AMPARO EN REVISIÓN 566/2015
QUEJOSOS: Q1 Y OTROS

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
SECRETARIOS: JOSÉ IGNACIO MORALES SIMÓN
ARTURO BÁRCENA ZUBIETA

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día quince de febrero de dos mil diecisiete.

Vo. Bo.
Sr. Ministro:

VISTOS; y
RESULTANDO:

Cotejó:

PRIMERO. Antecedentes. El 24 de junio de 2011, el Gobierno del Estado de Nayarit, a través de la Secretaría de Obras Públicas y la empresa ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante sólo *****), celebraron un contrato de obra pública a base de precios unitarios y tiempo determinado por el cual a dicha empresa se le encomendó la “construcción de ciudad de las artes, primera etapa” en Tepic, Estado de Nayarit.¹

De acuerdo con lo expuesto por los quejosos en la demanda de amparo,² el 30 de agosto de 2011 se inauguró la construcción de la primera parte de la Ciudad de las Artes, misma que se realizó sobre el inmueble ubicado en la Avenida Estadios, cuyo uso anterior era de estadio de fútbol.

Posteriormente, el Congreso del Estado de Nayarit aprobó la solicitud del Gobierno del Estado para la obtención de un crédito a fin de realizar las obras tendentes a cumplimentar la construcción de la segunda parte de la Ciudad de las Artes. No obstante, el 29 de junio de 2013, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el Decreto que autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas, desincorpore y enajene el bien inmueble

¹ Fojas 438 a 477 del juicio de amparo indirecto *****.

² Fojas 386 y 387 del amparo indirecto ***** y su acumulado *****.

conocido como Parque de Béisbol de Tepic,³ por lo que el 20 de julio de 2013, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit la “PRIMERA CONVOCATORIA DE VENTA PÚBLICA 01/2013” en la que se ofertó públicamente dicho inmueble.⁴

SEGUNDO. Demanda de amparo. Por escrito presentado el 26 de julio de 2013 ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo, Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, **Q1** en su calidad de quejoso y representante común, **Q2, Q3, Q4, Q5, Q6, Q7, Q8, Q9, Q10, Q11, Q12, Q13, Q14, Q15** y **Q16**, demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.
2. Congreso del Estado de Nayarit.
3. Titular de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit.
4. Titular del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Nayarit.
5. Titular de la Contraloría General del Estado de Nayarit.
6. Titular del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
7. Titular del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nayarit.
8. Titular de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit.

ACTOS RECLAMADOS:

1. De la autoridad identificada con el número **(1)** se reclama la promulgación y publicación del decreto aprobado por el Congreso del Estado de Nayarit, que lo autoriza para desincorporar y enajenar mediante contrato de compraventa el inmueble ubicado en Avenida Estadios esquina calle Castillo Ledón, conocido como antiguo estadio de béisbol.

³ Fojas 417 a 419 ídem.

⁴ Fojas 420 a 421 ídem.

2. De la autoridad identificada con el número **(2)** se reclama la aprobación del decreto que autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del propio Estado, para desincorporar y enajenar a favor de tercero el bien inmueble conocido como estadio de béisbol.
3. De las autoridades identificadas con los números **(1), (2), (6)** y **(7)**, se reclama la omisión consistente en que hasta la fecha no se haya culminado con la construcción de las etapas subsecuentes del proyecto denominado “Ciudad de las Artes”.
4. De la autoridad responsable identificada con el número **(8)** se reclama la elaboración de la “PRIMERA CONVOCATORIA PARA VENTA PÚBLICA 01/2013” en la que se oferta para venta pública el bien inmueble en donde antes se encontraba.
5. De la autoridad identificada con el número **(3)** se reclama que es la Secretaría de Estado la autorizada para desincorporar y enajenar, por órdenes del Titular del Poder Ejecutivo, el bien inmueble conocido como antiguo estado de béisbol de Tepic, Nayarit.
6. En cuanto a la autoridad identificada con el número **(4)** se reclama su facultad de llevar a cabo la escrituración en caso de que se llegue a enajenar el bien inmueble conocido como antiguo estadio de béisbol de Tepic, Nayarit.
7. Finalmente, en cuanto a la autoridad responsable identificada con el número **(5)** se le reclama su facultad de llevar a cabo el control, fiscalización, contabilidad y transferencia de los recursos que se obtengan como consecuencia de la venta del inmueble conocido como antiguo estadio de béisbol de Tepic, Nayarit.

TERCERO. Derechos violados. La parte quejosa invocó como garantías vulneradas las contenidas en los siguientes artículos y ordenamientos legales: artículos 1º, 3º y 4º de la Constitución; artículos 22 y 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civil y Políticos; artículo 14, párrafo 1, inciso a) y artículo 14, apartado 2 del protocolo de San Salvador; artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

CUARTO. Admisión, trámite y resolución del juicio de amparo.

Correspondió conocer del asunto al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, cuyo titular, por auto de 30 de julio de 2013, apercibió al representante común para que precisara quiénes tenían la calidad de quejosos.⁵ Así, por escrito presentado el 30 de julio de 2013, el representante común desahogó la prevención.⁶

Por acuerdo de 31 de julio de 2013, el juez de distrito tuvo a **Q1** dando cumplimiento a la prevención realizada en el proveído de 30 de julio del mismo año. De igual forma, en dicho acuerdo identificó los actos reclamados y advirtió que el consistente en la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes” no tenía relación con los restantes tres, por lo que ordenó la separación de autos, precisando que dicho juzgado únicamente conocería de los actos reclamados consistentes la aprobación, promulgación y publicación del decreto que autoriza desincorporar y enajenar el inmueble conocido como antiguo estadio de béisbol.⁷

Atento a lo anterior, por razón de turno correspondió conocer de la separación de la demanda al propio juez de distrito que la ordenó, por lo que mediante auto de 2 de agosto de 2013, se avocó a su conocimiento, ordenó formar el expediente bajo el número *********, y requirió a los quejosos para que dentro del término de 5 días exhibieran doce copias más de su demanda de amparo, apercibiéndoles que en caso de no hacerlo, la demanda se tendría por no presentada.

El 12 de agosto de 2013, el representante común dio cumplimiento al requerimiento realizado. Por auto de 13 de agosto de 2013, el juez del conocimiento determinó desechar la demanda de amparo porque los quejosos no agotaron el principio de definitividad, concluyendo que se actualizaba la causal de improcedencia contenida en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo y, por ende, ordenó desechar la demanda de amparo con el argumento de que si el acto reclamado consistía en la

⁵ Fojas 422 a 423 ídem.

⁶ Fojas 425 y 426 ídem.

⁷ Fojas 427 a 431 ídem.

orden emitida por las autoridades responsables de suspender las obras respecto de la construcción del proyecto denominado “Ciudad de las Artes”, era claro que se trataba de actos administrativos y, por tanto, procedía su impugnación mediante la interposición de juicio contencioso administrativo y los quejosos no acudieron ante el juicio ordinario a impugnar el acto reclamado a las autoridades administrativas señaladas.

QUINTO. Recurso de queja. Inconforme con dicha resolución, el 21 de agosto de 2013,⁸ Q1, en su carácter de quejoso y representante común interpuso recurso de queja, mismo que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, que en sesión de 3 de octubre de 2013 resolvió declararlo fundado y ordenó al juez de distrito del conocimiento admitir la demanda a fin de no dejar a los promoventes en estado de indefensión.

SEXTO. Admisión, trámite y resolución del juicio de amparo. Consecuentemente, por auto de 16 de octubre de 2013, el juzgado de distrito admitió la demanda de amparo respecto del acto reclamado consistente en la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes”.⁹ Posteriormente, las autoridades rindieron sus informes justificados y la parte quejosa intentó ampliar su demanda, misma que fue desechada por extemporánea,¹⁰ no obstante, se le tuvo señalando como nuevas autoridades responsables a los Titulares de la Secretaría de Obras Públicas y de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto, ambas del Estado de Nayarit. Seguido el juicio por sus trámites legales, el juez de distrito llevó a cabo la audiencia constitucional el 16 de mayo de 2014 y dictó sentencia en la que resolvió sobreseer el juicio de amparo.

SÉPTIMO. Recurso de revisión. Inconformes con la determinación anterior, los quejosos interpusieron recurso de revisión, mismo que presentaron el 3 de junio de 2014 en la Oficina de la Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de juicios Federales del Estado de Nayarit. Asimismo, por escrito de 20 de junio de 2014, el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nayarit promovió “amparo adhesivo”. El 8 de julio de

⁸ Fojas 76 a 85 ídem.

