

El papel del juez en el acceso a la justicia y la tutela efectiva de los derechos sociales y difusos

Manuel González Oropeza*

Marcos del Rosario Rodríguez**

Introducción

La reforma constitucional en materia de juicio de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de junio de 2011,¹ sin duda alguna, estableció un cambio sin precedentes en la cultura jurídica mexicana, pues no sólo renovó aspectos estructurales indispensables para la eficacia procesal de este instrumento de tutela, sino que puso al sistema jurídico mexicano en sintonía con el internacional en lo relativo a la salvaguarda de los derechos humanos.

Desde hace años se había intentado realizar una modificación sustancial al juicio de amparo.² Ciertas reticencias del Estado, principalmente, y de algunos sectores del foro jurídico fueron las causas del retraso de lo inevitable: adecuar al más que centenario juicio de amparo a las

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

** Secretario de tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de junio.

² La Ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 2013, puso las bases para la concreción de esta importante reforma constitucional, cuya viabilidad política en aquel momento fue complicada, lo que provocó una dilación de casi una década, véase Cámara de Diputados. 2014. Ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados.

necesidades actuales de las personas, haciéndolo realmente un medio eficaz de tutela de los derechos humanos.

Si bien es cierto que este medio procesal constitucional, surgido en el Acta de reformas de 1847,³ en plena invasión de los Estados Unidos de América a México, había sido el precursor del desarrollo de los sistemas y los medios de protección de derechos humanos, era un hecho notorio que su garantía había dejado de ser eficiente y eficaz para las exigencias de la actualidad.⁴

Es por lo anterior que, desde la última década del siglo xx, se han incluido nuevos medios de protección constitucional que han tratado de ofrecer diversas alternativas para completar el control constitucional que antes sólo se circunscribía al juicio de amparo. No obstante, dos de estos medios, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, resultan recursos disponibles sólo para las propias autoridades en la defensa de sus competencias, o en la constitucionalidad de las leyes y los tratados internacionales, con una restringida legitimación también para las autoridades afectadas.

Sólo quedan los medios de impugnación en materia electoral, con su diversidad de juicios, como los únicos capaces de ofrecer medios de defensa de los derechos políticos de los individuos. No obstante, a pesar de la celeridad y del desarrollo de la justicia electoral, ésta se encuentra imbuida por la protección individualista del ciudadano, que le imprime el modelo del juicio de amparo, y sólo en los asuntos relativos a los derechos indígenas se ha incursionado para flexibilizar la legitimación y las acciones colectivas en la materia.

Por otra parte, el diseño primigenio del amparo en nada se parece al actual, pues su espectro de protección se fue ampliando para dar respuesta a la complejidad de los derechos humanos, reproduciendo procedimientos de diversa índole, pero sin adecuar una apertura en su

³ Acta Constitutiva y de Reformas. 1847. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf> (consultada el 10 de junio de 2014).

⁴ La restricción cada vez más férrea para su accesibilidad, el aumento cuantitativo de causales de improcedencia, así como la generación de regímenes de excepción en lo relativo a la declaratoria de inconstitucionalidad de normas de alcance general, amparando sólo a aquellos que tuvieran la posibilidad económica de interponer la demanda, agotando todos sus recursos, convirtieron el juicio de amparo en un medio de protección poco eficaz, sujeto a condiciones de tipo legal y no de índole constitucional.

procedencia ni una amplitud en sus efectos, configurando un medio complejo y dilatado.

Evolución en la tutela y acceso a la justicia

En la actualidad, los sistemas constitucionales han tendido a reorientar sus estructuras hacia sistemas materiales de valores,⁵ que permitan mayor amplitud y eficacia en lo relativo a la recepción de derechos humanos regulados por tratados internacionales.

Como resultado del proceso de positivación internacional de los derechos humanos,⁶ a partir de la Segunda Guerra Mundial y de la consolidación de una conciencia colectiva internacional, los estados han tenido que adecuar sus constituciones conforme a los contenidos de los tratados internacionales⁷ y a los criterios jurisprudenciales emanados de los tribunales internacionales encargados de la aplicación y el cumplimiento de éstos.

A partir de la reforma constitucional de 2011 y de la resolución del caso Rosendo Radilla por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),⁸ las autoridades mexicanas tienen la obligación

⁵ Véase Aragón Reyes, Manuel. 1999. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Colombia: Universidad del Externado.

⁶ Véase Hernández Gómez, Isabel. 2002. *El proceso de positivación y protección de los derechos humanos a través de la historia*. España: Dykinson.

⁷ Véase Nogueira Alcalá, Humberto. 2005. La soberanía, las constituciones y los tratados internacionales en materia de derechos humanos: América Latina y Chile. En *Derecho procesal constitucional*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 1844. México: Porrúa.

⁸ El 10 de junio de 2011, el Ejecutivo promulgó una de las reformas constitucionales más importantes en la historia moderna del sistema jurídico mexicano. La trascendencia y alcances de ésta han sido tales que, como consecuencia, se han erigido nuevos paradigmas jurídicos, sustituyendo a los que habían prevalecido durante la etapa del positivismo jurídico y del Estado decimonónico. Esta reforma es el resultado de una lucha constante de diversos grupos y sectores de la sociedad que durante años buscaron la consolidación de un reconocimiento constitucional de los derechos humanos como elementos de primacía en el sistema jurídico. De igual forma, la influencia ejercida por los sistemas internacional e interamericano de derechos humanos determinó en buena medida este cambio. Pero, sin duda, el hecho que aceleró esta transformación de forma conjunta a la reforma fue la sentencia condenatoria del caso Rosendo Radilla Pacheco dictada por la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano. Uno de los aspectos más trascendentes de la reforma es el referente a la inclusión del término “derechos humanos” en el texto constitucional; además de la consecuencia semántica, implica la

de aplicar el control de constitucionalidad y convencionalidad en todos los ámbitos, lo que generaría, en principio, una mayor protección de derechos; no obstante, faltan los criterios jurisprudenciales que den las reglas para resolver el conflicto de leyes y tratados, así como los límites y contenidos de dichos derechos en caso de conflictos entre ellos. La solución no está en adaptar los criterios de la jurisprudencia de los Estados Unidos de América, a pesar de las obvias similitudes entre su régimen constitucional y el de México.

Más allá de una discusión acerca de competencias, jerarquías normativas y aspectos de soberanía, la idea de que los derechos humanos se hayan consolidado como elementos supremos en los ordenamientos constitucionales, por una influencia del exterior hacia los estados, tiene su base en el hecho de favorecer permanentemente a la persona no sólo en lo individual, sino en el contexto colectivo o social.

En buena medida, el desarrollo económico y social de los países condiciona el ejercicio pleno de los derechos humanos, principalmente los de índole colectivo o difuso, por lo que requieren no sólo de una norma constitucional e internacional que los consagre, sino de acciones que garanticen su tutela y vigencia efectiva. Pareciera que esta tutela se vuelve difícil en contextos de crisis en los que la economía no es del todo estable y solvente. Hablar del papel de los jueces para la protección de los derechos en tiempos de crisis es, prácticamente, hablar de la función jurisdiccional en la normalidad. Las crisis económicas parecen un signo que ha estado presente a lo largo de la historia.⁹

Un antecedente importante en el sistema jurídico mexicano en cuanto a la defensa de los derechos humanos se dio en 1847, con la designación de Ponciano Arriaga como procurador de pobres en San Luis Potosí, figura que evidencia, desde entonces, la idea de proteger a los grupos vulnerables y sus derechos aun cuando no existía una concepción jurídica ni un desarrollo acerca de los derechos sociales. La

transformación sustancial del marco constitucional en dos sentidos: 1) la transición de un modelo positivista a un modelo cimentado en la persona y 2) la creación de un vínculo de apertura con el orden internacional, en el que los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales son asimilados constitucionalmente.

⁹ La actual crisis es mundial y proviene del año 2008, por lo menos, con la debacle financiera provocada por las instituciones bancarias de los Estados Unidos de América, que afectó a países desarrollados y también a los que se encuentran en vías de desarrollo.

función del procurador era eminentemente social, ya que tanto los indígenas como las personas de escasos recursos podían acudir ante su competencia cuando sus intereses o derechos fueran vulnerados o desconocidos.¹⁰

Sin embargo, desde mediados del siglo XIX, en la discusión de los textos constitucionales mexicanos, se advertía la necesidad de contar con un contexto económico adecuado para el desarrollo social y el disfrute de los derechos de las personas. Ponciano Arriaga señalaba, en el marco del Congreso Constituyente mexicano, en 1856:

El pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, a consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.¹¹

Desde los orígenes del reconocimiento de los derechos, en el siglo XVIII, la Constitución francesa de 1793, en el artículo 23, consideraba la garantía social como la asistencia social de los seres humanos a los propios humanos: “Artículo 23. La garantía social consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y conservación de sus derechos. Esta garantía se apoya en la soberanía nacional”.¹²

Esto de alguna manera representaba la antítesis del pensamiento de Thomas Hobbes, y del liberalismo político imperante en los siglos XVI y XVII, que se sostenía en la idea de la frase “el hombre es el propio lobo del hombre”.

En la década de 1920, Georges Gurvitch, en su obra *La idea del derecho social: noción y sistema del derecho social. Historia doctrinal desde el siglo XVII hasta el fin del siglo XIX*, advertía que el derecho

¹⁰ Véase Oñate, Santiago. 1974. *El procurador de pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos*. México: IJ-UNAM. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3187/17.pdf> (consultada el 20 de junio de 2014)].

¹¹ Véase Villegas Moreno, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero. 1997. *De la crisis del modelo borbonico al establecimiento de la República Federal*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

¹² Carbonell, Miguel. 2012. Acta Constitucional de 24 de junio de 1793. Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. En *En los orígenes del Estado constitucional: la declaración francesa de 1789*, 187-96. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

social deriva de los fenómenos sociales que han motivado la incorporación del individuo a los nuevos grupos sociales o a la comunidad, que dan como origen un nuevo “derecho de comunión de relación de integración”.¹³

El surgimiento de distintos grupos sociales y la exigencia para que fueran atendidas y resueltas sus necesidades propiciaron que se elevaran al plano constitucional los derechos sociales, como ocurrió en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, lo que la erigió como el primer texto constitucional que consagró derechos de esta naturaleza.

Sin duda, el reconocimiento de los derechos sociales en la mencionada Carta Magna colocó las bases para su desarrollo en distintos sistemas jurídicos, tal como ocurriría dos años después, al promulgarse la Constitución de Weimar, la cual también, con el paso del tiempo, se constituyó como un referente. Pero, como se afirmó en párrafos anteriores, la consagración normativa no garantizó la vigencia y la tutela plena de los derechos sociales.

Tutela de derechos difusos y reconocimiento de interés legítimo en el siglo XIX

Si bien es cierto que fue a partir de la Constitución mexicana de 1917 cuando se reconocieron expresamente los derechos sociales en el ámbito constitucional, existen algunos antecedentes relevantes de finales del siglo XIX en los que se puede advertir cómo los tribunales de amparo tutelaron derechos humanos, sobre todo, de carácter social y difuso.

