particular respecto al quejoso **, pero en base a la objeción que realizó a los documentos que éste allegó para justificar la titularidad del predio del que reclama respeto a sus derechos fundamentales. **No le asiste razón.**

En efecto, para justificar ese interés necesario para merecer la tutela constitucional, el quejoso, allegó las pruebas identificadas en los romanos IX y X, relativos a un aviso de adquisición de un inmueble dirigido al delegado de Hacienda de Mexticacan, Jalisco, de treinta de agosto de mil novecientos cuarenta y cinco, celebrado entre ** (de quien es heredero el quejoso), como Comprador y ** Como vendedores, documentada, en escritura privada de compraventa, con las medidas y linderos consignados en el propio instrumento, autentificadas las firmas por el Juez de Paz del poblado mencionado; y una Copia certificada por notario relativa a una constancia de acuerdo, emitido por el Juez de Primera Instancia de Yahualica Gonzáles Gallo Jalisco. Donde el secretario del mencionado juzgado certificó la publicación de edictos.

De la imprecisión de algunos de los datos contenidos en esos instrumentos hace pender la responsable su objeción a la justificación del interés jurídico del aquí interesado, pues sostiene que la copia certificada por notario relativa a un acuerdo del secretario de acuerdos del juzgado de Primera Instancia de Yahualica de González Gallo Jalisco, no es copia fiel del acuerdo que obra en el expediente **, del citado juzgado, ya que lo que el notario tuvo a la vista fue un acuerdo en copia simple, pues la certificación que aparece en el documento no corresponde al contenido del mismo sino a la certeza de la publicación de edictos ordenados en el juicio sucesorio a que el trámite judicial se comprende y por ende debe calificarse de copia simple; y además por la diferencia en el nombre del progenitor del aquí quejoso, quien es heredero de * persona distinta a quien refiere el quejoso fue su padre y no aporta prueba de que se trate de la misma persona; y, por último que del contenido del instrumento no se aprecia el poblado donde se ubica el predio "acasico", pues solo se refiere que fue suscrito en Mexticacán, Jalisco, y por añadidura no se ofreció prueba alguna con la finalidad de acreditar la correcta identificación del predio ni si se encuentra registrado catastralmente.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esos documentos fueron certificados por notario investido de la fe pública, que el Estado le delegó para autentificar actos y los documentos que tenga a al vista; por consiguiente no cabe duda de la autenticidad de la firma del fedatario y de lo que dijo tuvo a la vista.

Por otra parte, el documento citado en primer término se trata de un instrumento presentado ante el Delegado Municipal de Hacienda de Mexticacan y de él claramente se advierte que el bien objeto de compra venta se encuentra en Acasico, pues su intelección no puede realizarse de manera segmentada, su contenido debe asumirse bajo el principio de la buena fe, pues los contratos se celebran para cumplirse, y deben interpretarse de tal manera que las partes que aparezcan oscuras o ambiguas se complementen con las que no lo son[17].

Igual ocurre con la supuesta falta de comprobación de la identidad del progenitor del quejoso, de quien este adquirió por herencia el bien en disputa constitucional, en relación al adquirente del mencionado bien, porque de la diferencia de uno de los nombres de éste no puede derivar indefinición de identidad, ya que si bien en un instrumento aparece como **es costumbre en las comunidades rurales que las personas no usen uno de sus nombres o sólo lo refieran con sus iniciales, si de todas suertes los demás datos coinciden; las alegaciones de indemostración del interés jurídico que realizan la responsables, caen en el campo de lo subjetivo y por consiguiente son inatendibles[18].

Finalmente respecto a que el notario no pudo certificar un acuerdo del juzgado como original, porque la certificación que éste presentaba sólo era de la publicación de edictos, de ello no se sigue la incorrecta apreciación que sugiere para que sea considerado documento simple, porque así fuera verdad que la certificación del secretario correspondiera a una actuación realizada en el juicio y no al contenido del propio acuerdo, ello no implica la inexistencia de esa propia certificación, que revela que se trata de un documento en original como afirma el notario que tuvo a la vista; luego, si se autentificó una actuación en los autos de el procedimiento sucesorio por medio del cual adquirió el aquí quejoso el bien que defiende, eso es bastante para tener por cierta la existencia de ese juicio.

Mas aun si de la prueba de inspección desahogada en el juicio y la pericial que ya han sido valoradas en parágrafos anteriores, se advierte que los bienes del quejoso *, fueron localizados en el área de embalse que comprenderá la obra que se reclama, por lo que debe convenirse en la demostración plena de su interés para reclamar los actos autoritarios que pretenden privarlo de los mismos.

Sobre la diversa causa de inejercicio propuesta, en torno a la orden de construir la presa el Zapotillo, las responsables de manera insistente afirman que sólo es **un proyecto**, y que el

---

17 Registro 225572, Octava Época, tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, tomo V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, Página: 149, de rubro: "**CONTRATOS, INTERPRETACIÓN DE LOS, CUANDO EL NOMBRE DE UNA DE LAS PARTES SE ASIENTA EQUIVOCADAMENTE. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).**

18 Registro 199339, Novena Época, tesis II.1o.C.T.120 C, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Trabajo del Segundo Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo V, febrero de 1997, Página: 765, de rubro: **"NOMBRE EQUIVOCADO, NO DEMUESTRA LA FALTA DE LEGITIMACION PASIVA AD CAUSAM.**

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

acto reclamado es futuro e incierto. Al respecto, según jurisprudencia firme del alto tribunal, el juicio de garantías no procede contra actos futuros de realización incierta, por **acto futuro** debe entenderse aquel en que es remota la ejecución de los hechos que se previenen, y no pueden considerarse **futuros** aquellos cuya ejecución es inminente, tan luego como se llenen determinadas condiciones, así los actos que a pesar de ser futuros son inaplazables, habida consideración que existe certeza sobre su realización, por así demostrarlo los actos previos de la autoridad, de suerte tal, que no exista duda de que necesariamente se han de ejecutar sí pueden ser reclamados en vía constitucional de amparo.

El quid de esta causal, prevista en el artículo 73 fracción XVIII, en relación con el 192 de la misma Ley de Amparo[19], por emanar de una jurisprudencia firme, que es de obligada observancia, es determinar, si en el caso los actos aceptados por las responsables pueden o no entenderse por inminentes.

Así es, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al clasificar la naturaleza de los actos de autoridad que pueden constituir el acto reclamado en un juicio de amparo, ha considerado la existencia de lo que ha denominado actos futuros y ha calificado como tales, aquellos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen, toda vez que –según ha dicho la Corte- de otro modo se estimarían como no futuros, únicamente los que ya se han ejecutado. Respecto de estos actos, nuestro Tribunal Máximo, ha considerado que el juicio de amparo es improcedente, en jurisprudencia definida y constante.

Para resolver lo objetivamente propuesto, debe tomarse en consideración el caudal probatorio reseñado y valorado con antelación.

En efecto tanto el **Director General del Organismo de la Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico**, dependiente de la **Comisión Nacional del Agua**, como **el Encargado del Área de Licitación de Obra Pública del citado organismo,** así como el **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales,** al rendir sus informes justificados (fojas 483 a 525 y 528 a 572, 3985 a 4010), aceptaron la certeza de los actos que se les demandan, consistentes en las ordenes y su ejecución de convocar y licitar la contratación de obra pública, atinente en el proyecto de diseño y construcción de la presa de almacenamiento “Zapotillo”; de la Convocatoria Pública Internacional número * para la Licitación Pública Internacional **, de contratación de obra pública; de las Beses de dicha licitación pública; de la visita al sitio de trabajos en donde se construirá la presa de almacenamiento “Zapotillo”; de adjudicar la obra pública; así como la orden de elaborar los planos, esquemas y estudios para el diseño y construcción de la presa; y, la omisión de tramitar la manifestación de impacto ambiental prevista en los artículos 28 al 35-bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para el citado proyecto de diseño y construcción de la presa; así como, la autorización de impacto ambiental S.G.P.A./DGIRA.DDT-1310/06 del veintidós de junio de dos mil seis, referente a la autorización para una presa con una cortina de ochenta metros y embalse de dos mil cien hectáreas, y la autorización S.G.P.A./DGIRA.DG-6218.09, que se expide sin manifestación de impacto ambiental.

En ese sentido, el artículo 134[20] de la carta fundamental establece la figura de la licitación mediante la cual se efectuarán las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes,

---

19 **“Artículo 73**.- El juicio de amparo es improcedente: (…)
**XVIII**.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.
Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio.
**Artículo 192.**- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.
Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.
También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

20 **Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. - - - Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79. - - - Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y **la contratación de obra que realicen**, **se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública** para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. - - - Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos,

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

prestación de servicios y la contratación de obra publica entre otros; esta se lleva mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. En otros términos es un procedimiento de selección del co-contratante de la administración pública que, sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona es la que ofrece el precio más conveniente para el Estado[21].