⁹ Fojas 205 a 207 ídem.

¹⁰ Foja 377 a 379 ídem.

2014, el Presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito admitió el recurso de revisión promovido por los quejosos, lo registró con el número *********, ordenó dar vista al Agente del Ministerio Público Federal y desechó el amparo adhesivo al considerar que dicha figura correspondía al amparo directo.

OCTAVO. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los quejosos presentaron ante esta Suprema Corte una petición para la atracción del recurso de revisión, misma fue registrada el 28 de octubre de 2014 por el Secretario General de Acuerdos con el número *********. Ante la falta de legitimación del promovente, se ordenó ponerla a consideración de los Ministros integrantes de esta Primera Sala, haciendo suya la atracción el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En sesión del 25 de marzo de 2015, la Primera Sala resolvió ejercer su facultad de atracción respecto al amparo en revisión en comento. El 12 de mayo de 2015, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto, ordenó radicar el asunto en la Primera Sala con el número de expediente 566/2015 y turnó el asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto de resolución respectivo. Mediante proveído de 12 de junio de 2015, esta Primera Sala se avocó al conocimiento del presente asunto.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, tercer párrafo, de la Constitución; 85 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el Punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional el cual fue atraído por esta Suprema Corte.

SEGUNDO. Oportunidad del recurso interpuesto por los quejosos. El recurso de revisión es oportuno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, ya que la sentencia

recurrida se notificó por lista a la parte recurrente el 19 de mayo de 2014, la cual surtió efectos el 20 siguiente; por tanto, el plazo de diez días para la interposición del recurso transcurrió del 21 de mayo al 3 de junio de 2014, descontándose los días 24, 25 y 31 de mayo, así como el 1° de junio por ser sábado y domingo y en consecuencia, inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo vigente y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si el recurso fue interpuesto el 3 de junio de 2014, es claro que el mismo resulta oportuno.

TERCERO. Elementos necesarios para resolver el presente recurso. A continuación se sintetizan los argumentos expuestos por la quejosa en la demanda de amparo, la respuesta dada por el juez de distrito a dichos argumentos, los agravios planteados por los quejosos en el recurso de revisión y, por último, los argumentos alegados por la Directora General del Consejo Estatal para la cultura y las Artes de Nayarit en su revisión adhesiva.

I. Demanda de amparo

En relación con el acto consistente en la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes”, los quejosos plantearon en la demanda de amparo los argumentos que se sintetizan a continuación:

- (1)** En la demanda de amparo se acredita que los quejosos tienen interés legítimo para acudir al juicio de amparo porque acuden al juicio de manera individual como parte de una colectividad aduciendo un interés cualificado consistente en lo siguiente: **(i)** ser sujetos que forman parte de asociaciones civiles que se encargan de promover, incentivar, apoyar y difundir las actividades culturales de la sociedad y la protección al ambiente; **(ii)** ser ciudadanos mexicanos a quienes se creó una expectativa de derecho en torno a la construcción del proyecto de la Ciudad de las Artes; y **(iii)** ser sujetos que realizan actividades artísticas y culturales como parte de su vida profesional y habitual.
- (2)** El Gobierno del Estado de Nayarit, representado en su función ejecutiva y legislativa, se comprometió a construir, una vez demolidos los antiguos estadios de fútbol y béisbol, nuevos espacios de recreación, esparcimiento y de acceso a la cultura en el mismo lugar, sin embargo, hasta la fecha no se ha culminado el proyecto presentado por el Gobierno del Estado respecto a la construcción en ambos predios de la “Ciudad de las Artes” y, es en ese sentido, se trasgrede el derecho a la cultura de los quejosos, ya que de las pruebas aportadas a juicio se advierte que el titular del Poder

Ejecutivo del Estado de Nayarit declaró que se llevaría a cabo el proyecto, por lo que se creó la expectativa de derecho en cuanto al desarrollo que tendría la población del estado en sus derechos culturales. De esta manera, la omisión de construir la “Ciudad de las Artes” transgrede los derechos culturales de los nayaritas de manera significativa, ya que si el proyecto se llevara a cabo, se contaría con mejores instalaciones para brindar servicios culturales, procurando el fomento, difusión, promoción, enseñanza y acceso a la cultura. Por lo demás, según el libro “Atlas de Infraestructura Cultural de México”, así como la información publicada en la página oficial del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se puede observar que en Nayarit se ha dado un retroceso en materia cultural, toda vez que se contabilizaron menos museos, salas de lectura y centros de cultura en el año 2013 que en el 2003. En relación a las bibliotecas se produjo un estancamiento, ya que del año 2003 a la fecha es mínimo el incremento que ha habido en las mismas. En consecuencia, existe un retroceso en el goce de los derechos culturales de los ciudadanos de Nayarit, pues no ha habido un acrecentamiento de espacios públicos en los que se promueva y desarrolle la cultura.

II. Sentencia de amparo indirecto

En síntesis, el juez de distrito expuso las siguientes consideraciones en la sentencia de amparo:

- (1)** De conformidad con el artículo 107, fracción I, de la Constitución y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente si el acto reclamado no afecta el interés jurídico o legítimo de la parte quejosa. En ese sentido, el interés legítimo constituye una figura jurídica intermedia entre el interés jurídico y el interés simple, por lo que no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su especial situación frente al orden jurídico, en el entendido de que ésta no exige ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de la colectividad, identificada o identificable, lo que en el caso no fue demostrado por los quejosos.
- (2)** En el caso concreto, los quejosos no aportaron alguna prueba idónea para demostrar que cuentan con una tutela jurídica en relación a su especial situación frente al ordenamiento jurídico, ni que alguna norma establece un interés difuso en beneficio de la colectividad, identificada e identificable, lo que supondría la demostración de que los quejosos pertenecen a ella. De acuerdo con lo anterior, los quejosos no acreditaron tener interés legítimo, ya que del acervo probatorio no se advierte que sean personas dedicadas a actividades artísticas y culturales como parte de su vida profesional o que en su caso formaren parte de alguna asociación civil que se encargue de promover, incentivar, apoyar y difundir actividades culturales en el lugar donde se autorizó la obra cuya omisión reclaman. En consecuencia, es inconcuso que lo procedente es sobreseer el amparo.

III. Recurso de revisión

En contra de la sentencia del juzgado de distrito, los recurrentes plantearon los siguientes argumentos:

- (1) La interpretación que hace el juez de distrito de la fracción I del artículo 107 constitucional, mediante la cual asume que el interés legítimo sólo puede actualizarse si se cumple la condición de que los quejosos prueben en juicio la vinculación directa que guardan con el lugar en el que se autorizó la Ciudad de las Artes es incorrecta, toda vez que olvida que el presente juicio de amparo busca proteger el derecho de acceso a la cultura que se estima transgredido. Así, los quejosos no buscan la satisfacción de un interés personalísimo sino buscan gozar de una mejor infraestructura cultural que permita la realización de actividades artísticas en mejores condiciones.
- (2) Asimismo, es incorrecta la interpretación que el juez de distrito hace del artículo 107 constitucional, en el sentido de que considera que para la procedencia del juicio de amparo los quejosos están obligados a probar que cuentan con una tutela jurídica que protege su situación especial frente al ordenamiento, circunstancia que causa agravio ya que las normas integrantes del ordenamiento jurídico no son objeto de prueba, además de que en el capítulo V de la demanda de amparo se realizó un desarrollo pormenorizado de las disposiciones legales que prescriben y tutelan derechos en materia cultural.
- (3) El juez de distrito asume implícitamente que los intereses colectivos e intereses difusos son lo mismo y, por tanto, que los quejosos carecen de interés legítimo para efectos de la procedencia del juicio de amparo, lo anterior en virtud de que de que dicho juzgador circunscribe los derechos difusos dentro del ámbito de validez de los intereses colectivos al establecer que los primeros son ejercidos por una colectividad identificada e identificable, cuando ello es una característica específica de los últimos. En este sentido, lo sostenido por el juez es erróneo, ya que el interés legítimo resulta el derecho de acción, entendido en sentido amplio, que toda persona tiene para acudir a solicitar la protección constitucional cuando de los actos reclamados se advierta una afectación directa o indirecta, real y actual en la esfera jurídica del gobernado. En el caso los quejosos acreditaron tener interés legítimo en su aspecto colectivo. En efecto, los quejosos demostraron ser diputados locales con comisiones relacionadas a la cultura, artistas o miembros de asociaciones civiles que se dedican a promover el desarrollo de las artes y la cultura.¹¹

CUARTO. Estudio de interés legítimo. De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, los recurrentes combatieron las razones dadas por el juez de distrito mediante las cuales sobreseyó el juicio de amparo

¹¹ En este rubro se encuentran los quejosos Q1, Q2, Q5, Q9, Q15, Q14 y Q10.

indirecto, al considerar que de conformidad con el artículo 107, fracción I, de la Constitución y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, los quejosos no acreditaron tener interés legítimo para acudir al juicio de control constitucional. En ese sentido, el problema que se pone a consideración de esta Primera Sala consiste en determinar si los quejosos en efecto contaban con interés legítimo para combatir la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de la Artes”. Para poder dar una respuesta a esta cuestión, es necesario recordar los criterios establecidos por este Alto Tribunal sobre tema de interés legítimo contenido en la fracción I del artículo 107 de la Constitución.