Un antecedente relevante en materia de tutela de derechos difusos mediante el interés legítimo se dio el 5 de diciembre de 1872, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concedió el amparo al representante de la menor Concepción Pérez contra actos del ayuntamiento de Ciudad Guzmán, Jalisco. El recurso fue promovido contra la orden de demolición de un pórtico en la plazuela en la que se ubicaba la casa de la quejosa. La SCJN otorgó el amparo, a pesar de que la

¹³ Véase Gurvitch, Georges. 2005. *La idea del derecho social: noción y sistema del derecho social. Historia doctrinal desde el siglo XVII hasta el fin del siglo XIX*. España: Comares.

autoridad no pretendía destruir la casa, sino sólo un elemento arquitectónico del entorno natural y del paisaje en el que se encontraba la propiedad. Con la sentencia emitida por la Corte, no sólo se protegió a la quejosa, sino a los vecinos y al ambiente de la comunidad.¹⁴

Como se puede observar en este caso, previamente a la etapa en la que los criterios y la legislación se concentraran en reconocer únicamente el interés jurídico, ya se advertía que el juicio de amparo debía ser lo suficientemente amplio para proteger los derechos de las personas, incluyendo, como se advierte en la resolución en comento, los de carácter difuso, en concreto, un derecho cultural, lo cual resultaba avanzado para la época, pues este tipo de derechos aún no estaban conceptualizados y mucho menos reconocidos en el marco constitucional.

Este juicio evidencia cómo, desde aquel entonces, mediante el interés legítimo, se podía tutelar y mantener la vigencia de derechos difusos, los cuales requieren formas amplias y flexibles en cuanto al acceso y a la valoración de derechos que se han vulnerado, lo que no puede ocurrir por medio del interés jurídico.

Existen otros casos comprendidos durante la primera época jurisprudencial, contenidos en el *Semanario Judicial de la Federación*, que evidencian que durante la etapa posterior al restablecimiento de la República, en 1867, la Suprema Corte operó con un progresismo inusitado para su época, protegiendo no sólo los derechos individuales, sino los de índole política y social, situación que cambiaría cuando arribó a la presidencia de dicho organismo el célebre jurista Ignacio Luis Vallarta, y el individualismo predominó sobre el interés social, en buena medida, por la influencia del liberalismo científico y del positivismo jurídico en la formación de los juristas de aquellos años.

Uno de los asuntos que se consideran relevantes para demostrar que el juicio de amparo tuteló derechos de carácter difuso, aun cuando en ese tiempo no se había desarrollado una teoría al respecto, es el de la sentencia emitida por la SCJN el 24 de febrero de 1873, mediante la cual se le concedió a Cipriano Pérez el amparo en contra de la prohibición de un ayuntamiento para que arrendara parte de su casa con

¹⁴ Véase Cabrera Acevedo, Lucio. 1993. La tutela de los intereses colectivos o difusos. En *XIII jornadas iberoamericanas de derecho procesal*. Universidad Nacional Autónoma de México, 211-43. México: UNAM.

finés comerciales, ya que ésta daba al portal de una plazuela. La Corte determinó que arrendar esa parte de su propiedad no provocaba perjuicio alguno a los transeúntes ni a la población en general, en cambio, la negativa de la autoridad provocaba una violación de los artículos 16 y 27 de la Constitución de 1857.¹⁵

Otro caso citado en el estudio realizado por Lucio Cabrera Acevedo, apreciado historiador de la justicia en México, en su artículo “La protección de los intereses difusos y colectivos en el litigio civil mexicano”,¹⁶ es el amparo concedido por el máximo Tribunal, el 25 de marzo de 1873, mediante el cual se protegió a los vendedores de la calle Porta Coeli de la Ciudad de México, ubicada frente al actual edificio de la Suprema Corte, a quienes se les había prohibido ejercer el comercio en esa vía pública, ya que, se argüía, impedían el tránsito. En su sentencia, la SCJN determinó que no existían actos de molestia, y que dicha actividad correspondía al ejercicio legítimo del derecho a la libertad de comercio.¹⁷ Decisión correcta en su momento, sin embargo, en la actualidad, el razonamiento sería contrario, ya que el comercio ambulante es una evidente molestia para los transeúntes.

Posteriormente, tal como se refirió, desde finales del siglo XIX hasta principios de la primera década del presente, el formalismo jurídico imperante restringió el acceso de intereses distintos a los suyos, por lo que muchos derechos humanos, sociales y difusos quedarían sin tutela efectiva.¹⁸

¹⁵ Véase nota 14.

¹⁶ Cabrera Acevedo, Lucio. 1983. “La protección de los intereses difusos y colectivos en el litigio civil mexicano”. *Revista de la Facultad de Derecho de México* (enero-junio): 113-35.

¹⁷ Véase nota 14.

¹⁸ Tanto la academia como el ámbito jurisprudencial concebían a los derechos de carácter social como no accionables, es decir, que no contaban con una garantía jurisdiccional para ser tutelados, véase Ruiz Massieu, Francisco. 1985. “El derecho a la salud”. *Anuario Jurídico XII*. 257-66.

Exclusión del control jurisdiccional en la tutela de los derechos humanos

En cuanto a la tutela de los derechos sociales, durante mucho tiempo, el juicio de amparo no fue un instrumento de protección real, ya que la vigencia de tales derechos se supeditó única y exclusivamente a la eficacia de las políticas públicas que pudiera emprender el Poder Ejecutivo, así como al presupuesto que estuviera destinado para su realización por parte del Legislativo.

Hoy en día se sabe que, para que esta clase de derechos puedan tener un ejercicio adecuado y sean plenamente garantizados, es necesario que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo y el Judicial trabajen desde el campo de sus atribuciones. El juez ya no puede ser ajeno a las políticas sociales; en caso de que éstas no sean suficientes para materializar la eficacia de los derechos, él deberá judicializarlas y establecer las medidas de apremio idóneas para lograr su adecuada implementación.

Anteriormente, los derechos sociales y difusos no eran susceptibles de judicialización, pues eran definidos, erróneamente, como de naturaleza programática y presupuestal. Esto implicaba que su proyección y tutela se limitara, como se señaló, a los planes, programas y presupuestos que el gobierno diseñara y en los cuales estuvieran previstos. Se puede advertir que existía sólo un diálogo entre el legislador y el Ejecutivo en cuanto al impulso de los mencionados derechos, excluyendo al juez de cualquier posibilidad de tutelarlos y mantener su vigencia. Esta composición híbrida convirtió al amparo en un instrumento poco efectivo, alejado del fin para el cual fue instaurado: la protección integral de los derechos humanos.¹⁹

Debido a esto, fue indispensable adecuar el juicio de amparo al contexto jurídico actual, lo que comprendía varios cambios significativos, entre ellos, desprenderse de los viejos paradigmas jurídicos, que a la luz de la realidad que imperaba resultaban inoperantes y desfasados,

¹⁹ Fix Zamudio, Héctor. 2003. *Ensayos sobre el derecho de amparo*. Porrúa: México.

y originaban un déficit grave en la eficacia y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, aún subsisten algunos de los principios individualistas y los procedimientos lentos y formalistas que lo han acompañado, por lo que, quizá, sea necesaria una revisión más estructural.

Resultaba paradójico que el juicio de amparo, el instrumento jurisdiccional de tutela por antonomasia, restringiera en su implementación la protección plena y efectiva de ciertos derechos y, por ende, la posibilidad de que aquellas personas o grupos que hubieran sufrido una afectación o vulneración en sus derechos pudieran recibir una restitución o reparación óptima y oportuna.

La disposición normativa contenida anteriormente en el artículo 103, fracción I, de la CPEUM²⁰ limitaba de manera considerable la posibilidad de proteger, de forma efectiva, no sólo derechos de carácter social y difuso, sino cualquier derecho humano, ya que únicamente las personas que fueran titulares de alguna prerrogativa derivada, o prevista normativamente, podían acceder a la justicia constitucional para buscar una reparación: “Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales[...]”.

De igual manera, la ley reglamentaria del anterior precepto constitucional limitaba la procedencia de la tutela del amparo en caso de violaciones si y sólo si existiera la vulneración de un derecho subjetivo o reconocido expresamente en algún dispositivo normativo.²¹

Esta condición sine qua non —tal como se advirtió— reducía la protección efectiva de los derechos humanos, pues la defensa sólo era procedente en la medida que la positivación de éstos fuera explícita e individualizada.

De igual forma, la SCJN reiteró, por vía jurisprudencial, que la condición para la procedencia del amparo era que el derecho vulnerado se encontrara regulado en alguna norma jurídica determinada; tal situación se puede apreciar en el contenido de la tesis aislada P. XIV/2011 emitida por el Pleno del máximo órgano, que a continuación se muestra:

²⁰ Véase CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos México. 2014. México: Cámara de Diputados.

²¹ Véase Zaldívar Lelo de la Rea, Arturo. 2002. *Hacia una nueva ley de amparo*. México: IJJ-UNAM.

INTERÉS JURÍDICO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO HA SUFRIDO UNA GRAN VARIACIÓN, SINO QUE HA HABIDO CAMBIOS EN EL ENTENDIMIENTO DE LA SITUACIÓN EN LA CUAL PUEDE HABLARSE DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO “OBJETIVO” CONFERIDO POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un amplio abanico de pronunciamientos históricos sobre el concepto de “interés jurídico” para efectos de la procedencia del juicio de amparo, muchos de los cuales provienen de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, pero con posterioridad el tema ha sido abordado por la jurisprudencia del Alto Tribunal. Contra lo que podría pensarse, el entendimiento del concepto de interés jurídico no ha sufrido una gran variación en su interpretación. Lo que ciertamente ha cambiado es lo que se entiende que está detrás de los conceptos jurídicos a los que hacen referencia las tesis sobre interés jurídico y, en particular, el entendimiento de la situación en la cual puede hablarse de **la existencia de un derecho “objetivo” conferido por las normas del ordenamiento jurídico**,[§] en contraposición a una situación de la que simplemente los individuos derivan lo que se denomina como “un beneficio” o una ventaja “fáctica” o “material”.²²

Como se puede advertir, el interés para poder actuar en un juicio de amparo conforme a las disposiciones constitucionales y legales anteriores a la reforma mencionada era a instancia de la parte agraviada, lo cual se limitaba a proteger el derecho subjetivo; esto se conoció como agravio personal y directo.²³

[§] Énfasis añadido.

²² Tesis P. XIV/2011. INTERÉS JURÍDICO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO HA SUFRIDO UNA GRAN VARIACIÓN, SINO QUE HA HABIDO CAMBIOS EN EL ENTENDIMIENTO DE LA SITUACIÓN EN LA CUAL PUEDE HABLARSE DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO “OBJETIVO” CONFERIDO POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. (ta); 9ª. Época, Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXIV, agosto de 2011; pág. 34. [Disponible en <http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/tesis-jurisprudencial-pleno-aislada-326721171> (consultada el 28 de junio de 2014)].

²³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rubén Sánchez Gil. 2013. *El nuevo juicio de amparo*. México: Porrúa.