Es un procedimiento que hace a la forma de celebración de ciertos contratos; un conjunto de actos del que surge el vínculo contractual al finalizar el procedimiento con la resolución administrativa de adjudicación notificada al interesado: así el alcance de la adjudicación tiene un doble efecto, por un lado determina cuál es la oferta más ventajosa y por otro la declara aceptada, puesto que no puede disociarse la licitación del contrato, porque el contrato nace de la licitación. El derecho positivo ha impuesto el requisito de la licitación y debe cumplirse estrictamente, es en ese aspecto, una formalidad esencial de la contratación administrativa y su omisión invalida el contrato, produce su nulidad absoluta.

En ese orden de ideas, demostrado en el caso que existe una convocatoria pública internacional a una licitación emitida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua, a través de la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento y de la Dirección General del Organismo de la Cuenca Lerma Santiago Pacífico, dependiente de la propia **Comisión Nacional del Agua**, para el diseño y construcción de la Presa de Almacenamiento "Zapotillo sobre el río Verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica Gonzáles Gallo Jalisco, para el abastecimiento de agua potable a los Altos de Jalisco y la ciudad de León Guanajuato; que en ella se establecieron las bases acorde a las cuales deberán participar los interesados; que ya se liberaron fondos para la realización de ese proyecto según constancia visible a fojas 730 a 733, de veintiuno de mayo de dos mil ocho (21 de mayo de 2008) oficio 0684, y cartera de inversión para el proyecto de construcción de la mencionada presa el "Zapotillo" con capacidad de 400 millones de metros cúbicos, acueducto, planta potabilizadora, e infraestructura de macrodistribución que incluye estudios y proyectos pago de indemnizaciones, y obras complementarias como pozos ecológicos y reubicación de localidades afectadas; que también se cuenta con la autorización de impacto ambiental a que alude el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, emitida el veintidós de junio de dos mil seis, y diversa autorización de la misma naturaleza, según oficio de resolución S.G.P.A.DGIRA.DG. 6218.09, de veintinueve de septiembre de dos mil nueve, donde se modificara la citada en primer termino, para el efecto de realizar diversos actos que en su conjunto integran el proyecto "Presa Zapotillo", que en lo que importa dice:

> *"…SEXTO.- Se exhorta a la promovente a dar cabal cumplimiento a los términos y condiciones establecidos en el oficio resolutivo S.G.P.A./DGIRA.DDT.1310/06, de fecha 22 de junio de 2006, a las disposiciones establecidas en la MIA-R del proyecto denominado "Presa El Zapotillo para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y la Ciudad de León, Gto.", a las condiciones establecidas en el presente oficio, así como a las medidas que propuso la promovente en su oficio BOO.03.-306 de fecha 11 de septiembre de 2009 y a todos aquellos oficios que hayan sido emitidos en referencia al proyecto, ya que el incumplimiento de cualquiera de ellos, lo harán acreedor a las sanciones estipuladas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y los ordenamientos legales que resulten aplicables…"*

La que únicamente se solicita y emite cuando se pretende la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, aspectos todos que deben eslabonarse para asumir como cierta la inminencia de la realización de la magna obra que temen los aquí quejosos.

---

reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. - - - El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.- - - **Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. - - -** Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. - - - La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. - - - Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

[21] Instituciones de Derecho Administrativo, Editorial Astrea de Rodolfo Desalma y Hnos., Buenos Aires, 1973, paginas 386 a 395

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

En efecto en el tema de valoración de pruebas el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a este caso, en el artículo 197, confiere al juzgador la más amplia libertad para el análisis de las pruebas emitidas; para determinar el valor de unas frente a otras y para fijar el resultado final de la valuación contradictoria, arbitrio que sólo limita a lo que el propio texto disciplina.

Por otra parte, doctrinalmente se distinguen dos sistemas de valoración de pruebas: el de la prueba tasada y el de la libre apreciación. En el primero, el legislador fija de antemano y con carácter abstracto la eficacia y el valor que debe atribuirse a cada medio probatorio, esto se traduce en una verdadera limitación a la facultad del juzgador para asignar valor a las pruebas. En el segundo de ellos, el juzgador es libre de decidir cuando un hecho se encuentra suficientemente probado, sin limitaciones impuestas por las reglas legales de la valoración de la prueba, es decir, en este sistema el órgano jurisdiccional cuenta con una libertad más o menos amplia para determinar el valor que merece el elemento probatorio, con la única condición de que se sujete a las reglas de la lógica, la experiencia y el conocimiento, desde luego a condición de que exprese los motivos y fundamentos legales en que apoye su decisión; más aun la estimación de las pruebas, sólo será violatoria de garantías individuales si en ella se alteran los hechos o se incurre en defectos de lógica en el raciocinio.

Acorde con lo razonado es manifiesto que la ley permite la apreciación de las pruebas de libre convicción, que se fundan en la **sana crítica**, y que constituyen las reglas del correcto entendimiento humano, en que interfieren a su vez las pautas de la **experiencia** del Juez, que contribuyen a que pueda analizar la prueba con arreglo a la sana razón y a un conocimiento experimental de las cosas.

De modo que salvo en aquellos casos en que la ley otorga el valor probatorio a una prueba, el Juez debe decidir con arreglo a la **sana crítica**, esto es, sin razonar a voluntad, discrecionalmente o arbitrariamente. Las reglas de la **sana crítica** consisten en su sentido formal en una operación lógica. Las máximas de **experiencia** contribuyen tanto como los principios lógicos a la valoración de la prueba, en la medida en que el Juez toma conocimiento del mundo que le rodea y le conoce a través de sus procesos sensibles e intelectuales. La **sana crítica** es, además de la aplicación de la lógica, la correcta apreciación de ciertas proposiciones de **experiencia** de que todo hombre se sirve en la vida. Finalmente es necesario considerar en la valoración de la prueba, el carácter forzosamente variable de la experiencia humana, tanto como la necesidad de mantener con el rigor posible los principios de la lógica en que el derecho se apoya.

En la especie justiciable se tiene evidencia plena de las acciones reales y materiales asumidas por las responsables para lograr la consecución de un fin determinado, que es la realización de una presa de gran magnitud, de no ser así, no se explicaría a las reglas de la experiencia humana a que se hizo referencia, que la Dirección General de Impacto Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, hubiera emitido una autorización de impacto ambiental, que solo se solicita para realizar entre otras, obras como la que temen los quejosos, ni se hubieran emitido convocatorias a licitaciones que generan compromisos para los signantes, contratos que deben cumplirse bajo el principio universalmente reconocido ***Pacta sunt servanda*** locución latina que se traduce como "lo pactado obliga", que expresa que toda convención debe ser fielmente cumplida por las partes de acuerdo con lo pactado, según lo prevén los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho a los Tratados, **"*Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*"** acuñada desde la época de la antigua Roma y según la cual "los pactos deben honrarse", y es una de las bases fundacionales de la confianza que la sociedad deposita en sí misma.

Estimar lo contrario, es decir que se emitieron convocatorias, licitaciones, permisos de impacto ambiental e incluso que se liberaron recursos del Estado etiquetados para un fin determinado, con el sólo propósito de sustentar un **Proyecto** de realización incierta, llevaría al absurdo de considerar, por una parte que los agentes involucrados en los citados actos incurrirían en la responsabilidad a que alude el último párrafo del artículo 134 de la Constitución, en el manejo de recursos económicos federales; y por otra, que el propio Estado malgasta sus recursos económicos, humanos temporales y de confianza y credibilidad de la población a la que debe servir, en simples proyectos, en desdoro de los principios de eficiencia, eficacia y honradez que deben observarse en la administración de los recursos económicos de que dispongan los servidores públicos responsables del gobierno federal, sin satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Mas aun, atendiendo a los términos en que fue expedida la convocatoria Publica Internacional, **, bajo los auspicios de lo contenido en los tratados de libre comercio suscritos por el Estado Mexicano, es inconcuso que la no verificación de la obra licitada se vería reflejada en la afectación a esos propios pactos que comprometen al Estado Mexicano, bajo las normas de interpretación de los mismos ya invocadas a su cumplimiento.

La experiencia humana muestra que si el Estado realiza actos relacionados entre si, subsecuentes y consecuentes a un fin determinado, es porque tiene el firme propósito de lograr su plena culminación; se insiste, si se han realizado actos previos a la construcción de una obra material, como la publicación en el Diario Oficial de la Federación de una convocatoria, licitación a una obra pública, sus bases y liberado recursos para su edificación, actos preparatorios, que son requisitos indispensables para la consecución de un fin determinado, la consecuencia lógica de esos actos preparatorios, no será otra que la realización de la misma, así sea que transcurra más tiempo de lo programado en la convocatoria o se requiera de otras acciones que la complementen, pues todas ellas estarán encaminadas al fin previsto en el acto administrativo que se reclama.

En abundamiento de razones, si como se conoce de los comunicados oficiales emitidos por las propias responsables, consultables en las páginas oficiales de la CONAGUA, a que este juzgador tuvo acceso, se aprecia que incluso ya se emitió fallo en el que se adjudicó la obra al

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

consorcio integrado por las empresas *, por lo que dice ese comunicado, que el proyecto continua según lo programado, es ineluctable que no puede tratarse de un simple proyecto, pues cualquiera que fuera la denominación que se le diera, no por ello puede derivarse que se trate simplemente de un conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser o ha de costar una obra de arquitectura o de ingeniería[22] como pretenden hacer ver las responsables, porque la realización de actos materiales ya ejecutados de los que se tiene prueba plena, dan evidencia fiable de que no se trata de una simple presentación de un proyecto sino de la realización de una obra de gran magnitud, que ya ha sido aprobada, celebrados contratos con los Constructores y liberado recursos para su ejecución material.