Al resolver el **amparo en revisión 366/2012**,¹² esta Primera Sala sostuvo que “el interés legítimo puede definirse como aquel interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso”, en el entendido de que “[d]icho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, personal, de salud pública o cualquier otra.”

Posteriormente, el Pleno de esta Suprema Corte mantuvo una línea argumentativa similar en la **contradicción de tesis 111/2013**,¹³ en la que señaló sobre el interés legítimo supone “una legitimación intermedia entre interés jurídico e interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquiera pueda promover la acción”, de tal manera que “el interés legítimo solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.”

¹² Resuelto el 5 de septiembre de 2012, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹³ Resuelto el 5 de junio de 2014, respecto del punto resolutivo tercero por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del apartado IX, relativo al criterio que debe prevalecer en la presente contradicción. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

Una vez establecido que el interés legítimo exige la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica la cual no necesariamente debía ser patrimonial, el Pleno de este Alto Tribunal precisó que dicha afectación requería además “ser apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.”

Finalmente, a manera de resumen, el Pleno de esta Suprema Corte estableció que las notas distintivas del interés legítimo previsto en la fracción I del artículo 107 constitucional eran las siguientes:

- a)** Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.
- b)** El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, es decir, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
- c)** Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.
- d)** La concesión del amparo, se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso, es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
- e)** Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no

- sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.
- f) Así, el quejoso tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.
 - g) La situación jurídica identificable, surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.
 - h) Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible.
 - i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica. Es decir, el criterio contenido en la presente sentencia no constituye un concepto cerrado o acabado sobre el interés legítimo, sino que contiene los elementos suficientes para adaptarse a diversas situaciones, así como notas distintivas para no confundirse con otros tipos de interés.
 - j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

En ese orden de ideas, esta Primera Sala ha ido profundizando el estudio del tema del interés legítimo, encargándose de analizar cada vez más supuestos, en los que ya sea un individuo o una colectividad identificada o identificable pueden acudir al juicio de amparo para impugnar actos de los cuales no son destinatarios directos. En esta línea, en la **contradicción de tesis 553/2012**¹⁴ se abordó la problemática de si los usuarios de un club deportivo —menores de edad quienes acudían a través de sus padres— tenían interés legítimo para impugnar los actos de autoridad que se dirigían en contra del dueño de ese club y no a ellos, alegando que por su situación frente al orden jurídico se veían perjudicados por la imposibilidad de utilizar las instalaciones del club.

En dicho precedente se afirmó que “el interés legítimo, como se ha establecido, permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo”, precisando que dicho interés se actualizará en la mayoría de los casos cuando “existan actos de autoridad cuyo contenido normativo no es

¹⁴ Resuelta el 6 de marzo de 2013, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasiona un perjuicio o priva de un beneficio en la esfera jurídica del ciudadano, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento”, de tal manera que en esos casos “bien cabría hablar de un agravio personal e indirecto —en oposición al agravio personal y directo exigido por el interés jurídico”.

En este orden de ideas, en el **amparo en revisión 152/2013**,¹⁵ esta Primera Sala retomó esa argumentación para establecer los requisitos que los juzgadores de amparo deben verificar para determinar si una persona tiene interés legítimo para impugnar una ley de la que no es destinatario directo, tomando en consideración para ello la *especial situación* de aquéllos frente al ordenamiento. Así, se señaló que “para constatar un interés legítimo no es necesario que las normas impugnadas tengan como destinatarios directos a los quejosos, sino que pueden ser terceros que resienten la afectación indirecta, por una irradiación colateral de los efectos de la norma”, de tal manera que para determinar si existe interés legítimo se requiere “una evaluación no sólo de la relación de la ley y sus destinatarios, sino también de un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley.” Posteriormente, esa misma doctrina fue reiterada por esta Primera Sala en el **amparo en revisión 216/2014**.¹⁶

Finalmente, en relación con el tema que se analiza, es importante recordar lo sostenido por esta Primera Sala en el **amparo en revisión 323/2014**.¹⁷ Al respecto, en el caso concreto se señaló que la asociación civil quejosa acreditó encontrarse en una *especial situación* frente al ordenamiento para combatir la omisión de diversas autoridades federales de cumplir sus facultades de promover ante las instancias competentes las

¹⁵ Resuelto el 23 de abril de 2014, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. El Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra y se reserva el derecho de formular voto particular.

¹⁶ Resuelto el 5 de noviembre de 2014, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidente de esta Primera Sala; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

¹⁷ Resuelto el 11 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

responsabilidades administrativas y penales, así como las acciones resarcitorias de daños, en contra de funcionarios públicos federales y de las entidades federativas por las irregularidades en el manejo, destino y aplicación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), toda vez que “su objeto social se encuentra encaminado a realizar actos tendientes a estudiar la adecuada prestación de los servicios, públicos; así como evaluar, analizar, dictaminar [...] el ejercicio eficiente del gasto público educativo.” Con dicha argumentación esta Primera Sala consideró se actualizaba la existencia de un vínculo entre la quejosa y el derecho cuestionado en dicho precedente y, en consecuencia, aquélla contaba con interés legítimo.

Atento a lo anterior, tanto el Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte han sido consistentes en entender que para que exista interés legítimo se requiere: **(i)** que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; **(ii)** que el acto reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; **(iii)** la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; **(iv)** que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y **(v)** que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

Ahora, en el caso que nos ocupa los quejosos alegan que la omisión de culminar la “Ciudad de las Artes” afecta su derecho a la cultura porque se creó una expectativa de acceder a una extensión de la cineteca nacional, una ludoteca, una biblioteca, el área de la escuela de música y la escuela de Bellas Artes del Estado de Nayarit. En ese sentido, los quejosos demostraron que en la Ciudad de las Artes, como parte de los proyectos que desarrolla el Estado de Nayarit con recursos de subsidios se encuentran “la Escuela Superior de Música. Proyecto Ejecutivo y Primera Etapa de Ejecución”, “Escuela Superior de Música de Nayarit”, “Equipamiento de Ludoteca Ciudad de las Artes”, “Adquisición de Tecnología Ciudad de las Artes” y la “Construcción de la Escuela de Danza

Ciudad de las Artes”¹⁸, es decir, que dentro del predio denominado “Ciudad de las Artes” se tienen contemplados diversos proyectos que en su conjunto constituyen la expectativa de derecho de los quejosos.

De acuerdo con lo anterior, a la luz del derecho objetivo cuya tutela se pretende a través de la promoción del amparo -el derecho a acceder a bienes y servicios culturales-, contrario a lo que manifestó el Juez de Distrito, algunos de los quejosos sí acreditaron tener una posición especial frente al orden jurídico suficiente para tener por acreditado su interés legítimo.