La procedencia del amparo por la vía del interés jurídico debía contener los siguientes elementos:²⁴

- 1) La existencia de un derecho establecido en una norma jurídica o del reconocimiento judicial de éste.
- 2) La titularidad de ese derecho por parte de una persona.
- 3) La facultad de exigencia para el respeto de ese derecho.
- 4) La obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

Por tanto, el interés jurídico entendido como la facultad o potestad de exigencia reconocida en ley²⁵ ya no era una figura que pudiera satisfacer las necesidades de la sociedad contemporánea, pues un sinnúmero de actos que vulneraban los derechos humanos no se encontraban sujetos al control jurisdiccional del juicio de amparo.²⁶

Esta estructura de procedencia dejaba sin tutela a aquellos derechos humanos en los que, por su naturaleza, no era posible identificar la titularidad o grado de afectación directa, situación poco favorable para hablar de un verdadero Estado de Derecho constitucional, cuya característica principal radica en el hecho de que, ante cualquier violación de derechos humanos, la persona o la colectividad agraviada puede acceder a una instancia jurisdiccional que solvente y repare la afectación; de ahí la importancia y la trascendencia de las reformas del 6 y 10 de junio de 2011 en materia de amparo y derechos humanos, que permitieron redimensionar los derechos humanos, ubicándolos como objetos primarios de protección sin anteponer elementos formales o reduccionistas, que, como herencia del régimen decimonónico,²⁷ habían afectado la efectividad del amparo como medio de control constitucional.

²⁴ El interés simple corresponde a su concepción más amplia y se identifica con las acciones populares. En ellas se reconoce la legitimación a cualquier ciudadano *quivis ex populo*, por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que invoque un interés legítimo, mucho menos un derecho subjetivo. La situación jurídica, legítimamente, sería el mero interés en la legalidad, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2011. *Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal*. México: IJJ-UNAM.

²⁵ Véase nota 21.

²⁶ Véase nota 21.

²⁷ Véase Vigo, Rodolfo. 2003. *De la ley al derecho*. México: Porrúa.

Ampliación de la legitimación procesal y acceso a la justicia

Principio propersona. Eje central en el actuar constitucional

Los principios constitucionales propersona y de interpretación conforme, insertos en el artículo 1 constitucional reformado el 10 de junio de 2011,²⁸ no hacen más que evidenciar el carácter universal de los derechos humanos, lo cual impera en toda actuación por parte de cualquier autoridad que trata de proveer un ejercicio pleno y eficaz de éstos. Particularmente, sobresale la labor del juez, quien se erige como un defensor directo del orden constitucional, al efectuar interpretaciones que favorezcan la vigencia de los derechos humanos.

El principio propersona²⁹ implica la exaltación y ubicación de la persona como centro de la actuación en el Estado, buscando que la dignidad de cualquier ser humano sea protegida por la aplicación y la ejecución de la autoridad de la norma jurídica que mejores beneficios conlleve, es decir, aquella que favorezca a la persona.

El hecho de que la autoridad aplique la norma que mejor beneficie a la persona implica la consolidación de la equidad como elemento de medición y operación del Estado, dejando atrás el modelo de abstracción formal, que tan injusto y arbitrario era, pero, sobre todo, evidencia el triunfo de los derechos humanos como factor principal en todo sistema constitucional.³⁰

²⁸ DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio.

²⁹ El principio *pro homine*, al cual se le denominará principio propersona por tener esta definición un sentido más amplio y con perspectiva de género, tiene como fin acudir a la norma más protectora y preferir la interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer o garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, o bien, en sentido complementario, aplicar la norma y la interpretación más restringida al establecer limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos humanos. Véase Castilla, Karlos. 2009. "El principio pro persona en la administración de justicia". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional Cuestiones Constitucionales* 20 (enero-junio): 65-85.

³⁰ Sepúlveda Iguiniz, Ricardo. 2009. El reconocimiento de los derechos humanos y la supremacía constitucional. En *Supremacía constitucional*, coord. Marcos del Rosario Rodríguez, 210. México: Porrúa.

El papel del juez en el acceso a la justicia...

Esta primacía de los derechos humanos propicia la desaparición de las reglas tradicionales de jerarquía y competencia, puesto que se proyectan en cualquier nivel y orden, ya sea interno o externo.

Los tratados internacionales en los cuales se encuentra reconocido algún derecho humano, al momento de incardinarse a determinado sistema jurídico, en vez de mantener a dichos derechos encapsulados y preservados en los límites normativos de tales acuerdos, se dispersan a lo largo de la estructura estatal, fortaleciendo la esfera jurídica de las personas, engrosando, de manera sustancial, el número de derechos que pueden ejercerse de forma plena y efectiva.

Así, el principio de interpretación conforme³¹ es indispensable para que aquellos derechos humanos contenidos y reconocidos en algún ordenamiento internacional se dimensionen y se tutelen realmente, ante una posible vulneración o reducción. Es aquí cuando el papel del juez constitucional se vuelve determinante, ya que él es quien, mediante las valoraciones y mediciones jurídicas que realice, deberá armonizar y entrelazar los derechos humanos reconocidos en el ámbito constitucional, tanto los previstos en la Constitución como los que estén regulados en tratados internacionales.³²

La idea esencial es que el juez otorgue, por medio de este ejercicio valorativo, interpretativo y argumentativo, un resultado óptimo en el caso concreto,³³ con el fin de preservar y garantizar el principio *pro persona*.

Es importante señalar lo anterior, pues no se puede separar la reforma constitucional en materia de derechos humanos de la relativa al juicio de amparo, ya que ambas deben ser vistas como una unidad, de lo contrario, su eficacia se vería seriamente afectada.

³¹ Caballero Ochoa, José Luis. 2011. *Cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona*. México: IJJ-UNAM. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/6.pdf> (consultada el 25 de junio de 2014)].

³² “[...] en términos generales, podríamos sintetizarla como la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección”, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. 2011. *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*. México: UNAM.

³³ Alexy, Robert. 2003. *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Colombia: Universidad del Externado.

Es insoslayable la importancia del papel del juez en esta nueva etapa constitucional, en la que paradigmas como los derechos humanos se erigen en parámetros supremos de validez, y que reclaman para sí ser protegidos y potenciados al máximo sus contenidos y alcances.

En ese mismo sentido, Jaime Murillo Morales señala en su artículo *Las acciones colectivas en México*. La nueva ocupación de los jueces, las características y los rasgos que deben tener los operadores jurisdiccionales hoy en día:

El nuevo modelo de juez requiere personas capaces de solucionar los problemas, actuar en favor de la defensa de los derechos colectivos, alejados del viejo modelo de jueces espectadores o simples árbitros neutrales.³⁴

Configuración de un juicio de amparo efectivo mediante el interés legítimo

Con la inclusión de los principios constitucionales señalados, resultaba evidente que cualquier disposición normativa que limitara la proyección y la vigencia universal y suprema de los derechos humanos tendría como consecuencia no sólo una contradicción al mandato constitucional, sino la inadecuación e invalidez de la disposición.

Como resultado de la reforma constitucional de 2011, se amplió la legitimación activa, así como el concepto de agravio, pasando de un interés jurídico de carácter individual y condicionado a la existencia de una afectación personal y directa, al interés legítimo individual o colectivo,³⁵ lo que fortaleció la tutela efectiva de los derechos humanos, al incluir, en el ámbito del control constitucional, diversos sectores que anteriormente carecían de una protección adecuada.³⁶

Se puede advertir que uno de los aspectos más importantes de la reforma constitucional en materia de juicio de amparo es la inclusión del

³⁴ Murillo Morales, Jaime. 2013. *Las acciones colectivas en México*. La nueva ocupación de los jueces. En *Acciones colectivas. Reflexiones desde la Judicatura Federal*, coords. Leonel Castillo González y Jaime Murillo Morales, 57. México: Consejo de la Judicatura Federal.

³⁵ Véase nota 23.

³⁶ Véase nota 21.

El papel del juez en el acceso a la justicia...

interés legítimo,³⁷ erigiéndose como factor esencial para la procedencia del mencionado juicio. El artículo 107, fracción I, prevé su regulación de acuerdo con el siguiente supuesto:

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

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un 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.³⁸

El interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, se basa en la afectación que se genere en la esfera jurídica de una persona o un grupo social, ya sea de forma directa o en virtud de una situación especial frente al orden jurídico, y no de la vulneración per se de algún derecho subjetivo conferido por un dispositivo normativo.

Esto implica que, derivado de la incorporación constitucional del interés legítimo, el juicio de amparo podrá ser promovido por cualquier persona que considere afectado el orden jurídico en perjuicio de sus derechos, o bien, que posea un interés difuso o colectivo en relación con un acto determinado que viole sus derechos humanos. Es decir, se protege a las personas de cualquier acto que, de forma directa o indirecta, vulnere su esfera jurídica.

En el caso de los derechos de carácter social y difuso,³⁹ éstos se tutelan de una forma mucho más efectiva mediante el interés legítimo,

³⁷ Gómez Montoro, Ángel. 2000. "El interés legítimo para recurrir en el amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional Español." *Revista Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de derecho Constitucional* 9 (julio-diciembre): 159-87.

³⁸ Véase nota 20.

³⁹ "[...] Se ha evidenciado la estricta correlación entre los derechos humanos 'individuales' y los derechos económicos, sociales y culturales [...] Los derechos civiles y políticos, para que puedan tener significado, necesitan apoyarse en la existencia y en el goce garantizado de los derechos económicos y sociales, pues de otros forma son formas vacías, meros adornos insubstanciales [...] También ha sido puesto enfáticamente de relieve que, en realidad, no existe una distinción de esencia entre los derechos humanos individuales o de la primera generación y los

ya que el hecho de demostrar la afectación en la esfera jurídica, sin evidenciar la titularidad del derecho o una violación directa, permite que este tipo de derechos puedan garantizarse, sobre todo por su condición expansiva o difuminada en cuanto a su ejercicio, el cual puede darse de forma individual o colectiva.⁴⁰

Estos beneficios se reflejan en el ámbito jurisprudencial, en el que se han comenzado a desarrollar tesis tendientes a solventar el acceso a la justicia de cualquiera que haya sufrido la violación de algún derecho humano.

El 1 de diciembre de 2013, en la tesis XXVI.5o. (V Región) 14 K,⁴¹ se establecieron, de forma precisa, los factores que condicionan y posibilitan la existencia del interés legítimo y sus elementos característicos, haciendo hincapié en la naturaleza administrativa de éste y cómo tal condición lo diferencia, en esencia, del jurídico, ya que su sustento radica en un interés cualificado que el gobernado pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad, por lo que debe evidenciar la especial situación que guarda, y no la titularidad y afectación directa de un derecho subjetivo.⁴²

derecho sociales, económicos y culturales, o sea, los de la segunda generación. Todos ellos tienen la misma jerarquía. Todos ellos son igualmente importantes. Todos ellos merecen tutela. [...] Desde 1948 la Organización de los Estados Americanos no sólo el señalar que los derechos económico-sociales y culturales son también como los otros, derechos humanos, que se encuentran indudablemente ligados con el desarrollo social y económico de los Estados, sino también señalar que merecen protección [...], así como la carta Americana de Garantías Sociales, debida en mucho a la autoridad intelectual del profesor Mario de la Cueva[...] la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la función de velar por los derechos consignados en esa Declaración, reconociéndose así su carácter eminentemente obligatorio”, véase Sepúlveda, César. 1985. “Posibilidad y conveniencia de elaborar un protocolo adicional sobre derechos económicos, sociales y culturales, anexo a la Convención de San José de 1969”. *Anuario Jurídico XII*: 283-7.