Sobre el valor que puede darse a las publicaciones a las que se tiene acceso por medios de comunicación electrónicos entre los que se encuentra "internet", que constituye un sistema mundial de diseminación y obtención de información en diversos ámbitos y, dependiendo de esto último, puede determinarse el carácter oficial o extraoficial de la noticia que al efecto se recabe, lo cual como constituye un adelanto de la ciencia, procede, en el aspecto normativo, otorgarle valor probatorio idóneo, en base a la jurisprudencia del rubro siguiente ***"HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR."***

No se desconoce que el artículo 40 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas instruye sobre los supuestos en los que las dependencias y entidades puedan declarar desierta una licitación o cancelarla, hipótesis en las que incluso se deben cubrir a los licitantes los gastos no recuperables que en su caso procedan de acuerdo con la ley y su reglamento, lo que es una razón más para suponer, bajo las reglas de la sana crítica, que el Estado busca dar curso legal y materializar la obra que se reclama en sede constitucional, razones todas que conducen a este juzgado a considerar inaplicable la causa de improcedencia que se invocó.

Por otra parte, la responsable **Director General**, **del Organismo de la Cuenca Lerma Santiago Pacifico**, dependiente de la **Comisión Nacional del Agua**, respecto al acto negativo consistente en la omisión de tramitar la manifestación de impacto ambiental, prevista en los artículos 25 al 35 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para el diseño y construcción de la presa de almacenamiento "Zapotillo" sobre el río verde, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el abastecimiento de agua potable a los Altos de Jalisco y la ciudad de León Guanajuato, sostiene que se actualiza la causa de inejercicio prevista en el artículo 73 fracción XVI, de la Ley de Amparo.

Considerando que la causa de improcedencia reseñada se plantea en relación a actos omisivos que este juzgado calificó de inexistentes en el capítulo de precisión de actos de este fallo, ningún fin práctico tendría ocuparse de examinar argumentos de improcedencia del amparo sobre tópicos declarados como inexistentes; tanto más que aparte de la presencia de la autorización de impacto ambiental, prevista en el artículo[23] 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, emitida el veintidós de junio de dos mil seis, que la citada responsable allegó a su informe con justificación, expedida antes de que se planteara la demanda de amparo, posteriormente se solicitó y emitió diversa autorización de la misma naturaleza, mediante oficio de resolución S.G.P.A.DGIRA.DG. 6218.09 el veintinueve de septiembre de dos mil nueve, lo que corrobora lo innecesario de examinar la causa de improcedencia hecha valer.

Por otra parte, la responsable **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, respecto de los actos reclamados consistentes en la autorización de impacto ambiental contenida en el oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.-1310/06 de veintidós de junio de dos mil seis y del oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.6218.09 por el que se autorizó la ampliación y modificación al proyecto de la presa de almacenamiento "el zapotillo", se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción IX, de la Ley de Amparo, por tratarse de un acto consumado.

Al respecto, se desestiman la causal de improcedencia que se invocan, porque involucra cuestiones que serán materia de análisis del fondo del asunto.

Tiene sustento lo anterior, la tesis P./J. 135/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, página 5, cuyo rubro y texto dicen:

***"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO,***

---

[22] Diccionario de la Lengua española, Real Academia Española, Vigésima Primera edición Espasa CAlpe, s.a., tomo II, pagina 1685, vocablo **proyecto.**

[23] **ARTÍCULO 28.-** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

**I.-** Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos;

Dirección General de Bibliotecas UAQ

***DEBERÁ DESESTIMARSE.*** *Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.".*

Así mismo, la autoridad de comento, refiere que se actualiza la causal de improcedencia provista en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, dado que la parte quejosa no respeto el principio de definitividad, al no haber agotado el medio de defensa previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y el juicio contencioso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Al respecto, deviene infundada la causa de improcedencia que se invoca, en virtud de que en el asunto cobra vigencia la excepción al principio de definitividad, porque se reclaman violaciones directas a la Constitución Federal, es decir, la garantía de audiencia, por lo que la impetrante de garantías no se encuentra obligada a agotar los medios ordinarios de defensa o esperar la ultima resolución del procedimiento.

Es aplicable, la tesis aislada 2a. LVI/2000, sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XII, Julio de 2000, Página: 156, cuya voz y texto dicen:

***"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.*** *De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.".*

No existiendo diversos motivos de improcedencia que las partes hubieran planteado, y al no advertir este juzgado, oficiosamente, la actualización de alguno; lo conducente es estudiar el fondo de la cuestión constitucional planteada en los conceptos de violación.

***SEXTO.*** **La procedencia**. Al no invocar las partes diversa causa de improcedencia, ni quien resuelve, de oficio, advierte su operancia, procede estudiar los conceptos de violación, cuya falta de transcripción no transgrede las normas legales que regulan el procedimiento en el juicio de amparo, de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 830, que dice:

"***CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.*** *De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.*"

***SÉPTIMO.*** **Estudio de constitucionalidad de los actos reclamados de las demandas y su ampliación.**

**Síntesis de los concepto de violación.** en las demandas de amparo presentadas por *se expresaron idénticos argumentos a manera de conceptos de violación, lo que permite su examen conjunto; acorde al siguiente extracto:

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

***a)*** *Violación a la garantía de igualdad**, prevista en el artículo 1º constitucional. Que con la construcción de la presa "El Zapotillo" y demás actos reclamados, se afectarán diversos inmuebles entre ellos los de su propiedad, sin que exista fundamente alguno para determinar porqué son sus propiedades las afectadas y no otras distintas; que el rio Verde que pasa por el poblado de Temacapulin Municipio de Cañadas, Jalisco, actualmente tiene un nivel de 1,632 metros sobre el nivel del mar; y, con la construcción de la obra se afectará sus inmuebles, porque la cortina que se ordenó construir tiene una altura del desplante a la cresta vertedora de 132.00 metros con longitud de 271.14 metros y el río aumentará su afluente a 1657 metros, inundando con ello sus inmuebles.***

***b)*** *Violación al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, prevista en el artículo 4 constitucional. **El derecho al medio ambiente adecuado, es un derecho fundamental, en el que se encuentran los bienes y derechos de los quejosos, compuesto por el conjunto de condiciones naturales y artificiales que han configurado un ecosistema en el que se desarrollan fauna y flora silvestres, muchas de ellas endémicas o en peligro de extinción y que con el acto reclamado, el Estado inundará de manera deliberada los predios y fincas aledañas, destruirán el conjunto de elementos que conforman el medio ambiente afectando de forma irreversible el patrimonio natural y su calidad de vida y salud y la de la población circundante. Mas aun que ni siquiera han realizado la manifestación de impacto ambiental; que la cuenca Lerma Santiago es la más contaminada de todo el país y sin embargo, no se han considerado otras alternativas, como el saneamiento de aguas.***

***c)*** *Violación al derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, prevista en el artículo 4° constitucional, párrafo quinto**. Que el derecho a la vivienda es reconocido en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) de la Organización de las Naciones Unidas, que es parte del derecho mexicano en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la carta magna, en consecuencia de obligada observancia; que los desplazamientos forzados a consecuencia de la construcción de presas violan el derecho a la vivienda de las comunidades afectadas y acorde con criterios del Comité de Derecho Económicos Sociales y Culturales, antes de que se lleve a cabo, el gobierno debe estudiar en consulta con los afectados todas las demás posibilidades que permita evitar o cuando menos minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza; que sus propiedades serán inundadas como resultado de la realización de los actos de autoridad que reclama y debe recordarse, añaden, que en el párrafo 3 del artículo 2 del citado pacto se exige a los Estados Partes que garanticen un recurso efectivo a las personas cuyos derecho sean violados y en el caso, no se les ha dado a conocer el proyecto, ni oportunidad de defender su derecho a la vivienda.***

***d)*** *Violación a la garantía de audiencia prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales. **Que en todos los actos reclamados no se les ha respetado su garantía de audiencia; que dichos actos además de ser de molestia son privativos de sus derechos de propiedad; que de la lectura de la Convocatoria Pública Internacional numero 5 publicada en el Diario Oficial de la Federación, licitación y bases de la misma, se señala expresamente que el próximo diciembre de dos mil ocho, se realizará una visita guiada a los sitios del trabajo en donde se construirá la presa "El Zapotillo", que es donde se encuentran los inmuebles de su propiedad; que es notoria la falta de fundamentación y motivación en virtud de que omiten precisar cuál es exactamente el fundamento que les permite actuar y cuál la causa que lo genera, ya que han omitido notificarles personalmente de la realización de la mencionada visita.***