En efecto, Q5 acreditó ser miembro de la asociación civil “LATEN” cuyo objeto social es la difusión, promoción y apoyo de actividades artísticas y culturales;¹⁹ Q14 presentó pruebas documentales de su trayectoria artística, especialmente de su carrera técnica de teatro;²⁰ Q15 acreditó haber participado en el proyecto de desarrollo cultural comunitario denominado “Barrios Vivos Mexicaltzingo 2013”;²¹ Q9 probó ser miembro de la asociación civil “Comunidad de Artistas e Intelectuales de Nayarit”;²² y Q10 acreditó que ha sido merecedora de apoyos en material cultural por parte de los Fondos Estatales para la Cultura y las Artes del CONACULTA, como lo es el proyecto de Difusión de Patrimonio Cultural “JAUJARTE”, que tuvo como finalidad la difusión y realización de talleres artísticos y culturales.²³

Con base en lo anterior, se puede afirmar que los quejosos antes señalados acreditaron tener un especial interés en la cultura y haber participado en distintos proyectos de estudio, promoción, difusión o realización de actividades artísticas y culturales en Tepic. Por tanto, la

¹⁸ Ibídem, análisis presupuestal del “Detalle del Proyecto Cultural”, entregado en 2011 por el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nayarit; en 2012 por la Secretaría de Cultura de Nayarit, y en 2013, por el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nayarit; “Convenios de Coordinación a celebrarse con el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nayarit” para el otorgamiento de subsidios, etiquetado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 para el desarrollo de proyectos culturales y el “Detalle de Proyectos Culturales” proporcionado por la Dirección General de Vinculación Cultural.

¹⁹ Escritura pública número 6,315, otorgada por el Notario Público 18 de Tepic. Tomo VII de pruebas relacionadas con el juicio de amparo.

²⁰ Certificación académica de la dirección de la Escuela Especial de Bellas Artes “Profra. Flavia Flores de Gómez Reyes”. Diversas constancias, diplomas y reconocimientos otorgados por Conaculta, la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nayarit, entre otros. Tomo VII de pruebas relacionadas con el juicio de amparo.

²¹ Carta firmada por el licenciado Alan Diosdado Jaime, Coordinador de Desarrollo Cultural Comunitario, de fecha 24 de agosto de 2013. Tomo VII de pruebas relacionadas con el juicio de amparo.

²² Escritura pública número 331, otorgada por el Notario Público 17 de Tepic. Tomo VII de pruebas relacionadas con el juicio de amparo.

²³ Sistema de Información Cultural de la Secretaría de Cultura:
http://sic.gob.mx/ficha.php?table=estimulo_feca&table_id=9222

culminación del proyecto “Ciudad de las Artes” les reportaría un beneficio determinado, actual y cierto, a saber: el acceso a nuevos espacios culturales que les permita continuar la promoción y difusión de la cultura y las artes. Dicho de otra forma, la omisión de culminar la obra, afecta las actividades que estos quejosos normalmente realizan en la promoción, difusión y realización de actividades artísticas y culturales. Por tanto, dichos quejosos tienen un interés especial para que se culmine la obra.

En un sentido similar, en el amparo en revisión 323/2014,²⁴ esta Primera Sala señaló que a una asociación civil cuyo objeto consistiera en investigar y evaluar las condiciones del derecho a la educación, tenía interés legítimo para impugnar la omisión de diversas autoridades de cumplir con sus facultades en la materia, ya que dichas omisiones afectaban la capacidad de la sociedad de cumplir con su objeto social.

Cabe aclarar, que su posición especial frente al orden jurídico no se prueba simplemente por su interés en actividades culturales, sino también porque estos quejosos demostraron realizar dichas actividades en Tepic. Por tanto, no podría considerarse que dichos quejosos obtendrían un beneficio actual y cierto si no hubieran probado que podrían tener acceso a dicho complejo cultural. En este sentido, los quejosos arriba señalados demostraron su situación especial frente al orden jurídico, al probar a través de copias certificadas de sus credenciales de elector que son vecinos del municipio de Tepic, lugar donde se llevaría a cabo el proyecto en cuestión.

Así, por todo lo anterior esta Primera Sala estima *parcialmente fundado* el agravio y considera que los quejosos **Q5, Q14, Q15, Q9 y Q10** tienen interés legítimo para promover amparo en contra de la omisión de culminar la Ciudad de las Artes.

Por otra parte, los quejosos **Q1, Q2, Q3, Q11, Q4, Q8, Q6, Q7, Q12, Q13 y Q16** no acreditaron tener relación alguna con la promoción de la cultura o su ejercicio, en consecuencia únicamente tienen interés simple, al no haber acreditado su posición especial frente al orden jurídico, ni como la

²⁴ Resuelto el 11 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

culminación de la obra les reportaría un beneficio cierto. Por tanto, se confirma la sentencia recurrida respecto a los quejosos mencionados y se sobresee el amparo respecto a ellos.

Así, al haber *resultado parcialmente fundado el recurso de revisión*, sin que se hayan alegado otras causales de improcedencia que deban ser estudiadas y sin que se advierta oficiosamente alguna otra causal que pudiera hacer improcedente el juicio de amparo respecto a los quejosos que antes se mencionaron, esta Primera Sala procede al estudio de los conceptos de violación.

QUINTO. Estudio de fondo. Respecto al fondo del asunto, como se desprende de los antecedentes del caso, los quejosos en su demanda de amparo en esencia alegan que la omisión de terminar el proyecto de la Ciudad de las Artes viola su derecho a la cultura, ya que dicha omisión les impide acceder a bienes culturales cuestión que además es regresiva ya que en el Estado de Nayarit hay menos bienes culturales.

Para responder a lo anterior, esta Primera Sala estudiará: (i) el contenido del derecho a la cultura protegido en el parámetro de regularidad constitucional; (ii) el deber de proteger el núcleo esencial del derecho a la cultura; (iii) el deber de realizar progresivamente la plena realización de dicho derecho; (iv) el deber de no tomar injustificadamente medidas regresivas; y (v) si se violó el derecho de los quejosos a acceder a bienes y servicios culturales.

I. El derecho fundamental a la cultura

El derecho al acceso a la cultura se encuentra protegido en los artículos 4° de la Constitución General;²⁵ 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;²⁶ 15.1 del Pacto Internacional de Derechos

²⁵ Artículo 4°.- [...] Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

²⁶ Artículo 27

Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Económicos, Sociales y Culturales;²⁷ 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos;²⁸ y 14.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.²⁹

Ahora, el derecho a la cultura es un derecho que contiene varias vertientes. En efecto, esta Primera Sala en el **amparo directo 11/2011**,³⁰ sostuvo que el derecho a la cultura: “es un derecho polivalente que considera tres vertientes: 1) como un derecho que tutela el acceso a los bienes y servicios culturales; 2) como un derecho que protege el uso y disfrute de los mismos; y 3) como un derecho que protege la producción intelectual, por lo que es un derecho universal, indivisible e interdependiente.”

En este mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General No. 21 sostuvo que la cultura tiene un contenido *polifacético*,³¹ con tres componentes: “a) la participación en la vida cultural; b) el acceso a la vida cultural, y c) la contribución a la vida cultural.”³² Asimismo, dicho Comité sostuvo que la realización del derecho a participar en la vida cultural requiere, entre otras cosas, “la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y

²⁷ Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural;

²⁸ Artículo 26. Desarrollo Progresivo.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

²⁹ Artículo 14. Derecho a los Beneficios de la Cultura.

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a:

a. Participar en la vida cultural y artística de la comunidad;

b. Gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;

c. Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

³⁰ Resuelto el 2 de mayo de 2012, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Los Señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votaron en contra, quienes se reservan el derecho de formular voto de minoría. Los Señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se reservan el derecho de formular voto concurrente.

³¹ Párrafo 10. Se han formulado en el pasado diversas definiciones de "cultura" y en el futuro habrá otras. En todo caso, todas se refieren al contenido polifacético implícito en el concepto de cultura.