⁴⁰ Los derechos humanos individuales y colectivos forman un todo armónico y equilibrado, y la mejor manera de protegerlos es incorporando a los que le faltan a la Convención de San José, mediante su Protocolo “[...] Debe considerarse también que con la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales se consigue un mayor grado de paz interna, se avanza en la justicia social y se evitan conflictos que conducen a la violación de los otros derechos”, véase nota 39.

⁴¹ Tesis XXVI.5o. (V Región) 14 K (10a.). INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS. Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 1, diciembre de 2013, 1182. [Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2005/2005078.pdf> (consultada el 8 de julio de 2014)].

⁴² “EN EL AMPARO. SU ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS. El interés legítimo tiene su origen en las llamadas normas de acción, las cuales regulan lo relativo a la organización, contenido y

El papel del juez en el acceso a la justicia...

Uno de los criterios jurisprudenciales más recientes es el contenido en la tesis III.4º. (III Región) 17K⁴³ de enero de 2014, en la que se precisan las características del método que debe utilizar el juez para identificar si se encuentra ante un interés de carácter jurídico, lo cual conlleva la afectación directa de un derecho subjetivo, o bien, si se trata de un interés legítimo, mediante el cual se pretende evidenciar la afectación directa o indirecta de un derecho humano individual o colectivo. El juez, una vez que haya identificado el interés imperante en el caso, excluirá la existencia del otro, puesto que no puede aducirse la presencia simultánea de ambos intereses. Esta tesis es importante, pues en ella se hace énfasis en que el interés jurídico sigue prevaleciendo para el caso de ciertos derechos, eminentemente de índole individual.⁴⁴

procedimientos que han de regir la actividad administrativa, y constituyen una serie de obligaciones a cargo de la administración pública, sin establecer derechos subjetivos, pues al versar sobre la legalidad de actos administrativos o de gobierno, se emiten con el fin de garantizar intereses generales y no particulares. En ese contexto, por el actuar de la administración, un determinado sujeto de derecho puede llegar a tener una ventaja en relación con los demás, o bien, sufrir un daño; en este caso, los particulares únicamente se aprovechan de la necesidad de que se observen las normas dictadas en interés colectivo, por lo que a través y como consecuencia de esa observancia resultan ocasionalmente protegidos sus intereses. Así, el interés legítimo tutela al gobernado, cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normativa, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad. Por tanto, el quejoso debe acreditar que se encuentra en esa especial situación que afecta su esfera jurídica con el acatamiento de las llamadas normas de acción, a fin de demostrar su legitimación para instar la acción de amparo”, véase nota 41.

⁴³ Tesis III.4o. (III Región) 30 A (10a.) RENTA. LA DEDUCCIÓN DE INTERESES DERIVADOS DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 176, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, SÓLO PROCEDE RESPECTO DE UN INMUEBLE DESTINADO A CASA HABITACIÓN. Disponible en http://www.prodecon.gob.mx/PORTAL/BoletinesActualizacionFiscal/boletines2014/BOLETIN_2014_ENERO_TESIS_Y_JURISPRUDENCIAS.pdf (consultada el 21 de julio de 2014).

⁴⁴ “INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. CARACTERÍSTICAS DEL MÉTODO CONCRETO QUE DEBE UTILIZAR EL JUEZ PARA SU DETERMINACIÓN. Del texto del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2011, se advierte que la intención del Constituyente es continuar en el juicio de amparo con la tutela del interés jurídico y agregar al ámbito de protección el interés legítimo, los cuales tienen diversos alcances, pues el primero requiere, para su acreditación, el perjuicio de un derecho subjetivo del cual es titular el agraviado; en cambio, el segundo comprende únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, y proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto a la norma que establezca el interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada

Interés colectivo o difuso

El interés colectivo o difuso es un concepto que se ha desarrollado en los últimos años a la par de la concepción de los derechos difusos; han sido llamados así por Karel Vasak, en 1972, y, posteriormente, por la doctrina francesa, derechos humanos de tercera generación.⁴⁵

El interés difuso es un medio de acceso a la justicia y la tutela efectiva de aquellos derechos humanos que derivan de una situación contextual y emergente, y que, por su trascendencia para el desarrollo de la sociedad actual, su atención y adecuada protección se vuelve indispensable. Estos derechos derivan de factores científicos, tecnológicos, económicos, demográficos, urbanos y ecológicos.

En la actualidad, se puede advertir que los derechos difusos poseen un carácter social, por derivar de factores, como se señaló, de dimensión universal y supranacional.

Si bien tanto los derechos sociales como los difusos hacen referencia a colectividades y poseen cualidades como la supraindividual y la indivisibilidad, éstos se diferencian entre sí por varios aspectos.

e identificable, lo cual supone que el quejoso pertenece a ella; en ese contexto, dichas figuras están referidas u orientadas a cuestiones de legitimación en la causa, pues en ambas se pretende la protección de derechos bajo modalidades distintas, pues reconocer la tutela de dichos intereses a nivel constitucional, sólo tiene por efecto posibilitar, en el interés jurídico, la protección de los derechos subjetivos individuales directos y, en el legítimo, aquellos de grupo o individuales indirectos. A partir de las anteriores premisas el Juez, en función del caso concreto, determinará si se está o no en presencia de un supuesto donde deba analizar el interés jurídico o el legítimo, es decir, el método concreto consiste en atender a la condición legal del sujeto frente al acto calificado de transgresor de sus derechos para precisar cuál es su pretensión, lo que se logra mediante la revisión de la demanda en su integridad, las pruebas, la naturaleza jurídica del acto reclamado e, incluso, de la autoridad responsable, dado que estos factores, conjuntamente, influyen para determinar cuál interés busca protegerse; por ejemplo, si se reclama de una autoridad la orden, ejecución, desposeimiento y embargo de un vehículo de motor en el procedimiento administrativo en materia aduanera, cuya propiedad el quejoso adujo probar con documentos específicos, como la factura con su traducción por ser de procedencia extranjera, este planteamiento permite advertir que se reclama la afectación a un interés jurídico, dada la protección pretendida al derecho de propiedad sobre el automotor. Por tanto, a partir de la diferencia de los intereses descritos, no se está en posibilidad de examinar la afectación de los dos en torno a un acto reclamado, en tanto no excluye al otro, dado sus particulares orientación y finalidad, sin ser dable perfilar el estudio en sede constitucional por la vía del interés legítimo sólo porque así lo refiere el quejoso, pues ello equivaldría a desnaturalizar la función del órgano jurisdiccional en su calidad de rector del juicio”, véase nota 41.

⁴⁵ Véase nota 14.

El papel del juez en el acceso a la justicia...

Los derechos sociales de naturaleza predominantemente prestacional buscan que grupos, principalmente vulnerables, sean protegidos, de tal forma que, mediante una serie de acciones, puedan ubicarse en un estado de igualdad jurídica y social.

Un rasgo distintivo es que los colectivos pertenecientes a los derechos sociales son perfectamente determinables, es decir, que los titulares de estos derechos son identificables por su condición étnica, económica, social, racial sexual o política, además de que, normalmente, se encuentran organizados. En cambio, los difusos hacen referencia a un colectivo indeterminado y disperso, cuya tutela originaria se da en el ámbito administrativo y posee efectos extraterritoriales.

En el caso de la legitimación procesal activa para interponer una acción de tutela o protección, existen rasgos distintivos que hay que considerar. Los derechos sociales pueden ser promovidos sólo por los integrantes de ese colectivo, grupo o subgrupo, para lo cual se tendrá que demostrar su identidad o pertenencia. En cambio, tratándose de intereses difusos, cualquier persona tiene legitimación activa para exigir su protección en instancias jurisdiccionales.

Como se ha señalado, es un hecho que, desde siempre, ha existido una preocupación para que se tutelara de forma adecuada los derechos difusos. Es el caso del sistema jurídico mexicano, que ya desde finales del siglo XIX, mediante el juicio de amparo, protegía los derechos políticos, ambientales y urbanísticos.

Los intereses colectivos que pretenden el bienestar general y la defensa de la legalidad, entre otros valores inmateriales, aspiran a lograr el ideal más alto de la sociedad, tal como lo prevé el artículo 1 de la Constitución de California (1849),⁴⁶ que establece el derecho a alcanzar la felicidad.

Interés legítimo y acceso a una tutela efectiva

El interés legítimo surgió en distintas materias jurisdiccionales. En el derecho administrativo español tuvo como objetivo dar respuesta a los

⁴⁶ Biblioteca de Leyes Supremas. Constitution of the state of California. Disponible en <http://www.supremelaw.org/ref/calcon49/biblio.htm> (consultada el 22 de julio de 2014).

problemas de ambigüedad y lagunas de las disposiciones normativas de la administración pública, los cuales conllevaban confusiones y perjuicios a los particulares para determinar con precisión los alcances de los derechos y las obligaciones contenidos en tales normas.⁴⁷

Por tanto, se puede decir que el interés legítimo, al estar relacionado con el derecho subjetivo, tiene una pretensión distinta a la del subjetivo, que busca lo siguiente:

- 1) Eliminar la situación ilegal imperante.
- 2) Exigir una conducta —acción u omisión— legal y sustituta a la autoridad, para defender y restablecer la integridad de intereses propios.⁴⁸

Para una mejor comprensión de lo que implica la dimensión conceptual del interés legítimo, se puede decir que éste se encuentra en medio del jurídico y del simple,⁴⁹ ya que para su existencia no se requiere evidenciar la afectación de un derecho subjetivo reconocido en la ley y tampoco implica que cualquier persona posea legitimación procesalmente activa para presentar una demanda de amparo.

Ahora bien, resulta evidente que el interés legítimo no es igual al colectivo o difuso, más allá de que pueda tutelarse la vigencia de derechos de esta naturaleza, ya que poseen alcances y efectos distintos. Por eso es necesario analizar la naturaleza del interés difuso y, de esta forma, advertir con claridad sus diferencias con los otros tipos.

Para la doctrina administrativa, el interés legítimo y el derecho subjetivo atípico dependen de una actuación administrativa que infringe la legalidad, así como del agravio cometido a una persona o a una colectividad.⁵⁰

Algunos autores hispanos, como María Isabel González Cano, señalan que su existencia y eficacia es de carácter reaccional. Esto significa que, a partir de que se materializa la afectación, activa la protección

⁴⁷ Tron Petit, Jean Claude y Gabriel Ortiz Reyes. 2005. *La nulidad de los actos administrativos*. México: Porrúa.

⁴⁸ Véase nota 47.

⁴⁹ Véase nota 21.