***e)*** *Violación a su derecho de propiedad, consagrado en los artículos 14 y 27 constitucionales. **Que al haber adquirido una propiedad privada conforme lo establecido en el orden jurídico, constituye un derecho incorporado a su esfera jurídica, el cual únicamente puede desincorporarse previa audiencia en la que se respetaran las formalidades esenciales del procedimiento; que la garantía de propiedad sólo puede verse afectada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, empero esa facultad de limitar la propiedad privada no puede ejercerse de manera caprichosa sin atender a las disposiciones jurídicas vigentes; que la ejecución de la presa "el Zapotillo" sin duda afectará sus propiedades toda vez que la cortina que se ordenó y pretende ejecutar con la altura de desplante a la cresta enunciada las inundará irremediablemente**.*

**f)** **Violación a la libertad de cultos prevista en artículo 24 constitucional**. Que la construcción de la presa traerá como consecuencia la inundación de su pueblo Temacapulin incluyendo al basílica de Nuestra Señora de los Remedios, que es el templo al que acuden, que cumplirá doscientos cincuenta años y ello afectará su derecho a profesar y practicar su religión católica, añadiendo a ello afectación a su significación especial espiritual afectiva y emocional por la relación que guardan con el templo.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

g) **Violación a la garantía de desarrollo nacional, integral y democrático, previsto en el artículo 25 constitucional.** Que se tome en cuenta a la población, así como la justa distribución del ingreso y la riqueza, ponderando no sólo aspectos económicos sino el bienestar de la población, el cual debe ser sustentable entendido por ello, el desarrollo que permite satisfacer necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras; que además el artículo 3° de la Constitución, dice que la democracia no debe considerarse como una estructura jurídica sino como un sistema de vida del ser humano. Entendido en su concepto mas amplio, dicho desarrollo deba atender a la dignidad de la persona en el marco de las libertades que consagra el orden jurídico, aspectos que también se están violando.

h) **Violación a la garantía de consulta y participación en la planeación democrática del desarrollo nacional**, **prevista en el artículo 26 constitucional.** Ello porque nunca se les consultó formalmente si estaban de acuerdo con la construcción de la presa "el Zapotillo"

i) **Violación a las garantías de fundamentación y motivación, previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales.** Ya que les causa un agravio personal y directo, porque la Comisión Nacional del Agua no tramitó la manifestación de Impacto Ambiental para la construcción de la presa "el Zapotillo" según lo establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, por ello los actos que reclama dice, carecen de fundamentación y motivación, violentando su derecho de debido proceso y legalidad al realizar una obra hidráulica sin los estudios pertinentes.

Tres de los conceptos de violación reducidos se estiman fundados y suficientes para conceder a los aquí quejosos, el amparo y protección de la justicia federal.

Para sustentar la anterior apreciación, es conveniente realizar el examen de lo expresado en los incisos c), d) y e) a partir del desarrollo de los siguientes temas: Garantías tuteladas por los artículos 4°, 14, 16, 27 y 133 constitucionales; garantías de audiencia y seguridad jurídica, legalidad, derecho a la propiedad; y tratados internacionales.

**Garantía tutelada por el artículo 14 constitucional.** Por cuanto al artículo 14 constitucional[24], que dice la quejosa se violó en su perjuicio, contiene cuatro garantías de seguridad jurídica: irretroactividad de la ley, audiencia, exacta aplicación de la ley –prohibición de aplicarla por analogía y mayoría de razón en los procesos penales- y legalidad en materia civil y administrativa, al caso importa la garantía de audiencia.

En cuanto a la citada garantía, se trata de un derecho fundamental que se encuentra tutelado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, que establece que nadie podrá **ser privado** de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Así, para que se cumpla con dicha garantía, es menester tener la oportunidad de defenderse en forma previa **al acto privativo** de los bienes jurídicos tutelados por la constitución, por ende será necesario que: 1) Se notifique al interesado el inicio del procedimiento respectivo, así como sus consecuencias; 2) Se le dé la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que finque su defensa; 3) Se le permita formular alegatos; y,4) Se dicte una resolución que dirima las cuestiones debatidas[25].

Por tanto, en la garantía de audiencia lo fundamental es adecuar los derechos de los gobernados a un procedimiento de defensa, frente a los actos del Poder Público **previo a privarlos de esos derechos e intereses,** con el propósito de evitar que las autoridades incurran en arbitrariedades. En consecuencia, el respeto a la garantía de audiencia se debe dar previo a que se emita el acto que causará la privación al gobernado, salvo los casos de excepción que la propia constitución consigna como en el artículo 33 Constitucional.

La garantía de audiencia rige solamente para los actos privativos, entendiendo por éstos como aquellos que producen como efecto directo la **disminución, menoscabo o supresión definitiva** de un derecho del gobernado, es decir, un acto será privativo cuando su finalidad inmediata sea la privación de un bien material o inmaterial, no así, cuando sus efectos a pesar de ser restrictivos, sean solamente de duración temporal, pues en este último caso, se tratará de actos de molestia, los cuales si bien no escapan al control constitucional deben examinarse al tenor de la diversa de fundamentación y motivación tutelada por el artículo 16 de la Ley Suprema[26].

---

[24] **"Artículo 14**. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho."

[25] Registro 200234, jurisprudencia P./J. 47/95, Novena Época, del Pleno de la SCJN, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, Diciembre de 1995, página: 133, de rubro: **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**.

[26] Registro 200080; Novena Época; Instancia: Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su

Dirección General de Vinculación y Difusión
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Garantía tutelada por el artículo 16 constitucional..** La garantía establecida en artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[27] tiene su fundamento en el principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y en los términos determinados en la misma; luego, de acuerdo al texto constitucional, las autoridades únicamente pueden ejercer las facultades y atribuciones previstas en la ley que regula sus actos y consecuencias, la eficacia de su actuación está subordinada a que se ubiquen en el ámbito de facultades contenidas en el marco legal que rige su funcionamiento.

Se consagra así una de las garantías que mayor protección otorga al gobernado dentro de nuestro orden Constitucional, **la de legalidad,** pilar fundamental del Estado de derecho porque implica una limitación al actuar arbitrario de la autoridad que solo puede actuar si y sólo si la ley le faculta para ello; su eficacia jurídica reside en el hecho de que, dada su extensión y efectividad, protege al gobernado de todo acto de autoridad que le provoque afectación a su esfera de derecho, que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino también, que sea contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca, o bien, que no contenga las razones de hecho y de derecho que le den sustento.

**Derecho de Propiedad, tutelado por el artículo 27 constitucional.** Esencialmente el derecho de propiedad como garantía individual se encuentra previsto en el artículo 27 constitucional[28],cuyo contenido pone de relieve que la nación tiene la propiedad originaria de las

---

Gaceta; Tomo IV, Julio de 1996; página: 5; Tesis: P./J. 40/96; del rubro: "**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN."**

[27] **"Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

[28] **"Artículo 27**.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.
Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.
Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (sic) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o interminentes (sic) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer

Dirección General de Bibliotecas UAQ

tierras y aguas comprendidas dentro de sus límites territoriales y que aquella puede transmitir el

zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción.

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

dominio a los particulares constituyendo así la propiedad privada; por lo que confiere garantías de

enteramente necesarios para su objeto directo.
VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.
Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.
El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.
VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.
La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.
La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.
La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.
Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.
La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.
La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.
VIII.- Se declaran nulas:
a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
b).- Todas las concesiones: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.
c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.
Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.
IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.
X.- (DEROGADA, D.O.F. 6 DE ENERO DE 1992)
XI.- (DEROGADA, D.O.F. 6 DE ENERO DE 1992)
XII.- (DEROGADA, D.O.F. 6 DE ENERO DE 1992)

Dirección General de Bibliotecas UAQ

seguridad jurídica a fin de evitar intromisiones y afectaciones arbitrarias e ilegales al patrimonio de las personas, garantías que se asientan en los artículos 14, 16 y 22 constitucionales, disposiciones que garantizan el disfrute de los derechos de propiedad y posesión, prohibiéndose la confiscación de bienes y actos de molestia de esos derechos sin que medie orden escrita de autoridad competente que funde y motive la causa legal de la perturbación; o de actos privativos para los que exige que se conceda al particular gobernado el derecho de audiencia previa donde se le escuche y se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

En el ámbito internacional el derecho de propiedad es reconocido por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los siguientes términos:

> ***"Artículo 21**. derecho a la propiedad privada.*
> *"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*
> *"…*
> *"3. tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."*

---

XIII.- (DEROGADA, D.O.F. 6 DE ENERO DE 1992)
XIV.- (DEROGADA, D.O.F. 6 DE ENERO DE 1992)
XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.
Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.
Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.
Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.
Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.
Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.
Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.
XVI.- (DEROGADA, D.O.F. 6 DE ENERO DE 1992)}
XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo. El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.
Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.
XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.
XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de le (sic) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.
La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y
XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*La reproducción que antecede revela la consagración del derecho fundamental de propiedad privada, reconociéndose el derecho al uso y goce de los bienes, de los bienes propiedad de una persona y prohibiendo cualquier forma de explotación del hombre por el hombre. Por tanto, corrobora que este derecho también conlleva la tutela del Estado contra cualquier abuso por otro particular.*

En tal orden de ideas, las limitaciones o suspensión de los derechos fundamentales solo puede establecerlos la propia Constitución en los casos y condiciones que ella misma establece o bien, autorizar al legislador secundario para hacerlo en determinados supuestos, pero sin que se afecte la esencia del derecho ni se impida su ejercicio, tal es el espíritu del artículo 1° Constitucional.