³² Párrafo 15. El derecho a participar o a tomar parte en la vida cultural tiene, entre otros, tres componentes principales relacionados entre sí: a) la participación en la vida cultural; b) el acceso a la vida cultural, y c) la contribución a la vida cultural.

estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones”.³³

Por último, la Relatora Especial sobre los Derechos Culturales entiende que los derechos culturales protegen “a) la creatividad humana en toda su diversidad, y las condiciones para que sea posible desplegarla, desarrollarla y tener acceso a ella; b) la libertad para elegir, expresar y desarrollar una identidad, incluido el derecho a elegir no pertenecer a un colectivo determinado, así como el derecho a cambiar de opinión o a abandonar un colectivo, y a participar en el proceso de definición de este en condiciones de igualdad; c) los derechos de las personas y de los grupos a participar, o a no hacerlo, en la vida cultural de su elección, y a ejercer sus propias prácticas culturales; d) su derecho a interactuar e intercambiar opiniones con otros, independientemente del grupo al que pertenezcan y de las fronteras; e) *su derecho a disfrutar y acceder a las artes y al conocimiento, incluido el conocimiento científico, así como a su propio patrimonio cultural y al de otros; y e) su derecho a participar en la interpretación, la elaboración y el desarrollo del patrimonio cultural, así como en la reformulación de sus identidades culturales*” (énfasis añadido).³⁴

Por tanto, todas esas fuentes son consistentes en entender que del derecho a la cultura se desprende un derecho prestacional a tener acceso a bienes y servicios culturales. Por tanto, es cierto que los quejosos tienen un

³³ Párrafo 16. La plena realización del derecho de toda persona a participar en la vida cultural requiere de la existencia de los siguientes elementos, sobre la base de la igualdad y de la no discriminación:

a) La *disponibilidad* es la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones; espacios abiertos compartidos esenciales para la interacción cultural, como parques, plazas, avenidas y calles; dones de la naturaleza, como mares, lagos, ríos, montañas, bosques y reservas naturales, en particular su flora y su fauna, que dan a los países su carácter y su biodiversidad; bienes culturales intangibles, como lenguas, costumbres, tradiciones, creencias, conocimientos e historia, así como valores, que configuran la identidad y contribuyen a la diversidad cultural de individuos y comunidades. De todos los bienes culturales, tiene especial valor la productiva relación intercultural que se establece cuando diversos grupos, minorías y comunidades pueden compartir libremente el mismo territorio.

³⁴ Párrafo 9. La primera Relatora Especial destacó en reiteradas ocasiones que la finalidad del mandato no residía en la protección de la cultura o del patrimonio cultural *per se*, sino en la salvaguardia de las condiciones que permiten el acceso, la participación y la contribución de toda persona a la vida cultural, sin discriminación y en una forma sujeta a constante evolución. Teniendo en cuenta la labor de su predecesora, la Relatora Especial entiende que los derechos culturales protegen, en particular: a) la creatividad humana en toda su diversidad, y las condiciones para que sea posible desplegarla, desarrollarla y tener acceso a ella; b) la libertad para elegir, expresar y desarrollar una identidad, incluido el derecho a elegir no pertenecer a un colectivo determinado, así como el derecho a cambiar de opinión o a abandonar un colectivo, y a participar en el proceso de definición de este en condiciones de igualdad; c) los derechos de las personas y de los grupos a participar, o a no hacerlo, en la vida cultural de su elección, y a ejercer sus propias prácticas culturales; d) su derecho a interactuar e intercambiar opiniones con otros, independientemente del grupo al que pertenezcan y de las fronteras; e) su derecho a disfrutar y acceder a las artes y al conocimiento, incluido el conocimiento científico, así como a su propio patrimonio cultural y al de otros; y e) su derecho a participar en la interpretación, la elaboración y el desarrollo del patrimonio cultural, así como en la reformulación de sus identidades culturales. El artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad [...]”, lo que hoy en día debe entenderse por “comunidades plurales”.

derecho a que el Estado genere bienes y servicios culturales a los cuales puedan acceder, derecho que se pudo haber vulnerado con la omisión de concluir el proyecto de la “Ciudad de las Artes”. Ahora bien, para analizar si se violó dicho derecho, esta Primera Sala procederá a determinar los deberes que los derechos sociales imponen al Estado, y en particular los que se dependen de esta vertiente del derecho a la cultura, así como a verificar si en el caso concreto el Estado cumplió con esos deberes.

En efecto, tal como se explicará más adelante, de los precedentes de esta Suprema Corte, así como de los tratados internacionales en la materia, se desprende que los derechos sociales generan tres tipos deberes hacia el Estado, a saber: **(1)** el deber de proteger el núcleo esencial del derecho; **(2)** el deber de realizar progresivamente el alcance del derecho; y **(3)** el deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas. En los siguientes apartados se desarrollará cada uno de dichos deberes y se evaluará si en el caso las autoridades responsables cumplieron con ellos.

II. El deber de proteger el núcleo esencial del derecho

El deber de proteger el núcleo esencial de los derechos sociales ha sido claramente reconocido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En efecto, en su Observación General No. 3 sostuvo que “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”, de tal manera que “[s]i el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser.”³⁵ En la misma línea, en la Observación

³⁵ Párrafo 10. Sobre la base de la extensa experiencia adquirida por el Comité, así como por el organismo que lo precedió durante un período de más de un decenio, al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

General No. 21 sobre el derecho a la cultura, también dicho comité también argumentó que existe un núcleo esencial del derecho a la cultura.³⁶

En sentido similar, esta Suprema Corte ha sostenido que los derechos sociales tienen un *núcleo esencial* que debe ser protegido por el Estado. Al resolver el **amparo en revisión 323/2014**,³⁷ en el que se reclamaron diversas omisiones en relación con la distribución y aplicación efectiva del gasto público educativo, esta Primera Sala señaló que el derecho a la educación tiene un *núcleo* que debe ser protegido por el Estado.³⁸

En el **amparo en revisión 750/2015**,³⁹ en el que se reclamó la omisión por parte del Gobierno de Michoacán de continuar transfiriendo recursos a la ***** y, consecuentemente el cobro de cuotas de inscripción; esta Primera Sala estableció que el derecho a la educación tiene un *contenido mínimo* que debe ser protegido absolutamente, aunque ese mínimo puede ser ampliado.⁴⁰

Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha reconocido la noción de un núcleo esencial de los derechos sociales. Así, en el **amparo**

³⁶ Párrafo 55. En su Observación general N° 3 (1990), el Comité destacó que correspondía a los Estados partes la obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Así, pues, de conformidad con el Pacto y otros instrumentos internacionales de derechos humanos y de protección de la diversidad cultural, el Comité considera que el párrafo 1 a) del artículo 15 del Pacto conlleva, por lo menos, la obligación de crear y promover un entorno en el que toda persona, individualmente, en asociación con otros o dentro de una comunidad o grupo, pueda participar en la cultura de su elección, lo cual incluye las siguientes obligaciones básicas de aplicación inmediata:

a) Tomar medidas legislativas y cualesquiera otras que fueren necesarias para garantizar la no discriminación y la igualdad entre los géneros en el disfrute del derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

b) Respetar el derecho de toda persona a identificarse o no con una o varias comunidades y el derecho a cambiar de idea.

c) Respetar y proteger el derecho de toda persona a ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que supone el respeto de los derechos humanos, lo que implica, en particular, respetar la libertad de pensamiento, creencia y religión; la libertad de opinión y expresión; la libertad de emplear la lengua de su preferencia; la libertad de asociación y reunión pacífica; y la libertad de escoger y establecer instituciones educativas.

d) Eliminar las barreras u obstáculos que inhiben o limitan el acceso de la persona a su propia cultura o a otras culturas, sin discriminación y sin consideración de fronteras de ningún tipo.

e) Permitir y promover la participación de personas pertenecientes a minorías, pueblos indígenas u otras comunidades en la formulación y aplicación de las leyes y las políticas que les conciernan. En particular, los Estados partes deben obtener su consentimiento previo libre e informado cuando corra peligro la preservación de sus recursos culturales, especialmente aquellos asociados con su forma de vida y expresión cultural.

³⁷ Resuelto el 11 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservan su derecho de formular voto concurrente.

³⁸ Ídem, página 47.

³⁹ Resuelto el 20 de abril de 2016, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Estuvo ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴⁰ Ídem, páginas 63, 70 y 81.

en revisión 378/2014,⁴¹ un grupo de pacientes del INER reclamaron la omisión de ejecutar el proyecto denominado "Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para Pacientes con VIH/Sida y Co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea", también conocido como "pabellón 13", así como la omisión de autorizar la transferencia de los recursos suficientes para tal fin. En dicha sentencia se determinó que corresponde al Estado una obligación mínima de asegurar por lo menos, la satisfacción de *niveles esenciales* de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁴²

De igual manera, en el **amparo en revisión 1219/2015**,⁴³ en el que el recurrente argumentó que el Estado tiene la obligación de proveer a todos los estudiantes del Sistema Educativo Nacional de una alimentación nutritiva y suficiente, la Segunda Sala señaló que el gobierno debe cumplir con ciertos *elementos mínimos* que permitan, en la medida de lo posible, que las personas puedan ejercer los derechos humanos, toda vez que "para poder determinar los elementos mínimos necesarios para exigir un derecho fundamental, es necesario buscar e identificar lo que se ha denominado: *el núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales*", es decir, "aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos."⁴⁴

De lo anterior se puede desprender que esta Suprema Corte ha sostenido que los derechos sociales atribuyen un deber incondicional de proteger su núcleo esencial. Así, dichos derechos imponen un deber de resultado, es decir, el Estado mexicano tiene un deber de garantizar de manera inmediata la protección del *núcleo esencial* de los derechos sociales.⁴⁵ Esta obligación se justifica porque existen violaciones tan *graves*

⁴¹ Resuelto el 15 de octubre de 2014, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (Ponente), José Fernando Franco González Salas y Presidente Luis María Aguilar Morales. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra. Estuvo ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

⁴² Ídem, página 32.