⁵⁰ Véase nota 21.

para salvaguardar, defender o reparar la situación del agraviado como persona o grupo. Se puede decir que para que se dé el interés legítimo debe evidenciarse el agravio al sujeto.⁵¹

De acuerdo con la noción del derecho administrativo, el interés legítimo se explica en razón de la observancia o no que se dé por parte de algunos particulares a ciertas normas o disposiciones normativas emitidas por algún organismo de la administración pública; dichas disposiciones generan un beneficio o perjuicio en concreto para ellos, sin que impliquen los mismos efectos para los demás. Esto puede derivar de una situación particular, en la que una o algunas personas se encuentren y las haga más sensibles que otros frente a un determinado acto administrativo.⁵²

Por su parte, María Graciela Reirz define de una forma muy clara lo que implica que una persona tenga una particular o especial situación que condiciona la existencia del interés legítimo:

Esta particular situación hace que estos particulares posean un interés calificado y esa calificación no se debe al hecho de que el acto administrativo incida en su esfera jurídica; pues si esa incidencia fuera válida tendrían que aceptarla. Sino a la circunstancia de que, si el acto administrativo es inválido, su supresión —operada como sanción de la invalidez— los beneficia también a ellos en cuanto los libera de la pretensión indebida de la Administración. Ese interés calificado del administrado, que autoriza únicamente a su titular (con exclusión de todos los otros sujetos que no se hallen en su particular situación) a provocar un control administrativo o jurisdiccional sobre la validez de los actos administrativos, recibe el nombre de interés legítimo, que es la proyección procesal del interés calificado.⁵³

Si bien es cierto que la figura del interés legítimo tuvo su origen y desarrollo primario en el derecho administrativo español, esto no impide que pueda funcionar en otros ámbitos y materias, de ahí que se haya pensado que su inclusión en el juicio de amparo posibilitaría de una forma más efectiva el acceso óptimo a la tutela efectiva y real de los

⁵¹ González Cano, María Isabel. 1997. *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*. España: Tirant lo Blanch.

⁵² Véase nota 47.

⁵³ Véase nota 47.

derechos humanos, principalmente, los sociales y difusos, situación que por vía del interés jurídico resultaba inviable, por la reducción y estrechez de su naturaleza.

El interés legítimo, al basar su procedencia en la posición que guarda la persona en relación con el acto que le genera un perjuicio en su esfera jurídica al violarse un derecho humano, garantiza el acceso integral a la justicia y, con ello, también la posibilidad de una verdadera defensa o reparación.

Uno de los grandes problemas que el juicio de amparo había enfrentado previamente a la reforma constitucional y la promulgación del nuevo ordenamiento reglamentario era el relativo a las causales de improcedencia, las cuales fueron haciéndose cada vez más difíciles de solventar, impidiendo una tutela integral de todos los derechos humanos.

Se puede afirmar que el interés legítimo democratiza el acceso al juicio de amparo y, en general, a los tribunales, haciendo efectiva la garantía de acceso a la justicia, que es, por sí misma, un principio constitucional.

Un ejemplo que puede evidenciar el acceso restringido para hacer valer la vigencia de un derecho no subjetivo se encuentra en el contenido de la siguiente tesis aislada de la Suprema Corte:

QUEJA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA UN ACUERDO DE INADMISIÓN DE PRUEBAS Y EL AFECTADO DEMUESTRA UN INTERÉS DIFUSO Y NO JURÍDICO.

Conforme al artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo, para que proceda la queja contra el auto que desecha una prueba, tal desechamiento debe, por su naturaleza trascendental y grave, ocasionar un perjuicio no susceptible de ser reparado en el dictado de la sentencia, lo cual implica una efectiva afectación a los derechos subjetivos del quejoso; por tanto, si de las constancias del juicio respectivo aparece que el quejoso tiene un interés difuso, derivado de los peligros a los que eventualmente puede estar expuesto él, el medio ambiente y el equilibrio ecológico, y tomando en cuenta que su salvaguarda no la prevé la legislación en materia de amparo, es evidente que el recurso es improcedente, pues al no estar de por medio la protección a un interés jurídico, resulta inocuo el desechamiento de las pruebas ya que no influirán en el fondo del asunto.⁵⁴

⁵⁴ Tesis III.1o.A.57 K. QUEJA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA UN ACUERDO DE

El papel del juez en el acceso a la justicia...

En ese sentido, tal como lo refiriere Arturo Zaldívar en su obra *Hacia una nueva ley de amparo*, el célebre procesalista Mauro Cappelletti señalaba que:

En el proceso jurisdiccional hay un núcleo democrático, y que, si existe un elemento fundamental de democracia, éste consiste en hacer que todos tengan acceso al sistema jurídico, a sus organismos, derechos, tutelas y beneficios; en sentido amplio, el acceso a la justicia.⁵⁵

El interés legítimo permite que estas restricciones de accesibilidad a la justicia constitucional sean disipadas, lo que conlleva que cualquier persona o grupo que haya sufrido una afectación o vulneración en sus derechos humanos, o bien, que guarde una situación especial frente al orden jurídico,⁵⁶ pueda interponer un juicio de amparo, salvaguardándose, de esta manera, la eficacia y la vigencia constitucional de los derechos humanos.

Ahora bien, resulta pertinente hacer algunas aclaraciones acerca de la naturaleza y los alcances del interés legítimo. El hecho de que éste sea un vehículo mucho más dúctil y óptimo para consolidar una justicia constitucional efectiva en aquellos casos en los que se involucren derechos sociales o difusos, no implica, de ninguna manera, que sólo éstos puedan ser sujetos de acceso y tutela; tampoco implica que el interés legítimo sea referido, exclusivamente, a las acciones de carácter colectivo.

El interés legítimo puede ser aducido por una persona o por un grupo ante la afectación y violación de un derecho humano individual, social o difuso de ocurrencia pasada, presente o inminente. Es decir, para que se configure, no depende del número de personas que acudan a interponer un juicio de amparo, sino del derecho que ha sido vulnerado y de la posición que guarden una o varias personas en una situación determinada.⁵⁷

INADMISIÓN DE PRUEBAS Y EL AFECTADO DEMUESTRA UN INTERÉS DIFUSO Y NO JURÍDICO. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV. Agosto de 2006, pp. 2322. [Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/174/174381.pdf> (consultada el 25 de julio de 2014)].

⁵⁵ Véase nota 21.

⁵⁶ Véase nota 24.

⁵⁷ Véase nota 24.

En cambio, las acciones colectivas sólo refieren a la prerrogativa que tiene un grupo determinado ante la afectación de un derecho de naturaleza colectiva para acudir ante una instancia jurisdiccional, la cual deberá resolver con base en dicha pretensión. Por ende, el interés legítimo no se encuentra circunscrito sólo a la tutela de derechos sociales o a pretensiones colectivas. Y, por supuesto, no todos los derechos colectivos poseen la naturaleza de sociales o difusos, aunque, por sus rasgos externos, puedan confundirse.

De ahí la importancia de considerar como un factor determinante la incidencia colectiva que pueda producir la afectación que se pretenda impugnar o controvertir por la vía del juicio de amparo, la cual puede hacerse valer de forma individual o colectiva.⁵⁸

Un aspecto que debe analizarse a partir de la inclusión del interés legítimo en el sistema de protección constitucional es el relacionado con las sentencias de amparo, cuyos efectos siguen siendo particulares o relativos, lo que implica que sólo trasciende para la persona o el grupo que promovió el juicio.

El hecho de que los efectos de la sentencia de amparo sigan siendo relativos, pareciera constituir un obstáculo en el desarrollo de los amparos sociales y colectivos,⁵⁹ pues el beneficio que pueda conllevar a la comunidad la contravención de un acto o una norma que ponga en riesgo la vigencia de los derechos humanos sólo beneficia a aquellas personas que hayan interpuesto la acción de acuerdo con el principio procesal *pro actione*.

En el caso de derechos humanos de carácter social y difuso, como los derechos al medio ambiente, a la salud, culturales, entre otros, sería un tanto contradictorio pensar que las sentencias, al momento de su aplicación, no tuvieran efectos *erga omnes*, ya que se restringiría a la sociedad de la tutela efectiva y vigencia de los derechos humanos en cuestión.

⁵⁸ Acuña, Juan Manuel. 2011. El caso Mini Numa. Nuevos rumbos para la protección de los derechos sociales a través del juicio de amparo en México. En *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, coords. Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 41-5. México: IIJ-UNAM.

⁵⁹ Véase nota 23.

El papel del juez en el acceso a la justicia...

Se puede decir, como lo considera el jurista Eduardo Ferrer Mac-Gregor, que las sentencias estimatorias⁶⁰ que se dicten en materia de amparo, cuando esté de por medio la tutela de un derecho humano de carácter social o difuso, deberán tener efectos generales y vinculantes para todos los interesados, aun cuando no hayan participado en el proceso.⁶¹

Los efectos de la cosa juzgada son de carácter expansivo, situación que conlleva la generación de beneficios generales, los cuales no pueden limitarse o circunscribirse, única y exclusivamente, a las partes que promovieron el amparo. Esto se explica en razón de que un bien jurídico social es indivisible y concurrente, por lo que la protección y los beneficios derivados de éste se extienden en la comunidad.⁶²

Los bienes jurídicos individuales poseen una naturaleza divisible, por lo que, cuando existe una afectación, las consecuencias de la tutela se limitan a la persona o al individuo que ejerció la acción procesal, y no trascienden a la esfera jurídica de otras personas. En cambio, cuando la afectación transgrede la esfera jurídica individual y alcanza bienes colectivos o públicos, los derechos vulnerados, una vez que son protegidos y restituidos en su vigencia, trascienden y se expanden en la esfera colectiva o social.

Así, la afectación debe valorarse de forma cualitativa, en relación con los bienes jurídicos que puedan ser afectados por un acto u omisión. Por tanto, si en un caso determinado está de por medio un bien colectivo o público, los efectos de la resolución que tenga como fin la protección o tutela de dichos bienes trascenderán más allá de la esfera jurídica de las partes que promueven el juicio.

Un aspecto que no es del todo claro es el relativo a los efectos que puedan producir las sentencias de carácter desestimatorio, pues se corre el riesgo de dejar a los interesados en estado de indefensión. Esto,

⁶⁰ Díaz Revorio, Francisco Javier. 2008. Tipología y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional en los procedimientos de inconstitucionalidad ante la reforma de la ley orgánica del Tribunal Constitucional Español. En *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo IV, coords. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 291-319. México: IJJ-UNAM/IMDPC/Marcial Pons.

⁶¹ Véase nota 23.

⁶² Véase nota 58.

sin duda, es un tema que la jurisprudencia deberá ir construyendo, con el fin de generar certeza y dar protección efectiva a todos los derechos humanos, más allá de que sean de índole individual, colectiva o difusa.

De cualquier manera, en el fondo de esta discusión debe aceptarse el principio lógico de que todo control constitucional de normas, a diferencia de los actos, debe contar con efectos generales, pues una ley declarada inconstitucional no puede serlo sólo para el caso concreto, pues, al considerarla así, con tales efectos limitados desnaturalizaría los de revisión judicial de la constitucionalidad, e incurriría en el dislate de permitir la aplicación de la ley inconstitucional al resto de la sociedad que no litigó el caso concreto, promoviendo la desigualdad ante la ley.