En ese sentido el texto superior impone como limitación principal, su función social, pues de acuerdo con el texto del artículo 27 trasunto a pie de página, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad por causas de interés publico, es decir limitar el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, en cuyo caso, en una cuestión de conflicto debe privilegiarse a esta última sobre el interés del gobernado.

Para armonizar esa limitación al derecho de propiedad individual con el interés social, en el propio precepto se establece la figura jurídica de la **expropiación**, la que procederá, se reitera, en los casos en que exista causa de utilidad pública para afectar la propiedad individual mediante el pago de una indemnización; en tal hipótesis, será tanto la federación como las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, quienes podrán determinar precisamente los casos en que esa utilidad social obligue a expropiar un bien, que debe ser declarada por la autoridad administrativa, en la que se contemple la posibilidad de que el particular pueda defenderse previo al acto privativo del derecho de propiedad.

Apoya lo razonado la tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2006,[29] sustentada por la Segunda Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del rubro y texto siguientes:

***"EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO.*** *Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* ***los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado,*** *en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.*

**Tratados Internacionales.** Al respecto, cabe precisar en primer término, que la acepción del vocablo "tratado" es genérica y comprende instrumentos con nombres diversos, tales como Pacto, Convenio y Convención. También se conocen genéricamente como "instrumentos contractuales"[30], pues los Estados firmantes se vinculan por un acto formal que los convierte en Estados Partes, con obligaciones hacia las demás partes signantes.

En dichos Pactos prevalecen principios de interpretación fundamentales a su propia naturaleza, como el principio *pro homine* y el de *pacta sunt servanda,* plasmado en el artículo 26 de la Convención de Viena, que dispone textualmente: *"Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*". Asimismo, el artículo 27 del propio instrumento en su parte

---

[29]Localización: 9a. Época; 2a XXIV, Septiembre de 2006, Página: 278, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Registro No. 174253.

**[30]** Registro 173146; Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXV, Febrero de 2007; Página: 738; Tesis: 2a./J. 10/2007; Materia(s): Constitucional; del rubro: "***TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO."***

Dirección de Bibliotecas UAQ

conducente dispone: *"Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado"*. Las excepciones a la regla *pacta sunt servanda* son muy limitadas, una de esas limitantes son precisamente las reservas a una o más disposiciones de un tratado, siempre que haga a la hora de ratificarlo y que el tipo de reserva contemplada, permita la aplicación del tratado

Respecto a los instrumentos internacionales, el artículo 133 del Código Supremo establece:

> ***"Artículo 133.*** *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."*

Lo trasunto muestra que constitucionalmente, se reconoce en los tratados la fuente única del derecho internacional; por otro lado y como consecuencia de lo anterior, el constituyente mexicano reconoce la incorporación de las normas contenidas en los tratados dentro del sistema jurídico y las hace vigentes siempre y cuando cumpla con los requisitos que la misma establece.

Cabe mencionar que la doctrina internacional tradicionalmente ha explicado las relaciones entre las normas del derecho internacional con las del derecho interno a través de dos grandes grupos de teorías. La primera es una actitud abierta -teoría monista-, en la cual ambos ordenamientos jurídicos interno y el internacional se interconectan y se constituyen en un único sistema jurídico estrechamente relacionado donde los tratados internacionales se incorporan de forma automática luego de haber sido ratificados soberanamente; y la segunda cerrada con respecto al derecho internacional -teoría dualista-; esta última fue concebida por Triepel y seguida por la doctrina italiana (Anzilotti, Donati, Gemma, Perassi, Morelli, Mónaco), consiste en concebir el orden jurídico internacional y el nacional como dos dominios separados, independientes y originarios; así para que una norma de fuente internacional pudiera tener algún valor en el ordenamiento interno de un país es necesario un acto expreso de transformación legislativa, esto es, que una ley "rescriba" el contenido de la norma internacional.

La Constitución mexicana adopta la tesis monista establece el nivel jerárquico con que ingresan los tratados internaciones en el ordenamiento jurídico interno, con la particularidad de considerar como vigentes sólo las normas que estén de acuerdo con los mismos mandatos constitucionales.

Así es, de acuerdo con la interpretación gramatical de la primera parte del artículo 133, para considerar que un tratado sea, junto con las leyes emanadas de la Constitución y que sean aprobadas por el Congreso de la Unión, "la Ley Suprema de toda la Unión", es menester que se satisfagan dos requisitos formales y uno de fondo: los primeros se hacen consistir en que el tratado esté o sea celebrado por el Presidente de la República y que sea aprobado por el Senado. El requisito de fondo consiste en la adecuación de la convención internacional con el texto de la propia Ley Fundamental.

En relación con los requisitos formales que hablan de la incorporación del derecho internacional al positivo de nuestro país, se describen dos procedimientos: el ordinario, donde la adaptación se hace por medio de normas internas (constitucionales, legislativas, administrativas, etc.), y el especial, también llamado de remisión, el cual implica que la regla de derecho internacional no se reformula, simplemente los órganos del Estado ordenan su cumplimiento, el cual tiene dos variantes: requisito de orden de ejecución en el caso de tratados y el procedimiento automático en tratándose de costumbre internacional. Sin embargo, en el caso del derecho internacional convencional debe atenderse también a las disposiciones del propio tratado sobre el particular[31].

Recapitulando, en materia de adaptación del derecho internacional al interno, el procedimiento especial es el predominante. La adaptación (también por remisión) del derecho internacional convencional, requiere de un acto *ad hoc*. Dicho acto es la orden de ejecución, que consiste en la manifestación de la voluntad de que el tratado sea cumplido, aplicado en el interior del Estado. Esta orden se expresa en fórmulas como: "para su debida observancia..." que acompañan la reproducción (que no reformulación, porque es reenvío) del tratado. Regularmente la orden de ejecución está contenida en un decreto o en una ley, de tal suerte que precede a la entrada en vigor del tratado, entrada que según su naturaleza, se verificará en el momento del cambio de los instrumentos de ratificación o del depósito de un cierto número de ratificaciones, de acuerdo con lo explicado.

México ha optado por el procedimiento especial, ya que debe ser un decreto del Presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación, donde se dé a conocer que un determinado tratado ha sido aprobado por él mismo y por el Senado, tal como lo establece el artículo 70 de la Constitución[32].

La recepción del derecho internacional contenido en los tratados en nuestro país,

---

[31] Argumentos contenidos en la ejecutoria emitida por el Pleno de la SCJN, al resolver el amparo en revisión 1475/98, publicada bajo registro 6343, Novena Época, Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XI, Marzo de 2000; Pág. 442.

[32] **"Artículo 70.** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto).' ..."

Dirección General de Compilación y Consulta

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

depende también del requisito de fondo de que "estén de acuerdo con la misma..."; la teleología de la norma, parte de la reafirmación del **principio** de supremacía constitucional, esto es, que el tratado no transgreda disposiciones constitucionales. Sin embargo, la interpretación gramatical puede llevarse al extremo de considerar que sólo lo que se encuentre dentro de los límites expresos de la Constitución podrán ser aceptadas como normas del derecho internacional vigentes en México. Puede darse el caso de convenios internacionales que amplíen las garantías individuales o sociales y que por no estar dentro de las normas constitucionales no podrían ser aplicadas a nuestro derecho.

En el caso, conviene analizar las características de la norma internacional que se pretende aplicar y en función de ella atender a la finalidad de las disposiciones constitucionales de que se trata. Es evidente que si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, deben considerarse como constitucionales. Situación diversa de la que, por el contrario, merme la esfera de protección que la Constitución *per se* confiere a los gobernados.

Jerarquía normativa de los instrumentos internacionales en el sistema jurídico nacional.- Sentados los requisitos de forma y fondo necesarios para la recepción de los tratados internacionales, conviene clarificar su situación jerárquica. Existe unanimidad respecto de que la Constitución es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión contenido en el artículos 133, sobre que *"... serán la Ley Suprema de toda la Unión"*, al ser una expresión plural pareciera indicar que no sólo la Carta Magna es ley suprema; empero tal arista es superada con el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que **sólo la Constitución es la Ley Suprema.**

El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, dentro de ellas destacan las siguientes: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana y con la existencia de *"leyes constitucionales"*, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional.

No obstante esta diversidad de criterios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación[33], al interpretar el artículo 133 constitucional, concluyó que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esa exégesis deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas, el que por medio de su ratificación obliga a las autoridades de los Estados.

Otra consideración importante es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, en cuanto al contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

El Máximo Tribunal del País, consideró como consecuencia natural de ello, en un tercer lugar, al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, que establece *"Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."*

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que los quejosos invocan en el concepto de violación precisado en el **inciso c),** se abrió a firma en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica, en el mes de diciembre de mil novecientos sesenta y seis; y fue aprobado por la Cámara de Senadores, el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta; con reservas sólo respecto al artículo 8°, relativo a los derechos laborales; y, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno; es pues formalmente derecho interno; por el contenido formal de ese pacto, se aprecia que no riñe con los principios consagrados en la constitución mexicana, más bien los complementa, tal es el caso, a guisa de ejemplo, del postulado contenido en el artículo 1º, que proclama que todos los pueblos tienen derecho de libre determinación, para establecer su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico social y cultural, principios que también se contienen en los artículos 1º, 25 y 26 de la Constitución; por consiguiente se cumplen también los requisitos de fondo para asumir ese compromiso internacional como parte del derecho nacional vigente.