⁴³ Resuelto el 18 de mayo de 2016, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán, emitió su voto con reservas. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se separa de algunas consideraciones.

⁴⁴ Ídem, páginas 22 y 23.

⁴⁵ David Blichitz, *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-economic Right*, Oxford, 2008, p 184.

a los derechos sociales que no sólo impiden que las personas puedan gozar de otros derechos sino que *atacan directamente su dignidad*.

Así, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló, en el caso de la **Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay** que “las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una *existencia digna* (énfasis añadido)”.⁴⁶ En dicho precedente, se explicó que el hecho de que “el Estado no había garantizado el derecho de los miembros de la Comunidad Yakye Axa a la propiedad comunitaria [...] ha afectado el derecho a una *vida digna* de los miembros de la Comunidad, ya que los ha privado de la posibilidad de acceder a sus medios de subsistencia tradicionales, así como del uso y disfrute de los recursos naturales necesarios para la obtención de agua limpia y para la práctica de la medicina tradicional de prevención y cura de enfermedades. (énfasis añadido)”⁴⁷

En la misma línea, en el caso **Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay**,⁴⁸ la Corte Interamericana declaró que el Estado no le había otorgado a la comunidad las prestaciones básicas para proteger su dignidad, ya que sus gestiones no habían alcanzado para proveer a los miembros de la Comunidad de agua en cantidad suficiente y calidad adecuada, lo cual los expone a riesgos y enfermedades. De igual forma, la Corte estableció que el Estado no había mejorado las necesidades nutricionales de los integrantes de la Comunidad y no había realizado acciones positivas para garantizar el acceso a establecimientos de salud, cuestiones que también violan el derecho a una vida digna.⁴⁹

En el caso de los **Villagrán Morales y otros vs. Guatemala**, la Corte Interamericana argumentó que “las necesidades de protección de los más débiles —como los niños en la calle— requieren en definitiva una interpretación del derecho a la vida de modo que comprenda las

⁴⁶ Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 167.

⁴⁷ Ídem, párrafo 168.

⁴⁸ Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁴⁹ En este mismo sentido, la Corte Interamericana ha resuelto el Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua y el Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay.

condiciones mínimas de una vida digna” (énfasis añadido),⁵⁰ aclarando que cuando los Estados violan los derechos de personas o niños en situación de riesgo, están cometiendo una doble agresión, toda vez que, por un lado, el Estado no está evitando que vivan en la miseria, por lo que los privan de tener unas mínimas condiciones de vida digna y, por otra parte, están atentando contra su integridad y hasta contra su propia vida.⁵¹

Finalmente, también es oportuno destacar que varios tribunales constitucionales también han reconocido que en materia de derechos sociales se debe garantizar un *mínimo vital* que impida que una vulneración a esos derechos afecte la *dignidad* de las personas, entre los que cabría citar a la Corte Constitucional Colombiana y al Tribunal Constitucional Federal Alemán.⁵²

Así, esta Primera Sala entiende que se viola el *núcleo esencial* de los derechos sociales cuando una afectación a éstos afecta la *dignidad de las personas*. De esta manera, los tribunales caso por caso deberán valorar si una afectación a un derecho social es *tan grave que puede afectar la dignidad de las personas* y si ese fuera el caso, deberán *declarar que se*

⁵⁰ “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre 1999 (Fondo), Corte Interamericana de Derechos Humanos. Voto concurrente conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, párrafo 7.

⁵¹ Ídem, párrafo 191.

⁵² En la Sentencia SU-225/98, la Corte Constitucional de Colombia resolvió un asunto sobre 418 padres de familia, que en nombre y representación de sus hijos menores de edad, entablaron acción de tutela contra el Ministerio de Salud y la Secretaría Distrital de Salud de Santa Fe de Bogotá, D.C., ya que a su juicio se habían vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la seguridad social de sus hijos, al no suministrarles, en forma gratuita, la vacuna contra los virus que producen las enfermedades conocidas como meningitis.

Dicha Corte estableció que “La doctrina del mínimo vital se refiere a una institución de justicia elemental que se impone aplicar, como repetidamente lo ha hecho la Corte Constitucional, en situaciones humanas límites producidas por la extrema pobreza y la indigencia cuando quiera que frente a las necesidades más elementales y primarias, el Estado y la sociedad no responden de manera congruente y dejan de notificarse de las afectaciones más extremas de la dignidad humana. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que la flagrante violación de un derecho humano que comprometa de manera radical la existencia misma de la persona, obliga al juez a impulsar la actuación positiva del Estado.”

Por otro lado, expuso que la verificación judicial de que una necesidad básica que aqueja a un grupo marginado o discriminado no ha sido atendida, por incidir en la afectación del mínimo vital, hará presumir que el mandato constitucional referido ha sido incumplido. Por lo tanto, le corresponderá a la autoridad demostrar los hechos que conduzcan a la exoneración de su responsabilidad constitucional. De esta manera, señaló que los jueces deben agotar secuencialmente las siguientes etapas de análisis: “(1) identificación de un grupo de personas discriminadas o marginadas; (2) demostración de la existencia de una necesidad básica y de su falta de atención; (3) examen de los hechos y razones relativos a la respuesta dada por el Estado a la situación específica de marginación o discriminación; (4) calificación constitucional acerca del grado de cumplimiento histórico que en la situación concreta ha debido tener el mandato de erradicación de las injusticias presentes, atendidas las posibilidades legales y fácticas del momento.”

Según las sentencias del Tribunal Constitucional Federal Alemán, el deber de proporcionar un mínimo de subsistencia, derivado del principio del estado social, combinado con la garantía de dignidad humana, garantiza un derecho individual al mínimo previsto por la ley.

El Tribunal Constitucional no define el mínimo de subsistencia en un sentido cuantificable, pero sí revisa si lo que el legislador propone realmente resulta insuficiente. Si la ley supera esta prueba, el Tribunal puede evaluar si el legislador ha cumplido su obligación de manera justificada, por ejemplo, si se han cumplido ciertos requisitos de procedimiento, y si se ha cumplido con los principios de racionalidad, transparencia y consistencia. El incumplimiento de uno solo de los criterios es suficiente para constatar una violación del derecho individual a un mínimo conforme a la dignidad humana.

viola el núcleo esencial del derecho y ordenar la inmediata protección del mismo.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, puede decirse que existe una distinción entre distintos niveles de protección en los derechos sociales: **(i)** un *núcleo esencial* que protege la *dignidad de las personas* e impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato e ineludible en caso de una vulneración; **(ii)** cuando se sobrepase ese núcleo esencial, un deber de alcanzar *progresivamente* la plena realización del derecho;⁵³ y **(iii)** un deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas. Si bien estos dos últimos puntos serán desarrollados con más detalle posteriormente, es necesario introducir desde ahora esta distinción para aclarar que los deberes que se imponen al Estado en tienen alcances distintos.

Ahora bien, en el caso del derecho a la cultura, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General No. 21 sostuvo que “en su Observación general N° 3 (1990), el Comité destacó que correspondía a los Estados partes la obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto”, aclarando que “de conformidad con el Pacto y otros instrumentos internacionales de derechos humanos y de protección de la diversidad cultural, el Comité considera que el párrafo 1 a) del artículo 15 del Pacto conlleva, por lo menos, la obligación de crear y promover un entorno en el que toda persona, individualmente, en asociación con otros o dentro de una comunidad o grupo, pueda participar en la cultura de su elección”.⁵⁴

⁵³ Sobre los dos niveles de protección ver Blichitz, páginas 187 - 191.

⁵⁴ Párrafo 5. Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables. El Comité observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos. De hecho, los Estados Partes que son asimismo Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están ya obligados (en virtud de los artículos 2 (párrs. 1 y 3), 3 y 26 de este Pacto) a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades (inclusive el derecho a la igualdad y a la no discriminación) reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, “podrá interponer un recurso efectivo” (apartado a) del párrafo 3 del artículo 2). Además, existen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales varias otras disposiciones, entre ellas las de los artículos 3, 7 (inciso i) del apartado a)), 8, 10 (párr. 3), 13 (apartado a) del párrafo 2 y párrafos 3 y 4) y 15 (párr. 3), que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables.

a) Tomar medidas legislativas y cualesquiera otras que fueren necesarias para garantizar la no discriminación y la igualdad entre los géneros en el disfrute del derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

b) Respetar el derecho de toda persona a identificarse o no con una o varias comunidades y el derecho a cambiar de idea.