Implementación de un acceso efectivo a la justicia de los derechos sociales y difusos

Tutela efectiva del derecho a la salud. El paradigmático caso Mini Numa

Previamente a la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, se dictaron algunas sentencias en las cuales se evidenció una apertura en el acceso y la protección de los derechos humanos por la vía del interés legítimo, salvaguardando, así, su vigencia, aun cuando no estaba formalizada su existencia en el texto constitucional ni en la ley reglamentaria.

Un caso que puede considerarse paradigmático es el relativo al juicio de amparo identificado en el expediente 1157/2007,⁶³ mediante el cual se resolvió el juicio de amparo promovido por la comunidad de Mini Numa, municipio de Metlatónoc, Guerrero, México, con fecha del 11 de julio de 2008, dictada por el juez séptimo de distrito en el estado de Guerrero.⁶⁴

⁶³ Juicio de amparo administrativo 1157/2007-II. Disponible en <http://www.cjf.gob.mx/reformas/boletin/0812/2.5-21-JD07-MX-AI-2007-1157.pdf> (consultada el 28 de julio de 2014).

⁶⁴ Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Aline Rivera Maldonado. 2009. "El caso Mininuma: un litigio estratégico para la justiciabilidad de los derechos sociales y la no discriminación en México". *Revista de la Facultad de Derecho*, 251 (enero-junio): 89-91.

Mini Numa es una comunidad indígena na savi (mixteca), cuyas condiciones de pobreza extrema y falta de acceso a los servicios de salud provocaban que 1 de cada 4 niños muriera por enfermedades relacionadas con la desnutrición, principalmente. Esta situación se agravaba al no contar con una clínica en la comunidad, pues el centro de salud más cercano se ubicaba a más de una hora y media a pie; además, carecía de infraestructura adecuada para dar servicio óptimo a la población.

Derivado de lo anterior, autoridades de la comunidad hicieron una petición a la Secretaría de Salud del gobierno del estado de Guerrero para que se construyera una clínica. La respuesta fue negativa, aduciendo que la población no contaba con una casa de salud, por lo cual se tenía que acondicionar algún inmueble y disponerlo para estos fines.

En 2005, las autoridades de la propia comunidad indígena informaron a la Secretaría que ya habían construido una casa con las condiciones para que ahí se prestaran los servicios de salud, pero desafortunadamente la autoridad estatal nunca envió el personal ni los recursos médicos para que comenzara a operar. Ante tal situación, en 2006, de nueva cuenta, el delegado municipal y el comité de salud de la comunidad presentaron una petición ante el jefe de jurisdicción sanitaria, para que se dispusiera de un médico que diera atención de lunes a viernes. La autoridad respondió que no contaba con presupuesto para atender lo solicitado.

En 2007, algunos integrantes de la comunidad acudieron ante la organización no gubernamental denominada Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, para que les brindaran asesoría jurídica. Así, se presentó una nueva solicitud, esta vez ante el gobernador del estado de Guerrero, para que se construyera una unidad médica. En atención a la petición, el Ejecutivo, por medio del secretario de Salud, contestó, mediante el oficio 4083, que, con fundamento en el Modelo Integrador de Atención a la Salud (MIDAS), para poder construir una unidad, clínica u hospital se requería de una población de entre 2,500 y 3,000 habitantes, y que no se ubicara en un radio de 15 kilómetros de algún otro centro hospitalario.

Contra el oficio mediante el cual se les negó la construcción de una unidad médica, los miembros de la comunidad mininuma promovieron un juicio de amparo indirecto ante el juzgado séptimo de distrito

en el estado de Guerrero, y presentaron como agravio la violación del derecho a la salud de la comunidad por parte de las autoridades locales.⁶⁵

Entre los elementos que, de alguna manera, tuvo que sortear el juez de distrito para tutelar el derecho social vulnerado, estuvo la legitimación activa de los miembros de la comunidad, que si bien poseían un interés legítimo válido, carecían de uno jurídico conforme a lo dispuesto por la normatividad vigente en ese tiempo, así como de representación legal conforme a la Ley orgánica del municipio libre del estado de Guerrero.⁶⁶

Para admitir la demanda, el juez argumentó que se había vulnerado lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución federal, así como en los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado. Ahora bien, para justificar el agravio personal y directo como condición necesaria para la procedencia —y, por ende, evidenciar la existencia de una legitimación procesal activa—, derivado de la afectación que pudo haber generado la negativa de la autoridad local de la construcción de la unidad médica, se determinó que, más allá de la naturaleza colectiva del derecho a la salud, la violación se había materializado e individualizado en cada uno los integrantes de la comunidad, ya que, de una forma u otra, había sido violado su derecho a la salud de forma directa, por lo que decidió reconocer el interés jurídico a los quejosos en lo individual, y no en su carácter de representantes de la comunidad.

⁶⁵ “La salud se ha acabado de reconocer, es causa y efecto del desarrollo [...] Por el contrario, salud y desarrollo están sujetos a una severa regla de concomitancia que lleva a que se muevan juntos y en la misma dirección, pues no hay pueblos saludables sin desarrollo, y éste no puede darse con bajos niveles de salud. Por ello, no puede aceptarse que entre gasto en desarrollo social y gasto en actividad productiva medie una dialéctica, que conduzca a que uno de los extremos sea pospuesto [...] creo que en el marco de costos sociales de las crisis latinoamericana, el reforzamiento de los programas institucionales de salud es inaplazable [...] la salud no depende sólo de las acciones de atención médica y de salud pública, por una lado, y los mecanismos de financiamiento de los distintos servicios institucionales de salud cobijan marcadas inequidades, por el otro. Por lo que se refiere al primer elemento, cabe señalar que los niveles de salud están firmemente condicionados por la alimentación, la educación y por la disponibilidad de determinados servicios públicos —agua potable en particular— todo ello, a su vez, dependiente del ingreso, de suerte que la atención médica predominantemente se aboca a restaurar la salud, más que a preservarla y a promoverla, y la salud pública sólo parcialmente lo logra [...] Se ha dicho —y con razón— que democracias que no son igualitarias, y yo añadiría, que no son igualitarias en salud, no son democracias”, véase nota 18.

⁶⁶ Véase nota 58.

El papel del juez en el acceso a la justicia...

Esta argumentación construida para garantizar el acceso de la comunidad a la administración de justicia y la tutela efectiva de su derecho a la salud, a la luz del interés legítimo, sería hoy en día innecesaria, pues basta con que los integrantes de la comunidad demuestren una afectación directa o indirecta, o simplemente su situación, para que se proceda a la admisión de la demanda. El acto impugnado no sólo transgredió la esfera jurídica de las personas a quienes se les vulneró el derecho a la salud, sino que trascendió a la esfera colectiva, violando, así, un bien jurídico social. Por tanto, el argumento del juez, que de alguna manera puede ser calificado como progresista o garantista, permitió la tutela efectiva del derecho a la salud de la comunidad referida, reconociendo, de facto, la figura de interés legítimo, y permitiendo la justiciabilidad de derechos que anteriormente carecían de una protección adecuada.⁶⁷

En aquel entonces, al no contemplarse el interés legítimo, se requería una condición necesaria de individualidad-exclusividad, la cual no estaba presente en el caso,⁶⁸ pues la pretensión es concurrente e inescindible, por tratarse de un derecho y un bien de carácter colectivo, cuya incidencia no puede dividirse o individualizarse. Construir una unidad médica conlleva un beneficio generalizado para todos los habitantes, con independencia de quienes hayan promovido el juicio de amparo, pues se trata de un derecho de incidencia colectiva y no personal o particular.

En el fondo, el juez argumentó que, toda vez que los lineamientos y las obligaciones de las autoridades administrativas se encontraban en disposiciones normativas, y, en función de éstas, se encontraban obligadas a ejecutar lo contenido en las normas jurídicas. Para fundamentar y motivar sus razonamientos, el juez llevó a cabo una interpretación conforme a la Constitución federal y los instrumentos internacionales, tomando como base el deber que tiene el Estado de asegurar una adecuada atención de los servicios de salud, y que cualquier persona tenga la posibilidad de acceder a éstos, los cuales deberán funcionar en todo momento y en cualquier circunstancia.

⁶⁷ Véase Cossío Díaz, José Ramón. 1998. *Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución*. México: Cámara de Diputados/IIJ-UNAM.

⁶⁸ Véase nota 58.

De igual forma, el juez refirió en su sentencia lo dispuesto en la Ley General de Salud y la Ley número 159 de Salud del Estado de Guerrero, en las que expresamente se señala la obligación de vigilar que las instituciones de salud presten los servicios a los habitantes de la entidad que lo requieran, conforme a los criterios de universalidad y gratuidad.

Entre las normas de derecho internacional referidas como parte de su fundamentación y motivación, el juez señaló los artículos 7 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁶⁹ así como 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁷⁰ los cuales reconocen el principio de igualdad y el derecho a la salud. Además de estas normas, resalta el fundamento realizado al tomar como base las interpretaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en relación con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁷¹ ya que en ese año aún no estaba inserto en el texto constitucional mexicano el bloque de constitucionalidad, lo que hace más admirable la labor interpretativa y progresista del juez.

Finalmente, el juez advirtió que era un hecho que, conforme a lo dispuesto por la normatividad de la materia, en concreto, por el MIDAS, no existe la obligación de construir unidades médicas si no se cumplen con los requisitos establecidos; sin embargo, ese mismo ordenamiento prevé la construcción de casas de salud en aquellas comunidades rurales que no dispongan de este servicio. Por tanto, declaró que las autoridades habían sido omisas de cumplir con lo dispuesto por el propio marco legal que las regula, por lo que, en su resolutivo, determinó que, a fin de dar cabal cumplimiento al marco constitucional, internacional y

⁶⁹ ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consultada el 31 de julio de 2014).

⁷⁰ OEA. Organización de los Estados Americanos. 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 2 de agosto de 2014).

⁷¹ ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (consultada el 2 de agosto de 2014).

legal, deberían abatirse las carencias que impedían la prestación óptima de los servicios de salud, tales como la falta de agua potable, mobiliario, luz eléctrica y medicamentos, entre otros.

En el resolutivo, en una sentencia digna de encomio, se amparó a los quejosos y se les ordenó a las autoridades locales de la materia que cumplieran con lo dispuesto en el MIDAS. Esto es, que se construyera una casa de salud debidamente acondicionada, con mobiliario y medicinas, y que el centro de salud ubicado en la cabecera municipal también fuera acondicionado y le fueran suministrados los insumos necesarios, así como el personal médico adecuado.⁷²

Cabe señalar que aun cuando se emitió la sentencia 1157/2007-II, no significó que las autoridades vinculadas actuaran de forma inmediata en la concreción de los resolutivos, en específico, en lo relativo al centro de salud ubicado en la cabecera municipal.

La sentencia determinó dos obligaciones para las autoridades sanitarias del estado de Guerrero. Por una parte, que el lugar donde se prestarían los servicios de salud en la comunidad mininuma tuviera los elementos básicos o necesarios para su buen funcionamiento, lo cual implicaba el acondicionamiento indispensable de mobiliario y medicamentos, conforme al MIDAS emitido por la Secretaría de Salud de la entidad. La otra obligación consistía en que la cabecera municipal contara con un inmueble adecuado para el funcionamiento de un centro de salud que pudiera prestar los servicios de necesarios, esto es, que tuviera la infraestructura, el personal adecuado y los medicamentos conforme a lo dispuesto en el MIDAS.

Ante el incumplimiento de las autoridades sanitarias del estado, integrantes de la comunidad acudieron de nueva cuenta ante el juez de distrito para solicitar la ejecución total de la sentencia de amparo, ya que, derivado del incumplimiento, prevalecía la violación del derecho al acceso de justicia, así como una discriminación a los miembros de la comunidad por su condición étnica.

Con el caso Mini Numa quedó evidenciado que el juez juega un papel determinante en la aplicación y construcción de políticas sociales por medio de sus resoluciones, pues, en muchas ocasiones, se requiere

⁷² Véase nota 63.

de una serie de impulsos de carácter judicial que permitan que los derechos humanos de carácter social alcancen su vigencia óptima.

Otros casos relevantes

Otro caso relevante en el que se puede evidenciar el reconocimiento del interés legítimo en materia de amparo, de forma previa a su inserción formal en el texto constitucional, es la sentencia del amparo directo 496/2006,⁷³ promovido por la asociación de nativos y colonos de la comunidad de San Pedro Tláhuac, mediante la cual se pretendía revertir el permiso otorgado por la autoridad administrativa para que fuera instalada una estación de distribución de gas, lo que implicaba un riesgo inminente para la población.

El Tribunal valoró el interés legítimo de la comunidad y decidió proteger los derechos humanos que podrían estar en peligro, lo cual implicó una acción de tutela de actos futuros que, en caso de generarse, podrían provocar una afectación colectiva.

En 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo un amparo presentado en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ante su negación de otorgar un medicamento específico para el tratamiento de una enfermedad huérfana, también conocida como rara, por ser poco frecuente su padecimiento.

La discusión de este asunto posibilitará al máximo Tribunal determinar los alcances de la obligación que las instituciones de seguridad social tienen de proveer los fármacos que sean necesarios para tratar las enfermedades, aun cuando no se encuentren en el cuadro básico de medicinas.

El hecho de no proveer a un enfermo de un medicamento debido a que padece una enfermedad rara y, por ende, éste no está en el denominado cuadro básico, conlleva una violación al derecho a la salud, ya que la vigencia de éste no se debe limitar por ninguna circunstancia o condición; el acceso a la atención médica debe ser óptimo e integral.

⁷³ Amparo en revisión 496/2006. Típic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac, A.C. 17 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez. [Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/173/173001.pdf> (consultada el 3 de agosto de 2014)].

El papel del juez en el acceso a la justicia...

El caso se suscitó mediante el juicio de amparo promovido por un derechohabiente del IMSS que en abril de 2013 solicitó la atención para que se le tratara la enfermedad denominada hemoglobinuria paroxística nocturna. Ante la negativa de la institución de proporcionarle los medicamentos necesarios para la atención médica eficaz y adecuada, decidió ampararse, ante la violación de su derecho a la salud.

De ahí la trascendencia del caso, ya que la Suprema Corte podrá establecer los alcances del derecho a la salud, en cualquier caso y ante cualquier circunstancia, sin que medien argumentos que puedan llevar a discriminaciones por el predominio de formalismos legales.

Papel de los organismos no jurisdiccionales en el acceso efectivo a la justicia

Ante la obligación de agotar todas las instancias, sobre todo en casos en los que se tienen que impugnar vulneraciones de derechos en órganos administrativos, muchas personas y grupos sociales han optado por buscar protección mediante instancias y mecanismos no jurisdiccionales, entre los cuales destaca acudir a la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Este organismo, constitucionalmente autónomo, mediante sus recomendaciones, ha logrado promover y garantizar, de forma efectiva, en muchos casos, derechos de carácter social y difuso, aun cuando no es un ente que ejerce un control jurisdiccional ni sus recomendaciones son legalmente obligatorias.

Una de las ventajas de los organismos de protección no jurisdiccional de derechos humanos, a diferencia de los jurisdiccionales, es que facilitan notablemente el acceso a la justicia de toda persona a la que haya sido quebrantado algún derecho, así como a los grupos vulnerables que son afectados en sus derechos. Por medio de su facultad de investigación y las recomendaciones emitidas, muchas violaciones han sido reparadas en un tiempo razonable, lo que en ocasiones no sucede en los procedimientos jurisdiccionales.

La eficacia que ha alcanzado el cumplimiento de las recomendaciones de este órgano constitucional ha sido alta, lo cual posibilita que se

convierta en un mecanismo idóneo para resolver violaciones a derechos humanos que, por su gravedad y urgencia, requieren de un pronunciamiento y una actuación rápida y efectiva.

En los informes dados por el entonces ombudsman Raúl Plascencia Villanueva, se refiere un porcentaje cercano a 90% de acatamiento de las autoridades en relación con las recomendaciones emitidas por la CNDH. Desafortunadamente, no existe un mecanismo de seguimiento puntual de esta entidad que posibilite advertir si efectivamente la autoridad ha cumplido con lo dispuesto en las recomendaciones. Sin embargo, aunque estos índices muestran la eficacia funcional de la Comisión, esto no resulta suficiente para garantizar integralmente la vigencia de los derechos humanos, sobre todo en los casos en los que existe una negativa de la autoridad de aceptar alguna recomendación, o bien, ante el incumplimiento de dicha recomendación cuando ha sido aceptada, lo que conlleva una falta de restitución o reparación del derecho violado.

Si bien con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se reforzaron las atribuciones de la Comisión para hacer más efectivas sus recomendaciones, resultaría propicio transitar hacia un esquema más idóneo, que asegure el cumplimiento de los deberes y las obligaciones de las autoridades en cuanto a la defensa de los derechos humanos.

Un ejemplo de la importancia de estos medios de tutela no jurisdiccionales en la atención oportuna de reclamos de grupos sociales (principalmente vulnerables) ante violaciones a sus derechos humanos son los casos presentados en distintas entidades de la Federación, principalmente en Oaxaca, en los que se ha evidenciado la falta de atención médica a mujeres en labor de parto, lo que ha puesto en peligro su vida y la de los recién nacidos.

El derecho humano a la salud implica una serie de acciones que el Estado tiene que impulsar para garantizar su vigencia, como la implementación de protocolos y procedimientos que permitan el acceso de cualquier persona a los servicios de salud.

Una atención deficiente limita el acceso a la salud de las personas, también, por el principio de interdependencia, la violación a otros derechos humanos, tales como el derecho a la seguridad e integridad personal, así como el derecho al trato digno.

Como parte de las acciones que se han emprendido para garantizar el derecho de no repetición de tales actos violatorios, la CNDH emitió recomendaciones al gobierno del estado de Oaxaca, con la finalidad de evitar, en lo sucesivo, la violación a tales derechos, así como la reparación efectiva de los daños ocasionados a las madres y sus recién nacidos.

En la recomendación No. 8/2014⁷⁴ acerca del caso de la negativa al derecho de la protección de la salud e inadecuada atención médica en el centro de salud rural de San Felipe Jalapa de Díaz, Oaxaca, del 27 de marzo de 2014, así como en la recomendación 15/2014⁷⁵ del caso de la negativa al derecho a la protección a la salud en el centro de salud rural del municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca, del 25 de abril de 2014, la Comisión fue enfática en que la falta de atención del personal médico de las instituciones de salud puso en riesgo grave a las mamás y a los recién nacidos, vulnerándose su integridad física, su derecho a la protección de la salud y el derecho al trato digno, acentuándose su condición de indígenas del sexo femenino, lo que implica la configuración de una acción discriminatoria.

Las recomendaciones emitidas se encaminan a tomar las medidas necesarias con el objeto de reparar el daño a las mujeres que no fueron atendidas al momento de dar a luz, así como a sus hijos, derivado de la responsabilidad directa del personal administrativo y médico de los centros de salud referidos.

De igual forma, se hizo hincapié en la necesidad de que exista una adecuada formación y capacitación del personal médico, tanto técnica y profesional como en materia de derechos humanos, pues es un factor

⁷⁴ Véase CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2014. RECOMENDACIÓN No. 8/2014 SOBRE EL CASO DE LA NEGATIVA AL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD E INADECUADA ATENCIÓN MÉDICA EN EL CENTRO DE SALUD RURAL DE SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ, OAXACA, EN AGRAVIO DE V1 Y SU RECIÉN NACIDA V2. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2014/REC_2014_008.pdf (consultada el 10 de agosto de 2014).

⁷⁵ Véase CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2014. RECOMENDACIÓN No. 15/2014 SOBRE EL CASO DE LA NEGATIVA AL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD EN EL CENTRO DE SALUD RURAL DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE LA CAL, OAXACA, EN AGRAVIO DE V1 Y SU RECIÉN NACIDO V2. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2014/Rec_2014_015.pdf (consultada el 10 de agosto de 2014).

determinante para garantizar el derecho social a la salud y demás derechos relacionados con éste.

La obligación constitucional y convencional de las autoridades de promover y proteger los derechos humanos se debe extender a la realización de acciones concatenadas de diversa índole, que permitan mantener la vigencia plena de dichos derechos, principalmente los de carácter asistencial, en los que el papel del Estado es fundamental para que se puedan ejercer eficazmente.

Actualmente, la Comisión da seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones dadas al titular del Ejecutivo del estado de Oaxaca, Gabino Cué Monteagudo, para, de esta forma, asegurar el derecho a la reparación y la no repetición de los actos violatorios de derechos humanos.

Diálogo entre jueces y poderes. Su papel en la vigencia de los derechos humanos

Hoy en día, como consecuencia de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, así como del reconocimiento del bloque de derechos y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la función jurisdiccional adquiere una nueva dimensión y trascendencia en la tutela y vigencia efectiva de los derechos humanos, ya que, mediante la interpretación, se pueden reconocer derechos implícitos y ampliar de forma más favorable aquellos contenidos en el marco constitucional o en instrumentos internacionales.

Para garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos humanos, el mero reconocimiento normativo no resulta suficiente, sino que es indispensable una labor de implementación por parte de la autoridad en sus respectivas competencias y atribuciones. En el caso del juez, éste deberá garantizar el acceso a la justicia de cualquier persona o colectividad, para que puedan tutelarse los derechos que han sido vulnerados. La función jurisdiccional permite ordenar los límites y alcances de los derechos humanos, sobre todo cuando las normas constitucionales y leyes hayan sido omisas al respecto.

De ahí la trascendencia de que se haya ampliado el acceso de toda persona a la justicia por medio del interés legítimo, lo cual implica la configuración de una legitimación procesal más idónea.