A la luz de lo dicho se impone analizar algunas de las obligaciones genéricas del Estado Mexicano en relación con la totalidad de los derechos sociales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los derechos Humanos de jerarquía constitucional, dada la escasa doctrina sobre la elaboración de estos derechos, salvo el caso de los derechos laborales, la fuente más importante a emplear en la labor interpretativa del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante pacto o PIDESC), es su órgano de aplicación Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales; de entre las obligaciones asumidas por los estados partes, el Comité sostiene que están la prohibición de toda discriminación; la obligación de adoptar

---

[33] Registro 192867; Novena Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo X, Noviembre de 1999; página: 46; Tesis: P. LXXVII/99; del rubro: **"TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."**

Biblioteca Central de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

medidas inmediatas; la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos; la obligación de progresividad y pacto de no regresión.

Al caso importa, adoptar medidas inmediatas, y dentro de esta categoría la de adecuación al marco legal, a fin de derogar aquellas normas jurídicas que resulten manifiestamente contrarias a sus obligaciones; dentro de estas reformas legislativas, el Comité ha señalado con cierto detalle algunas reformas legislativas como la de producción de información que es un presupuesto para la vigilancia del grado de efectividad de los derechos sociales; se impone a los Estados el deber de revelar información relativa al estado de goce de cada derecho y de garantizar su acceso a ella; por cuanto al derecho a la vivienda adecuada, el Comité ha reconocido expresamente la obligación del Estado de implementar de forma inmediata una vigilancia eficaz de la situación de la vivienda en su jurisdicción, para lo cual debe realizar un relevamiento del problema y de los grupos que se encuentran en situación vulnerable o desventajosa como es el caso de quienes se encuentran sujetos a desahucios forzosos.

En cuanto a la obligación de progresividad y prohibición de regresividad, que es otra de las obligaciones genéricas en materia de derechos sociales establecida por el PIDESC contemplada en el artículo 2 que dispone:

> *"2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la coopropiedad económica internacional basada en el principio de beneficio reciproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.".*

La noción de progresividad supone dos sentidos complementarios: por un lado el reconocimiento de que la satisfacción plana de los derechos sociales supone una cierta gradualidad es decir que la satisfacción de los derechos sociales no podrá lograrse completamente en un periodo corto de tiempo en otras palabras que sea progresiva y en un segundo sentido el de *progreso,* consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos sociales. Además la obligación mínima del Estado es la *prohibición de regresividad,* esto es la obligación de no adoptar políticas o medidas o de sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos sociales de los que gozaba la población, en cada mejora "progresiva".

La *prohibición de regresividad* constituye uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado en materia derechos sociales que resulta directamente aplicable por el Poder Judicial, obligación que veda a los poderes políticos la adopción de toda regulación que derogue o reduzca el nivel de esos derechos de los que goza la población; obligación que presenta características similares al de principio de razonabilidad asumido por la Suprema corte de Justicia de la Nación en innumerables ejecutorias y tesis de jurisprudencia como la Tesis: P./J. 130/2007[34], del rubro y texto siguientes:

> ***"GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.*** *De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.*

Acorde con las razones expresadas, este juzgado esta en posición de estimar fundados los conceptos de violación ya enunciados, porque del material probatorio allegado al juicio, que ya ha sido detallado y valorado en los romanos I, IX, y XVIII de este considerando, se aprecia que los aquí quejosos, son propietarios de inmuebles rústicos y urbanos ubicados en los poblados de Temacapulin, y Acasico, municipios de Cañadas de Obregón, y Mexticacán, respectivamente; que las autoridades responsables han venido ejecutando actos tendentes a realizar una magna obra hidráulica en el lecho del Río Verde que bordea las citadas poblaciones, particularmente la construcción de una cortina de gran altura, pues según información contenida en los propios documentos identificados en los incisos I, II, III, IV y V, tendrá una altura desde el desplante hasta el límite de su cresta de 132 metros de longitud.

Que ello generará la inundación de toda la zona de embalse, propiciando que la totalidad de la población desaparezca y quede sumergida en ese espacio, incluidos monumentos calificados como de valor histórico como lo es la Basílica de Nuestra Señora de los Remedios y la imagen natural del señor de la Peñita camposanto atrial, camposanto del Cerro de la gloria, camposanto actual, varias construcciones de viviendas, los portales y delegación municipal, kiosco jardín y plaza cívica, Iglesia principal de Acasico y aguas termales, que se encuentran dentro de los supuestos de los artículos 35 y 36 de la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e

---

[34]Localización: Pleno, Página: 8, XXVI, Diciembre de 2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro No. 170740

Dirección General de Vinculación DAG
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Históricos y son considerados como monumentos históricos, por lo que la realización de los actos desde luego afecta su derecho de propiedad.

Así es en las bases de la licitación pública internacional 16101037-063-08, claramente se afirma respecto a la descripción general del proyecto que la boquilla del proyecto "Presa Zapotillo", se localiza en el cañón Sandovales, en el sitio conocido como "Las Escobas", "Piedra Parada", y actualmente como "Zapotillo", en las coordenadas N21°08"20" y W102°48"31", Municipio de Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo, en el Estado de Jalisco, sobre el Río Verde y que a mayor detalle se describe e identifica en la sección 7, conforme a los términos de la misma y de la sección 6 de las Bases de Licitación, y que incluso ya se realizaron planos, estudios y esquemas para que las empresas participantes ponderaran el valor e importancia de la obra y se motivaran a participar, por lo que dicho sea de paso es inadmisible que los peritos oficial y el nombrado por al autoridad responsable hubieran afirmado: *"no existe el plano de ubicación debidamente aprobado o definitivo, del área de embalse de la presa llamada "El Zapotillo", motivo por el cual, no le fue posible localizar en un plano referente a la superficie de embalse, el predio rústico "Acasico", la propiedad del quejoso * o el templo de Flamacordis, menos aún determinar si se encuentran total o parcialmente dentro del área de afectación por la inundación que causará la construcción de la presa de referencia en su nivel de aguas máximas, ya que tal presa únicamente se encuentra en fase de proyecto de obra hidráulica* (….) *de la revisión y análisis de las documentales integradas en el expediente en que se actúa, se determina que en él, no existe el plano de ubicación debidamente aprobado o definitivo, del área de embalse de la presa llamada "El Zapotillo", motivo por el cual, no le fue posible localizar en un plano la superficie de embalse, la * propiedad de la quejosa **, el predio rústico "El *", ni el predio que ocupa el templo "*** todos en Temacapulín, Jalisco; menos aún determinar si se encuentran total o parcialmente dentro del área de afectación por la inundación que causará la construcción de la presa de referencia en su nivel de aguas máximas, ya que tal presa únicamente se encuentra en fase de proyecto de obra hidráulica"* .

Esa imposibilidad manifestada por los citados peritos para ubicar y localizar en el plano de ubicación del área de embalse de la presa llamada *"El Zapotillo"*, descrita dentro de la mencionada licitación y sus bases, los predios propiedad de los aquí quejosos, no es obstáculo para que este juzgado, conforme las reglas de la experiencia y de la sana critica, estime justificado ese extremo, ya que por mas que fuera verdad, que no exista plano de ubicación debidamente aprobado o definitivo, del área de embalse de la presa "El Zapotillo", lo que incluso resulta lógico, porque el proyecto de edificación está en la fase de integración de la licitación, que ya ha sido formalizada y adjudicada a las empresas **, de ello no pude inferirse que se carezca de información que condujera a la plena localización de los bienes propiedad de los aquí quejosos en la zona de embalse, esas aseveraciones no resisten un juicio de valor en sede constitucional, porque por elemental sentido de orientación, si en las bases de licitación se establecieron las coordenadas en las que se construirá la presa, su volumen, desplante, y capacidad de almacenamiento, es lógico que con esos simples datos, hubieran podido auxiliar al juez en el conocimiento de cuestiones técnicas que a juicio de los peticionarios resultaban de relevancia para el conocimiento de la verdad histórica, de ahí que se ratifique el nulo valor probatorio que esas opiniones merecen y se tenga por demostrada la afectación al derecho que tienen de que se les respeten sus propiedades.

Lo que si queda claro, es la constante negativa de parte de las autoridades responsables, no sólo a dar a los interesados garantía de audiencia como ordena el artículo 14 constitucional, sino a brindarles toda la información necesaria para que en pleno conocimiento de la forma en que se verán afectados sus derechos de propiedad, puedan opinar, discutir, aportar soluciones alternativas, de relacionarse o asesorarse de expertos que aporten soluciones a la prioridad de satisfacer las necesidades acuíferas de un conglomerado social, o incluso que coincidan con la asumida por las responsables, y nada de ello ha sucedido, antes al contrario en las acciones progresivas pretendidas por las autoridades, se está privando a los pobladores de Temacapulín y Acasico, en particular a los aquí quejosos, del derecho que tienen a que su propiedad privada sea respetada, a ser oídos y vencidos, en los actos privativos de las mismas, a preservar su vivienda, sus costumbres, tradiciones, identidad reduciéndoles el nivel de los derechos de que goza la población.

Es aplicable por las razones que la integran la tesis 2a. LXXII/2010, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País[35], que dice:

> ***"DERECHO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL. SON INCONSTITUCIONALES LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DENIEGAN, EN FORMA ABSOLUTA, LA OBTENCIÓN DE AQUÉLLA.*** *De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 4o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la existencia de un derecho fundamental a la información medioambiental, tomando en cuenta que la posibilidad de prevenir efectos negativos sobre el medio ambiente que dañen a los individuos y a la colectividad, precisa de la obtención de información oportuna, idónea y necesaria y que el medio ambiente adecuado, además de estar reconocido como derecho protegido constitucional e internacionalmente, constituye el contexto espacial de subsistencia para el desarrollo y disfrute de los demás derechos esenciales del hombre (vida, salud e integridad personal, entre otros). Ese estado de cosas impone reconocer que el derecho a la información medioambiental conlleva el deber a cargo de los poderes públicos (legislador, juzgadores y autoridades administrativas), en el sentido de establecer las medidas idóneas para que la información sobre cuestiones medioambientales esté siempre disponible para la sociedad (principio*

35 Registro 164105, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, Página: 460.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

*interpretativo de máxima publicidad y transparencia), de donde resulta que son inconstitucionales las resoluciones que denieguen en forma absoluta la obtención de información medioambiental, a pesar de que ello pretenda justificarse en otros intereses legal y constitucionalmente protegidos (derecho a la vida privada de las personas), tomando en cuenta que la protección de una garantía individual no debe llevar al extremo de nulificar el contenido esencial de otra, si se considera que ambas tienen la misma jerarquía normativa y que siempre es posible excluir de la información medioambiental los datos confidenciales de las personas implicadas.".*

En efecto, acorde a la naturaleza jurídica de la garantía de audiencia, la simple afirmación de los quejosos de que no se le citó ni se les oyó en defensa, que integra una negativa, obliga a las responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación del artículo 14 constitucional que se reclama. En materia administrativa especialmente tal garantía debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea consagrada en la Constitución General de la República, y nada de ello se probó en el caso.

Cobra aplicación al caso la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[36], que prescribe:

*"**AUDIENCIA, GARANTÍA DE. CARGA DE LA PRUEBA PARA LA AUTORIDAD RESPONSABLE.** La afirmación del quejoso en el sentido de que no se le citó ni se le oyó en defensa, que integra una negativa, obliga a las responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación del artículo 14 constitucional que se reclama.*

En otro orden de ideas, se pondera el derecho que tienen los quejosos como todo ciudadano, a un medio ambiente adecuado[37] para su desarrollo y bienestar que como derecho fundamental y garantía individual consagra el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual tiene dos vertientes a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).

En aras de la protección a esos valores fundamentales es que los artículos 28, 35 y 35 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 21 y 24 del reglamento en materia de evaluación del impacto ambiental, disciplinan que quienes pretendan realizar, entre otras obras y actividades, las relativas a desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas, deberán contar con la correspondiente autorización en materia de impacto ambiental por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para lo cual deberán presentar ante dicha dependencia la manifestación de impacto ambiental, que exige la legislación en comento; e incluso para la obtención de la autorización respectiva, la Secretaría, cuenta con atribuciones para solicitar rectificaciones, aclaraciones o ampliaciones a las manifestaciones de impacto ambiental e imponer condicionantes y pedir, de ser necesaria, una opinión técnica, cuando así se requiera, y a la postre bien puede otorgar o denegar la autorización correspondiente.

Lo que se resalta en el caso, por la importancia que revisten las cuestiones ambientales tuteladas por el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al derecho subjetivo que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Asimismo, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el territorio nacional está regulada directamente por la Carta Magna, dada la gran relevancia que tiene esta materia.

En este sentido, la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de tal importancia que significa el "interés social" de la sociedad mexicana e implica y justifica, en cuanto resulten indisponibles, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, principios, que protegen el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador.

En los actos que se reclaman y admiten las responsables, se aprecia que el fin de la construcción de la presa "el Zapotillo" es lograr el abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la ciudad de León, Guanajuato; que con ella se logrará:

---

[36] Registro 238541, Séptima Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, volumen 66 Tercera Parte, Página: 49.

[37] Localización: Tesis: I.4o.A.569 A, Aislada, Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, Página 1665, XXV, Marzo de 2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Registro No. 173049. "**DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA.**

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*"…La Presa El Zapotillo garantizará el suministro de agua potable durante los próximos 30 años a los Altos de Jalisco; a la Ciudad de León, Guanajuato y regulará 500 millones de metros cúbicos para la Zona Conurbada de Guadalajara, mediante el aprovechamiento de las aguas del Río Verde, contribuyendo a la sustentabilidad y recuperación de los acuíferos con los que actualmente se abastecen y que presentan abatimientos de hasta 3 metros por año. Con ella se beneficiará a una población actual de 2´361,000 habitantes, correspondiendo 316,000 habitantes de 14 municipios de los Altos de Jalisco, 1´095,000 de la ciudad de León, Guanajuato, y 950,000 de la Zona Conurbada de Guadalajara. Los municipios beneficiados serán Cañadas de Obregón, Mexticacán, Yahualica, Jalostotitlán, San Miguel el Alto, San Julián, Encarnación de Díaz, San Juan de los Lagos, San Diego de Alejandría, Lagos de Moreno, Unión de San Antonio, Teocaltiche, Valle de Guadalupe y Villa Hidalgo…".*

Por otro lado, el interés social y natural de los oriundos del lugar de preservar su medioambiente, su entorno histórico y cultural y sus mismas propiedades privadas, luego se aprecia la concurrencia y tensión entre derechos fundamentales, como son los relativos a la protección y preservación un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, y la necesidad del Estado en ejercicio de sus facultades de rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, lo que amerita una motivación reforzada a partir de métodos de proporcionalidad en la ponderación de los valores en juego[38].

Lo anterior es así, porque el derecho de propiedad que se dice se afectará, al modificarse el medio ambiente de la región, no es absoluto y, en ese sentido, admite restricciones e incluso la concurrencia de otros derechos como los mencionados. En ese contexto, es pertinente que las autoridades atiendan los principios siguientes:

a) **Admisibilidad**. En primer lugar, la restricción creada por el legislador al derecho de propiedad que se verá afectado debe ser admisible conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e idónea para el fin pretendido; porque las autoridades sólo puede restringir o suspender el ejercicio de los derechos fundamentales en los casos y en las condiciones que el propio Ordenamiento Supremo establece, como lo prescribe su artículo 1o. Por tanto, es claro que sus facultades para fijar limitaciones a derechos fundamentales, adicionales a las que derivan de la Norma Fundamental, y sus atribuciones sólo deben desplegarse para dar contenido exacto a aquéllas, que deben ser idóneas y adecuadas para el caso concreto o la necesidad social que determina la realización de la obra;

b) **Necesidad**. La medida de carácter privativo debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que la fundamentan, porque no basta que las obras sean útiles a la comunidad en términos amplios, útil para la obtención de ese fin, sino que, de hecho, deben ser las medidas idóneas óptimas e indispensables para su realización. y,

c) **Proporcionalidad**. Los actos a verificar deben ser proporcionales, lo que implica respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por el acto de autoridad y los efectos y consecuencias perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionalmente tutelados.

Así, el objetivo es que el resultado del balance entre ventajas y desventajas o entre beneficios y costos, siempre derive en un resultado o cociente positivo, si se quiere superavitario, entendiendo que el beneficio supere al daño, a partir de un equilibrio entre las razones pertinentes y que se atiendan en la medida del óptimo posible en el caso concreto. Y nada de ello aparece que fuera atendido en la especie, antes al contrario la conducta asumida por el conjunto de autoridades responsables es la de la negación y limitación de los derechos individuales y sociales de que gozan los aquí quejosos.

Por las razones que la informan, se invoca en apoyo de lo razonado, la tesis aislada[39], sustentada por al Primera Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguientes:

***"DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS****. Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el citado precepto constitucional tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Así, lo anterior es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos,*

---

[38] Registro 165745, Jurisprudencia P./J. 120/2009, Instancia: Pleno de la SCJN, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, Diciembre de 2009, Página: 1255, de rubro: **"MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.**

[39] Localización: Tesis: 1a. LXV/2008, Página: 457, XXVIII, Julio de 2008,Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Registro No. 169316

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

*Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.".*

En esas condiciones, al quedar evidenciado que los actos en examen, violan en perjuicio de los quejosos las garantías de legalidad, seguridad jurídica, audiencia, propiedad privada, a recibir información completa y oportuna y que se respete su entorno y medio ambiente, contenidas en los artículos 4°, 14, 16, 27 y 133 de la Constitución, procede conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión, solicitada por *.

En ese sentido, al resultar fundados los motivos de queja ponderados, resulta innecesario el estudio de los conceptos de violación restantes, como lo ordena la jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito[40] que dice:

***"CONCEPTO DE VIOLACIÓN FUNDADO. HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS DEMÁS**. Cuando el amparo se va a conceder al considerarse fundado uno de los conceptos de violación, lo que va a traer como consecuencia que quede sin efecto la resolución que constituye el acto reclamado, es innecesario hacer el estudio de los demás conceptos de violación expresados por la quejosa y que tienden al fondo de la cuestión propuesta, porque los mismos serán objeto del estudio que realice la autoridad responsable al emitir el nuevo fallo en cumplimiento de la ejecutoria, ya que de hacerlo la potestad federal, se sustituiría a la responsable, siendo que dicho análisis corresponde a la misma al haber reasumido jurisdicción."*

Finalmente no escapa a la atención del juzgado la manifestación realizada por la responsable **Director General del Organismo Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua**, en el escrito de presentación al órgano instructor el ocho de octubre de dos mil once, en el que a manera de **alegatos** allegó al sumario de garantías, copia simple del fallo emitido por el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa de esta sede, en diverso juicio tramitado por otros quejosos en que se reclama idénticos actos a los que fueron materia de estudio, a fin de que se tome en consideración. Sobre ese particular, aparte de que los alegatos no forman parte de la litis constitucional, ya que por su naturaleza constituyen simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, sin la fuerza procesal que la propia ley le reconoce a la demanda y al informe con justificación, por lo que no puede constituir una obligación para el juzgador entrar al estudio de esos razonamientos, y por consecuencia no es obligado hacer pronunciamiento sobre su tenor[41], no debe perderse de vista que uno de los principios que inspiran la función jurisdiccional es el de **independencia de criterio;** sólo limitado por lo ordenado en el artículo 192 de la Ley de Amparo para la aplicación de jurisprudencia firme, de carácter obligatorio, cuando aplique al caso en estudio. Entonces, no teniendo ese fallo dicha calidad, no es de atenderse a lo en el resuelto.

**Efectos del amparo.-** Con fundamento en el artículo 80 de la Ley de Amparo[42], se precisan los efectos del presente fallo:

---

[40] Registro No. 394639, Octava Época, Apéndice de 1995, Tomo VI, ParteTCC, Página: 459, Tesis 683.

[41] Localización: Tesis: P./J. 27/94, 80, Página: 14, Agosto de 1994,Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro No. 205449 voz **ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.**

[42] **"Artículo 80.**- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la

Dirección General de Compilación y Consulta
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**a)** Que las autoridades responsables, en el ámbito de sus respectivas competencias, concedan a los quejosos la garantía de audiencia permitiéndoles ejercer la defensa de sus derechos de propiedad y posesión respecto de los inmuebles defendidos en la presente instancia constitucional, mediante el ofrecimiento de pruebas y alegatos. En el entendido que, hecho lo anterior, de concluir que procede afectación de sus propiedades inmuebles, deberá hacerse únicamente a través de los mecanismos autorizados por la Constitución para ello, entiéndase, a través de procedimiento de expropiación.[43]

---

garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

[43] Registro 237687, tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación 151-156 Tercera Parte, Página 119, de rubro: **"EFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO**.

PJF - Sentencia Versión Pública
Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

**b)** En caso de llegar a determinar que procede privar a los quejosos de sus propiedades y posesiones, emitan una resolución en la que se funde y motive de manera reforzada, por implicar afectación a derechos fundamentales como vivienda y medio ambiente acorde a los principios de admisibilidad, necesidad y proporcionalidad, detallados en párrafos precedentes.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo, además, en los artículos 76, 77, 78 y 80 de la Ley de Amparo, se resuelve:

***PRIMERO.-*** Se **sobresee** en el juicio de garantías **2245/2008 y su acumulado 2262/2008**, promovidos por los quejosos ** por los actos atribuidos a las autoridades responsables denominadas al **Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** (punto I incisos a), i), y su ejecución); del **Oficial mayor** de dicha Secretaría (punto I, incisos a), b), d), e), f), g), h), i), y su ejecución); del **Titular y al Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, ambos de la Comisión Nacional del Agua**, del **Director General y del Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico**, ambos de la Comisión Nacional del Agua (punto I, incisos c), h), i), y su ejecución); del **Presidente Municipal Interino del Ayuntamiento de Yahualica de González Gallo, Jalisco** (punto II) actos precisados en el considerando segundo, y del **Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales** (punto III incisos b), d), y su ejecución) de este fallo.

***SEGUNDO.-*** La Justicia de la Unión **ampara y protege** a * contra **el Titular y el Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento; el Dirección General y el Titular de la Unidad Licitadora de Obra Pública, ambos del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago- Pacífico; todos de la Comisión nacional del Agua; el Secretario y el Oficial Mayor, ambos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Titular de la Comisión Estatal del Agua y del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la subsecretaria de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales**; para los efectos contenidos en el último considerando de ésta resolución.

Notifíquese personalmente.

Así lo resolvió y firma **Sergio Castillo O´Brien**, Secretario del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en funciones de Juez, en términos de los artículos 43, párrafo segundo, y 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura, y de conformidad al oficio CCJ/ST/1028/2014, de veinticinco de marzo de dos mil catorce, suscrito por el Secretario Técnico de la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, en unión de **María del Rocío González Aviña**, **Secretaria que autoriza y da fe,** del día de hoy, treinta de mayo de dos mil catorce, en que lo permitieron las labores de este Juzgado.

Dirección General de Compilación y Sistematización de Tesis
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

OF. 3474-G SECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

OF. 3475-G OFICIAL MAYOR DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

OF. 3476-G TITULAR DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

OF. 3477-G SUBDIRECTOR GENERAL DEL AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO DEPENDIENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

**MÉXICO, DISTRITO FEDERAL.**

OF. 3478-G DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE IMPACTO Y RIESGO AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

**AVENIDA REVOLUCIÓN NÚMERO 1425, COLONIA TLACOPAC, CÓDIGO POSTAL 01041, ÁLVARO OBREGÓN, DISTRITO FEDERAL.**

OF. 3479-G DIRECTOR GENERAL DEL ORGANISMO DE CUENCA LERMA-SANTIAGO-PACIFICO DEPENDIENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

OF. 3480-G TITULAR DE LA UNIDAD LICITADORA DE OBRA PÚBLICA DEL ORGANISMO PÚBLICO DE CUENCA LERMA.-SANTIAGO-PACÍFICO DEPENDIENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

OF. 3481-G COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA EN JALISCO

**CIUDAD.**

OF. 3482-G PRESIDENTE MUNICIPAL

**YAHUALICA, DE GONZÁLEZ GALLO, JALISCO.**

**Por vía** notificación, **de conformidad con el artículo 28, fracción I, de la Ley de Amparo, remito el presente oficio, para su conocimiento y efectos legales consiguientes, al que se adjunta el testimonio de la sentencia dictada en el juicio de amparo** 2245/2008 y su acumulado 2262/2008, **promovido por** **, **del índice de este órgano jurisdiccional.**

A T E N T A M E N T E.
**ZAPOPAN, JALISCO, 30 DE MAYO DE 2014.**
***2014, AÑO DE OCTAVIO PAZ***
**LA SECRETARIA DEL JUZGADO SEGUNDO DE DISTRITO**
**EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO**
**EN EL ESTADO DE JALISCO.**

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

**LICENCIADA MARÍA DEL ROCÍO GONZÁLEZ AVIÑA.**

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

## CONSTANCIA DE ENTREGA DE OFICIO A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.

## JUZGADO SEGUNDO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO EN EL ESTADO DE JALISCO.

## Expediente: PRINCIPAL 2245/2008 y su acumulado 2262/2008.

## SENTENCIA DE 30 DE MAYO DE 2014.

OF. 3474-G SECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

OF. 3475-G OFICIAL MAYOR DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

OF. 3476-G TITULAR DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

OF. 3477-G SUBDIRECTOR GENERAL DEL AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO DEPENDIENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

**MÉXICO, DISTRITO FEDERAL.**

OF. 3478-G DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE IMPACTO Y RIESGO AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

**AVENIDA REVOLUCIÓN NÚMERO 1425, COLONIA TLACOPAC, CÓDIGO POSTAL 01041, ÁLVARO OBREGÓN, DISTRITO FEDERAL.**

OF. 3479-G DIRECTOR GENERAL DEL ORGANISMO DE CUENCA LERMA-SANTIAGO-PACIFICO DEPENDIENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

OF. 3480-G TITULAR DE LA UNIDAD LICITADORA DE OBRA PÚBLICA DEL ORGANISMO PÚBLICO DE CUENCA LERMA.-SANTIAGO-PACÍFICO DEPENDIENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

OF. 3481-G COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA EN JALISCO

**CIUDAD.**

OF. 3482-G PRESIDENTE MUNICIPAL

**YAHUALICA, DE GONZÁLEZ GALLO, JALISCO.**

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA B-1

Dirección General de Bibliotecas UAQ

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El licenciado(a) MarÃ-a del RocÃ-o GonzÃ¡lez AviÃ±a, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

Dirección General de Bibliotecas UAQ
Versión Pública
Sección