Si bien puede decirse que en dicha observación el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció los alcances de lo que sería el núcleo esencial de este derecho, los tribunales deben analizar en cada caso concreto si la vulneración que se alega al derecho a la cultura afecta la *dignidad*, en cuyo caso deberá declararse violado el núcleo esencial de dicho derecho.

Así, en este asunto se observa que la omisión reclamada *no viola el núcleo del derecho* de los quejosos al acceso a la cultura. En efecto, esta Primera Sala advierte que la omisión de construir una extensión de la cineteca nacional, una ludoteca, una biblioteca, el área de la escuela de música y la escuela de Bellas Artes del Estado de Nayarit, no genera una afectación tan grave en la esfera de los quejosos que pueda calificarse como una vulneración a su dignidad.

No obstante, esta Primera Sala todavía debe analizar si al omitir terminar la infraestructura en cuestión, el Estado vulneró el deber de alcanzar progresivamente la protección plena del derecho a la cultura o el deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas.

III. El deber de alcanzar progresivamente la protección del derecho

El artículo 1° constitucional dispone que “[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y *progresividad* (énfasis añadido)”. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 26, señala que “[l]os Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante

c) Respetar y proteger el derecho de toda persona a ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que supone el respeto de los derechos humanos, lo que implica, en particular, respetar la libertad de pensamiento, creencia y religión; la libertad de opinión y expresión; la libertad de emplear la lengua de su preferencia; la libertad de asociación y reunión pacífica; y la libertad de escoger y establecer instituciones educativas.

d) Eliminar las barreras u obstáculos que inhiben o limitan el acceso de la persona a su propia cultura o a otras culturas, sin discriminación y sin consideración de fronteras de ningún tipo.

e) Permitir y promover la participación de personas pertenecientes a minorías, pueblos indígenas u otras comunidades en la formulación y aplicación de las leyes y las políticas que les conciernan. En particular, los Estados partes deben obtener su consentimiento previo libre e informado cuando corra peligro la preservación de sus recursos culturales, especialmente aquellos asociados con su forma de vida y expresión cultural.

la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr *progresivamente la plena efectividad* de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados” (énfasis añadido).⁵⁵

Asimismo, los artículos 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 1 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, establecen que los Estados deben adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr *progresivamente*, la plena efectividad de los derechos.⁵⁶

Ahora bien, la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que la expresión “progresividad efectiva”, utilizada en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, se refiere al reconocimiento de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Para dicho Comité, la “progresividad efectiva” se refiere a una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes, pero tomando en consideración las dificultades que pueden

⁵⁵ Artículo 26. Desarrollo Progresivo.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

⁵⁶ Artículo 2

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

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 1. Obligación de Adoptar Medidas

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

presentarse, es decir, se necesita que exista la flexibilidad en un dispositivo que refleje las complicaciones que implica para cada Estado asegurar la plena efectividad de los derechos. Asimismo, la “progresividad efectiva” es entendida en esa observación general vinculándola con el objetivo principal del Pacto, que es establecer claramente las obligaciones que tienen los Estados con respecto a la plena efectividad de los derechos. De esta manera, el Comité impone una obligación de proceder lo más eficazmente posible para lograr ese objetivo.⁵⁷

Así, una vez satisfecho el núcleo esencial, los derechos económicos, sociales y culturales imponen al Estado una *obligación de fin*, toda vez que dichas normas establecen un objetivo que el Estado debe alcanzar mediante los medios que considere más adecuados, partiendo de la premisa de que el pleno goce de los derechos sociales no se puede alcanzar inmediatamente, sino de manera *progresiva*. De esta manera, los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben diseñar una política pública mediante la cual se garantice el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales, en el entendido de que no le es exigible al Estado la satisfacción plena del derecho de manera inmediata, ya que, como se mencionó anteriormente, ese alcance debe realizarse progresivamente, lo cual desde luego no significa que el Estado no tenga ninguna obligación.

El deber de progresividad en relación con la satisfacción del contenido de los derechos sociales implica que tiene que existir una *política pública razonable* para alcanzar el objetivo impuesto por el derecho en cuestión. En este sentido, los tribunales deben analizar si la medida

⁵⁷ Párrafo 9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]”. La expresión “progresiva efectividad” se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.

impugnada se inscribe dentro de una política pública que *razonablemente* busque alcanzar la plena realización del derecho social. Por lo demás, esta metodología ha sido utilizada en el derecho comparado por otros tribunales para determinar si se vulneran las obligaciones de progresividad derivadas de los derechos sociales. Así por ejemplo, la Corte Constitucional de Sudáfrica, en los casos **Sooramoney**, **Grootbom**, **TAC** y **Khosa**, analizó si ciertas medidas resultaban violatorias de derechos sociales evaluando la *razonabilidad* de las mismas.⁵⁸

Al respecto, cabe aclarar que la evaluación de la razonabilidad de la medida a la luz del principio de progresividad sólo se debe hacer una vez que el Estado haya satisfecho el núcleo esencial del derecho social, en los términos precisados en el apartado anterior. Adicionalmente, también hay que tener en cuenta que si bien los jueces pueden evaluar la razonabilidad de una medida, son las autoridades administrativas y legislativas quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales. Por tanto, al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser *deferentes* con dichas autoridades.

De acuerdo con lo expuesto, esta Primera Sala considera que la omisión de concluir el proyecto de la “Ciudad de las Artes” no vulnera la obligación de progresividad en la satisfacción del derecho porque en el caso concreto existe una política pública razonable sobre el acceso de las personas a distintos bienes e infraestructuras culturales. En efecto, el Gobierno del Estado de Nayarit concluyó la primera etapa de dicho proyecto, en la que se construyó un espacio propicio para exponer pintura y escultura y donde además se imparten talleres de pintura, oratoria y escultura; un espacio adecuado para practicar algunas disciplinas deportivas; así como un auditorio y un cine al aire libre para que los vecinos

⁵⁸ En el asunto de Soobramoney, el Tribunal Constitucional sostuvo que las obligaciones impuestas al Estado para realizar progresivamente el derecho de acceso a la vivienda, salud, alimentación, agua y seguridad social dependen de los recursos disponibles y que los derechos correspondientes están limitados por la falta de recursos.

De igual manera, en Grootboom, el Tribunal declaró que el contenido de la obligación en relación con la tasa a la que se alcanza, así como la razonabilidad de las medidas empleadas para lograr el resultado, se rigen por la disponibilidad de recursos.

En el asunto de TAC, la Corte sostuvo que la obligación no obliga al Estado a hacer más de lo que es alcanzable dentro de sus recursos disponibles o a realizar los derechos de inmediato.

Por otro lado, en el asunto de Khosa se estableció que en ausencia de pruebas que demuestren el costo adicional de proporcionar un derecho a un grupo excluido, un Estado no puede utilizar las limitaciones de recursos como excusa para no otorgarle el derecho a dicho grupo.

del municipio de Tepic tuvieran acceso a bienes y servicios culturales.⁵⁹ En consecuencia, resulta evidente que el Estado sí tiene una política pública mediante la cual razonablemente se busca alcanzar *progresivamente* la plena realización del derecho a la cultura.

Por lo demás, no hay que perder de vista que en el artículo décimo del decreto mediante el cual se autorizó al Ejecutivo a desincorporar y vender el terreno donde se realizaría la segunda etapa del proyecto, se manifestó que “[c]on el producto de la venta del bien inmueble descrito en el presente decreto, se destinará recurso económico a la Universidad Autónoma de Nayarit para cubrir por concepto de subsidios de anteriores ejercicios fiscales.”⁶⁰ Por tanto, se puede inferir que la decisión de las autoridades responsables de omitir finalizar el proyecto también es razonable, ya que destinar los recursos de la venta a una universidad pública, abonará a satisfacer al derecho a la educación, lo cual es una decisión de política pública razonable.