La justicia se ha globalizado, y el derecho comparado se ha centrado en el diálogo jurisprudencial que existe entre los jueces de distintos sistemas jurídicos e internacionales. Dichos diálogos permiten un mejor entendimiento de los alcances de los derechos humanos y su aplicación efectiva.

De igual forma, como se señaló, los jueces pueden, mediante su función interpretativa, dar vigencia a derechos no reconocidos por los marcos constitucionales e instrumentos internacionales.⁷⁶ Estos derechos, que muchas veces se encuentran en la penumbra,⁷⁷ requieren de una activación jurisdiccional para que sean reconocidos y, por ende, efectivos, ya que, con independencia de que no estén previstos normativamente, deben ser sujetos de protección. Tal como lo prevé la novena enmienda constitucional de los Estados Unidos de América: “El hecho de que en la Constitución se enumeren ciertos derechos no deberá interpretarse como una negación o menosprecio hacia otros derechos que son también prerrogativas del pueblo”.⁷⁸

Derivado de la trascendental reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave en 2000, en un afán por ampliar y garantizar de forma efectiva el goce y ejercicio de los derechos de las personas, se estableció en el artículo 4 que

⁷⁶ Un ejemplo son los derechos y principios generales del derecho internacional, los cuales dominan la dinámica de las relaciones internacionales de forma implícita. Son un instrumento eficaz para la adecuada aplicación e interpretación de los ordenamientos jurídicos internacionales. El principio de buena fe, la prohibición del abuso del derecho, el principio de cosa juzgada, entre otros, son algunos de los principios comunes para los estados, véase Valencia Restrepo, Hernán. 2007. “La definición de los principios en el Derecho Internacional contemporáneo”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 106 (enero-junio): 69-124.

⁷⁷ En el caso *Griswold v. Connecticut* (1965), la Suprema Corte de los Estados Unidos de América decidió que la Constitución protege el derecho a la intimidad. El caso versó acerca de un ordenamiento vigente en el estado de Connecticut que prohibía a cualquier persona tomar cualquier medicamento o droga para prevenir el embarazo. Por mayoría de 7 votos contra 2, la Corte declaró la invalidez de la ley, arguyendo que se vulneraba el derecho a la intimidad marital. Si bien la *Bill of Rights* no reconocía explícitamente el derecho a la privacidad, el juez William O. Douglas señaló ante el Pleno que éste se encontraba en las penumbras de la tutela constitucional, pero aun cuando tuviese un reconocimiento expreso, existía como un derecho implícito perfectamente garantizado, véase US Supreme Court. 1965. *Griswold v. Connecticut*. Disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/479/> (consultada el 10 de agosto de 2014).

⁷⁸ Administración de Archivos y Registros Nacionales de Estados Unidos. Novena enmienda a la Constitución Política de los Estados Unidos de América. 1791. Disponible en <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html> (consultada en 12 de agosto de 2014).

no sólo mediante las normas constitucionales, internacionales y legales es que se puede dar paso al reconocimiento de derechos humanos, sino también por medio de la labor jurisdiccional de los jueces, quienes pueden construir los límites y alcances de un derecho humano al resolver un caso favoreciendo de la mejor forma a la persona.⁷⁹

Hacia un modelo idóneo de protección de los derechos humanos

A lo largo de este texto se ha podido advertir la evolución que, en tiempos recientes, ha tenido la función jurisdiccional en cuanto a la protección efectiva de los derechos humanos, particularmente, en aquellos que anteriormente no estaban sujetos a una judicialización, lo que reducía el margen de defensa constitucional, restándoles eficacia a éstos y al propio orden constitucional.

De ahí la trascendencia de que aquellos derechos carentes de tutela, principalmente los sociales y difusos, hoy en día gocen de una eficacia y vigencia que en años anteriores no tenían, sin que esto implique que se encuentren totalmente garantizados.

Existen varios aspectos que han incidido a favor de esta mejora en la protección de los derechos humanos, como se ha señalado anteriormente, entre ellos, la apertura en el acceso a la justicia en el juicio de amparo, mediante la inclusión de la figura del interés legítimo, así como las nuevas atribuciones y responsabilidades del juez constitucional y de toda autoridad,⁸⁰ derivado de la reforma constitucional en materia de

⁷⁹ “Los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social”, véase Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2014. Veracruz: Congreso del Estado de Veracruz. [Disponible en: [http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION%20POLITICA%2009-01-15\(1\).pdf](http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION%20POLITICA%2009-01-15(1).pdf) (consultada el 15 de abril de 2014)].

⁸⁰ En el artículo 1 de la Constitución federal se establece el deber que tienen “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las

derechos humanos y del caso Rosendo Radilla. Sin embargo, aún existen áreas de oportunidad para incrementar la solvencia en la defensa y el reconocimiento de los derechos.

Una de estas áreas se sitúa en la deficiente aplicación de las disposiciones legales y de las políticas públicas, principalmente en lo referente a los derechos sociales y difusos, cuya naturaleza requiere de esos impulsos para su adecuado ejercicio.

Como se ha advertido, los derechos sociales y difusos son derechos humanos, por lo que no poseen una naturaleza programática o presupuestal; así, su reconocimiento y tutela no debe supeditarse única y exclusivamente a la concreción de leyes y políticas públicas, mucho menos a cuestiones presupuestales, ya que su vigencia estaría reduciéndose a meras intenciones.

Como se señaló, la vaguedad de las disposiciones legales y constitucionales de los derechos humanos es una oportunidad para que el juez fije progresivamente el contenido y los alcances de éstos. De ahí que su labor ya no se limite a la aplicación normativa al caso concreto, sino que, a fin de garantizar la vigencia de los derechos humanos como parámetros supremos de validez, debe efectuar una actividad constructiva para subsanar dichas vaguedades.

Estos esfuerzos de complementación y construcción consisten en la aplicación directa de un derecho humano reconocido por la Constitución o por los instrumentos internacionales, incluso, aquellos derechos implícitos o en penumbras que para su ejercicio requieren del establecimiento de directrices claras y precisas que limiten de forma adecuada sus alcances y límites, así como la definición de disposiciones constitucionales, legales y de políticas públicas para su adecuada materialización.

Para garantizar la vigencia de los derechos sociales y difusos es necesario que exista coordinación entre los poderes Legislativo, Ejecutivo

violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”, véase nota 20. De igual forma, en el caso *Gelman vs. Uruguay*, la Corte Interamericana emitió una jurisprudencia en la que se estableció el criterio de que toda autoridad tiene la obligación de llevar a cabo el control difuso de convencionalidad, véase Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2013. Caso *Gelman vs Uruguay*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Supervisión de cumplimiento de sentencia. 20 de marzo. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf (consultada el 15 de agosto de 2014).

y Judicial, ya que para alcanzar su eficacia requieren de leyes que reglamenten y encaucen su ejercicio, así como de políticas públicas que materialicen y definan su alcance.

Pero, como se señaló, no es posible supeditar la vigencia de estos derechos a aspectos legales y programáticos, por lo que el papel del juez es determinante, y debe supervisar que las disposiciones normativas y las políticas públicas tiendan a favorecer el adecuado ejercicio de estos derechos. Por tanto, el control jurisdiccional del juez no sólo se limita a las normas, sino a las políticas públicas encargadas de desarrollar estos derechos.

En el supuesto concreto de que exista una omisión normativa y programática de algún derecho, el juez tiene la responsabilidad de que el reconocimiento y la tutela se hagan efectivos, por lo que en sus resoluciones tiene que diseñar disposiciones y políticas públicas que tiendan a ello.

Ahora bien, para asegurar que exista una protección integral y uniforme de todos los derechos humanos, como se señaló anteriormente, se debe transitar a un modelo de defensa más eficaz, en el que no exista ningún margen de impunidad ni vulnerabilidad para los derechos. Esto se puede generar si hay un diálogo entre los diversos mecanismos de protección de derechos humanos, particularmente entre los no jurisdiccionales y los jurisdiccionales.

Un esquema de índole consultivo-jurisdiccional ha mostrado ventajas, particularmente en el sistema interamericano de derechos humanos, en el cual la restitución al derecho humano se garantiza en un alto porcentaje. Primero, por una vía consultiva ante un órgano no jurisdiccional, que tras la emisión de una recomendación busca asegurar la vigencia del derecho mediante la buena fe del Estado en resarcir la afectación; en caso de que no se acepte la recomendación o subsista la violación, por vía jurisdiccional se vincula al responsable para actuar en consecución. Este modelo, trasladado al ámbito local, puede resultar mucho más efectivo, pues si bien existen órganos consultivos que por medio de recomendaciones pretenden salvaguardar la vigencia de los derechos humanos, es un hecho que existe poca vinculación con los órganos jurisdiccionales encargados de su tutela. En la medida que se generen diálogos y vínculos entre estos órganos, se llegará a un Estado ideal para el ejercicio y la defensa adecuada de todos los derechos, con independencia de su carácter individual, colectivo o difuso.

Consideraciones finales

Sin duda, con las reformas constitucionales en materia de juicio de amparo y de derechos humanos del 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, se ha propiciado la generación de nuevos paradigmas, cuya característica se cimienta en la ampliación de los derechos humanos y una mejor tutela de los mismos, mediante un nuevo diseño constitucional que facilita el acceso y la protección de éstos ante cualquier posible violación.

Si bien los rasgos de estos paradigmas son visibles, es un hecho que se encuentran en un proceso de permanente evolución. Una de las figuras que ha sido incluida en el sistema constitucional, y que ejemplifica la aparición de dichos paradigmas, como se ha mencionado y analizado en este estudio, es el interés legítimo en el juicio de amparo, cuya finalidad es garantizar el acceso y la protección efectiva de toda persona que lo solicite a la justicia federal.

La inclusión del interés legítimo implica que los derechos humanos de carácter colectivo y difuso, que anteriormente se encontraban en estado de indefensión por no ser derechos subjetivos, sean perfectamente justiciables.

Ahora bien, el interés legítimo tiene una capacidad de tutela mucho más amplia, pues no se limita a la configuración de un agravio personal y directo, sino que, como se ha podido advertir, extiende su defensa a violaciones directas o indirectas, incluyendo a aquellas personas que poseen una posición especial frente al orden jurídico, aspecto que permite que derechos e intereses difusos puedan ser garantizados jurisdiccionalmente. Con ello se permite que todos los tribunales, constitucionales por su vocación desde 2011, revisen y protejan los derechos humanos en su integridad, desde su dimensión constitucional, internacional y legal.

Sin embargo, la función jurisdiccional requiere de la complementariedad de todas las autoridades para el cumplimiento de sus sentencias, así como para que, en el ámbito de su competencia, protejan todos los derechos del hombre, tal como lo prescribe el nuevo artículo 1 de la Constitución mexicana.⁸¹

⁸¹ Véase nota 20.

Uno de los beneficios de la ampliación de la tutela de todos los derechos humanos son los efectos de la cosa juzgada derivada de las sentencias de amparo, en particular, cuando se trate de derechos colectivos o difusos, ya que dichos efectos no se limitan a beneficiar a las partes que promovieron el juicio de amparo, sino que, por su propia naturaleza, se expanden colectivamente.