IV. El deber de no regresividad

Adicionalmente a los deberes antes mencionados, los derechos económicos, sociales y culturales también imponen un deber de *no regresividad*, que se puede desprender del mandato de progresividad protegido en los artículos 1º constitucional, 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶¹ En todo caso, cabe aclarar que lo

⁵⁹ <http://www.mexicoescultura.com/recinto/66305/ciudad-de-las-artes-de-nayarit.html>. Consultado el 22 de noviembre de 2016.

⁶⁰ Decreto que autoriza al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a desincorporar y enajenar un bien inmueble con una superficie de 17,140.00 metros cuadrados, Sección Séptima, Tomo CXCII, Número: 105, Tiraje: 150 Tepic, Nayarit, 29 de Junio de 2013.

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

anterior no significa que el deber de no regresividad no sea aplicable a derechos que no sean económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, el mandato de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado está obligado a *no dar marcha atrás*, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos.

Con todo, es evidente que el deber de no retroceso tampoco es absoluto. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que “todas las *medidas de carácter deliberadamente retroactivo* en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por la referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga” (énfasis añadido).⁶² De igual modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que del artículo 26 de la Convención “se desprende un deber —si bien condicionado— de *no regresividad*, que no siempre deberá ser entendido como una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho” (énfasis añadido).⁶³

En este sentido, en la **contradicción de tesis 366/2013**,⁶⁴ el Pleno de esta Suprema Corte estableció que el principio de no regresividad

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

Convención Americana sobre Derechos Humanos

“Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para *lograr progresivamente* la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

⁶² Observación General N° 3 del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “La índole de las obligaciones de los estados partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)” adoptada en el Quinto Período de Sesiones de 1990.”

⁶³ Corte IDH, Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú, Sentencia de 1 de julio de 2009, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 103.

⁶⁴ Resuelta el 29 de abril de 2014, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que importa, respecto del punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve del engrose, referentes a que el plazo para la promoción del juicio de amparo directo en contra de sentencias definitivas condenatorias que impongan una pena de prisión, dictadas con anterioridad a

impone como regla general que el grado de tutela conferido por el legislador para el ejercicio de un derecho fundamental no debe disminuirse.⁶⁵ No obstante, también sostuvo que “en virtud de que los derechos humanos no son absolutos y dada su interdependencia con diversas prerrogativas fundamentales, no sólo desde la óptica de uno de los titulares de éstas, sino incluso, tomando en cuenta la esfera jurídica de diversos con los que con motivo de su conducta entabla diversos vínculos, para determinar si una norma general que conlleva una disminución al grado de tutela de un derecho humano respeta el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, resulta necesario tomar en cuenta si dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas, lo cual permite atender a una interpretación integral del marco constitucional”, en la lógica de que “[e]s necesario analizar si ésta genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se tratará de una legislación regresiva.”

De lo anterior se desprende que en la adopción de *medidas que resulten regresivas*, corresponde al Estado justificar con información suficiente y argumentos pertinentes la necesidad de dar un paso regresivo en el desarrollo de un derecho social. En tal sentido, la constitucionalidad de una medida regresiva en materia de derechos económicos, sociales y culturales depende de que supere un *test de proporcionalidad*, lo que significa que la medida debe perseguir un fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, se rige por lo establecido en el artículo 17, fracción II, de ese instrumento normativo y que dicho plazo debe computarse a partir de la fecha de entrada en vigor de ese ordenamiento. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos, quien votó obligada por la mayoría al considerar que el tema de constitucionalidad no es materia de la contradicción de tesis y en contra de las consideraciones; Franco González Salas, quien votó obligado por la mayoría al considerar que el tema de constitucionalidad no es materia de la contradicción de tesis y en contra de las consideraciones; Pardo Rebolledo, en contra de algunas consideraciones; Aguilar Morales, obligado por la mayoría al considerar que el tema de constitucionalidad no es materia de la contradicción de tesis; Valls Hernández, obligado por la mayoría al considerar que el tema de constitucionalidad no es materia de la contradicción de tesis; Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto del proyecto, en sus párrafos noventa y siguientes, consistente en que la conclusión antes adoptada no implica violación alguna a los principios de irretroactividad y de progresividad ni al derecho de acceso efectivo a la justicia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, voto particular; y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz, voto de minoría.

⁶⁵ Ídem, párrafo 119.

Con todo, antes de realizar el test de proporcionalidad se debe determinar si la medida efectivamente tiene un carácter regresivo. En este sentido, se puede distinguir entre dos tipos de *regresividad*: la de resultados y la normativa. En el primer caso, existe regresividad cuando los *resultados* de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En el segundo caso, existe *regresividad* normativa simplemente cuando una norma posterior suprime, limita o restringe los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social.⁶⁶

Cabe aclarar que para acreditar una *regresividad de resultados* es necesario demostrar lo siguiente: **(i)** que en efecto existe una *menor satisfacción generalizada* del derecho, ya que como lo sostuvo la Corte Interamericana en el caso de los **Cinco Pensionistas v Perú**, los derechos sociales tienen una dimensión individual y colectiva por lo que es necesario demostrar que existe una *regresión* hacia un grupo o una demarcación territorial, por lo que no es suficiente que sólo se haya afectado a ciertos individuos;⁶⁷ **(ii)** que los quejosos se encuentran *afectados* por esa regresión generalizada; y **(iii)** que la medida sea *la causa* de la regresión de la que se duelen los quejosos. En cambio, para acreditar la *regresividad normativa* sólo es necesario demostrar que algún derecho económico, social o cultural, o alguna prestación de la que eran titulares los quejosos les fue suprimida, limitada o restringida de conformidad con el contenido de una disposición normativo.

Ahora bien, en el caso concreto no existe *regresividad normativa* porque no se reformó alguna norma que les hubiera otorgado un derecho a los quejosos fuera eliminado o restringido con la medida impugnada. En efecto, contrario a lo manifestado en la demanda de amparo, la aprobación de un proyecto no les genera ningún derecho en su esfera jurídica y, por tanto, la omisión de concluir el proyecto no puede ser regresiva en ese sentido. Por otro lado, tampoco existe regresividad de *resultados*, toda vez

⁶⁶ Christian Courtis, Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Buenos Aires, 2006, p 3 – 5.

⁶⁷ Párrafo 147. Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁵⁸, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente.

Párrafo 148. Es evidente que esto último es lo que ocurre en el presente caso y por ello la Corte considera procedente desestimar la solicitud de pronunciamiento sobre el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú, en el marco de este caso.

que ni siquiera se había comenzado a construir la segunda etapa del proyecto, de tal manera que no se puede decir que los quejosos ya tuvieran acceso a bienes y servicios culturales que después les hayan quitado.

Por lo demás, las omisiones como actos reclamados que afectan derechos sociales, por lo general, no constituyen medidas regresivas. En efecto, éstas sólo existen cuando se revierten las prestaciones ya alcanzadas en cumplimiento de un derecho, lo cual normalmente requiere de una conducta de hacer. De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala estima que la medida aquí impugnada *no es regresiva* y, consecuentemente, no es necesario analizar su justificación. Cabe aclarar que lo anterior no significa que las omisiones nunca puedan resultar violatorias de derechos económicos, sociales y culturales, ya que, como se mencionó anteriormente, el Estado puede violar esos derechos cuando omite satisfacer el núcleo esencial del derecho o cuando no tenga una política pública razonable que busque alcanzar progresivamente la plena realización del derecho.

De lo hasta aquí expuesto queda claro que la omisión reclamada no afecta el núcleo esencial del derecho a la cultura, se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busca el pleno goce del derecho a la cultura y no es una medida regresiva. Por tanto, contrario a lo manifestado por los quejosos en sus conceptos violación, la omisión de terminar el proyecto de la “Ciudad de las Artes” no viola ninguna de las obligaciones derivadas del derecho fundamental a la cultura. Así, lo procedente es declarar infundado el único concepto de violación y negar el amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se sobresee el juicio de amparo respecto a **Q1, Q2, Q3, Q11, Q4, Q8, Q6, Q7, Q12, Q13 y Q16.**

TERCERO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **Q5, Q14, Q15, Q9 y Q10**, contra la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes”.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, vuelvan los autos al Tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Estando ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Firman la Presidenta de la Sala y el Ministro Ponente con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA:

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

P O N E N T E:

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA:

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA

En términos de lo previsto en los artículos 3° fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadran en esos supuestos normativos.

ESTA HOJA CORRESPONDE AL AMPARO EN REVISIÓN 566/2015, PROMOVIDO POR Q1 Y OTROS, FALLADO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE QUINCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE.