



## VIII Jornada del Aula de Derecho Parlamentario

Seminario  
internacional sobre  
Derechos sociales:  
aplicación  
y eficacia.

*Una perspectiva  
comparada España-  
Latinoamérica.*

Pamplona,  
viernes 25 de  
noviembre de 2011

Sala de profesores  
(Rectorado).  
Edificio Central

## La situación en México Documento de trabajo-Working Paper

**Prof. Dr. D. Edgar Corzo Sosa**

*Profesor de Derecho Constitucional*

*Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

**Prof. Dr. D. José María Soberanes Díez**

*Profesor de Derecho Constitucional*

*Universidad Panamericana de México*



Universidad  
de Navarra



PARLAMENTO DE NAVARRA  
NAFARROAKO PARLAMENTUA

Para efectos de dar respuesta a este cuestionario, partimos de una noción amplia de derechos sociales mediante la cual en ella quedan incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, tomando como punto de partida la escasa diferencia conceptual entre ellos, pero también el contenido de los textos constitucionales y de instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Carta Social Europea (complemento del Convenio Europeo de Derechos Humanos) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto de San Salvador). Más precisamente, con la denominación de derechos sociales queremos hacer referencia a los derechos que el individuo ejerce en el ámbito de la sociedad en la que se encuentran incluidos, entre otros, los siguientes temas: trabajo, seguridad y asistencia social, educación, salud, medio ambiente, territorio, minusválidos, niños, familia, vivienda, pobreza, alimentación, agua y cultura.

### *A. Reconocimiento constitucional*

**I. ¿Cómo se regulan los derechos sociales en la Constitución de su país? ¿Se regulan como los demás derechos fundamentales o poseen características propias? ¿Se configuran como derechos subjetivos o más bien como normas de principio, mandatos al legislador, normas programáticas, etcétera?**

I.- La regulación de los derechos sociales en la Constitución mexicana no es homogénea. En aras de ejemplificar las diferencias en su regulación, hemos decidido seguir una clasificación propia basada en el contenido del precepto en cuestión, ya sea que esté estructurado con varios contenidos preceptivos (pluri-enunciativos) o con sólo uno (uni-enunciativos).

a.- El primer grupo está constituido por los derechos con dos o más secuencias preceptivas. Aquí, en un primer enunciado los derechos son reconocidos haciendo una proclamación de los mismos. Se menciona, por ejemplo, que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”, “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”, o “toda persona tiene derecho al acceso a la cultura”.

Si tomamos únicamente en consideración la forma como están redactados estos derechos, y sin entrar al análisis más profundo sobre su naturaleza jurídica, lo que no es motivo de este cuestionario, podemos sostener que al ser facultades que se “atribuyen” a todas las personas o a determinados grupos por ese hecho adquieren la característica de derechos subjetivos.

Tras reconocer el derecho en un primer enunciado, el texto constitucional establece una segunda secuencia preceptiva. En ésta también encontramos un trato dispar de los derechos, lo que no impide que exponamos algunas situaciones genéricas. En un primer conjunto encontramos el derecho a la educación y los

derechos laborales, en que la Constitución dispone que las leyes y los poderes públicos deben asegurarlos, asignando una serie de obligaciones que deben ser recogidas por éstos. Un segundo conjunto está conformado por los derechos a la salud y a la vivienda, en donde queda de manifiesto que debe ser la ley la que establezca los instrumentos con los que se puede acceder a los derechos. El tercer conjunto está constituido por el derecho de acceso a la cultura y a la alimentación, en los que aparece la necesidad de que existan políticas públicas que los garanticen.

El contenido de la segunda secuencia preceptiva que hemos enunciado nos lleva a sostener que estamos ante un “mandato de intervención de los poderes públicos”, poniéndose en evidencia que los derechos sociales contienen mandatos al legislador o normas programáticas, dependiendo el caso, tal y como puede sostenerse de los derechos civiles, en los que, por ejemplo, en el caso del derecho de asociación o del derecho a la tutela judicial efectiva se requieren leyes que los reglamenten, erogaciones estatales, creación de registros u otras formas de intervención de los poderes públicos.

**b.-** El segundo grupo son los derechos que únicamente poseen una secuencia preceptiva en la que sólo quedan enunciados. Aquí encontramos únicamente el derecho al medio ambiente, que no establece expresamente un mandato al legislador<sup>1</sup> ni la obligación de establecer políticas públicas. Sin embargo, la legislación secundaria que lo ha desarrollado, así como las políticas públicas que se han efectuado, han evidenciado un actuar positivo de los poderes públicos para su pleno disfrute. Por ello, podemos concluir que el derecho al medio ambiente materialmente tiene el carácter dual de los derechos referidos en el apartado anterior.

Con base en lo apuntado es posible señalar que, *prima facie*, los derechos sociales se regulan en México, en términos generales, como derechos fundamentales y de forma similar a los derechos civiles.

**II.-** No obstante lo expuesto, existen diferencias en la regulación de los derechos sociales en relación con los derechos fundamentales civiles o individuales. En éstos aparecen restricciones desde el texto constitucional, lo que constituyen fuertes límites al legislador que si bien los desarrolla no puede hacer nada frente a las limitaciones o regulaciones de la Constitución. En cambio, en los sociales parece ser que hay una mayor libertad de configuración al legislador, pues la Constitución sólo los enuncia. Esa es, precisamente, una característica propia a la dificultad de determinar el contenido jurídicamente exigible de los derechos sociales.

Para ejemplificar lo anterior podemos acudir a la “libertad para manifestar las ideas” en que se establecen límites en su ejercicio, como lo son el ataque a la moral y

---

<sup>1</sup> En otros preceptos constitucionales se habla de regulaciones medioambientales, como al mencionar la facultad del Consejo de Salubridad para tomar medidas que ayuden a prevenir y a combatir la contaminación ambiental, (artículo 73, fracción, XVI, base 4ª) y la facultad concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de conservación del medio ambiente y equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G). Sin embargo, pese a que estas regulaciones puedan tener un impacto en el derecho al medio ambiente adecuado, no están destinadas primariamente a desarrollar ese derecho.

los derechos de terceros.<sup>2</sup> Lo mismo ocurre con la libertad de escribir o publicar reconocida en el artículo 7º, en la cual se establece como límites el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública;<sup>3</sup> el derecho de petición del artículo 8º, que determina que las peticiones deben ser pacíficas y respetuosas.<sup>4</sup> En cambio, en el artículo 4º, almácigo de derechos sociales, encontramos el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad sin mayores límites; lo mismo que el derecho a la protección de la salud; a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar; a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y al acceso a la cultura.

No debe perderse de vista que lo anterior es una situación genérica, puesto que hay derechos civiles que tienen una vaga regulación carente de límites, como el derecho de réplica, que únicamente se reconoce; o bien derechos sociales con una extensa regulación, como es el derecho a la educación o los derechos laborales.

En conclusión, hay una regulación diversa de los derechos sociales frente a los civiles, en cuanto que aquéllos por regla general simplemente se enuncian sin poner mayores límites al legislador, aunque hay excepciones; mientras que los civiles cuentan con referencias precisas al legislador y también con una regulación de limitaciones.

**III.-** La Constitución mexicana, a diferencia de las constituciones europeas, no regula de una manera especial los derechos sociales sino que los considera de manera genérica como derechos fundamentales. No ha habido un mayor reparo en esta situación de trato igualitario, quizá muy probablemente motivada por las circunstancias históricas y sociales en las que surgieron. En el establecimiento de los derechos sociales no se utilizan categorías jurídicas distintas, aunque puede estimarse que existe una diferente regulación derivada de un análisis académico y no de una diferenciación constitucional.

## **2. ¿Incluye su Constitución un catálogo específico de derechos sociales? ¿Se refiere sólo a los derechos económicos o incluye también derechos de tercera generación?**

**I.-** La Constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo en consagrar derechos sociales, como es ampliamente conocido. México se adelantó a la consagración de los derechos sociales no porque fuera una idea hipotética sacada de los libros, sino que fue la realidad social la que la impuso. La carencia de condiciones

---

<sup>2</sup> Dispone el artículo 6º constitucional: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público”

<sup>3</sup> Dispone el artículo 7º constitucional: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.”

<sup>4</sup> Dispone el artículo 8º constitucional: Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.”

sociales y de subsistencia económica, así como su explosión en una revolución, hizo que nuestro texto constitucional reflejara lo hasta ese momento vivido.

En el texto original, y dispersos a lo largo y ancho del mismo, se establecieron los derechos del trabajo (derecho de asociación, derecho de huelga, derecho a un salario mínimo, duración máxima de la jornada laboral, día de descanso obligatorio, compensación por accidentes de trabajo, protección de trabajadoras embarazadas), el derecho a la educación y la propiedad comunal. En reformas posteriores se han reconocido otros derechos, como el de protección a la salud y el derecho a la vivienda decorosa, el derecho al medio ambiente adecuado, el derecho al acceso a la cultura, y el derecho a la alimentación; se han aumentado los derechos laborales y se ha modulado el derecho a la educación.

Los derechos sociales de segunda generación, el derecho a la salud y a la vivienda, fueron incorporados en febrero de 1983. No obstante, la protección de la salud ya era una preocupación del Congreso Constituyente de 1916-1917, en donde se estableció la salud de los trabajadores como un bien que debían cuidar los patrones y un Consejo General de Salubridad. En cuanto al derecho a la vivienda decorosa debe hacerse notar que su titularidad no corresponde a las personas, sino a las familias.

**II.-** La Constitución mexicana no hace una distinción específica y formal entre derechos económicos o sociales, simple y sencillamente los regula de manera genérica, quizá en el entendido que ambos aspectos están inmersos en ambos derechos. De cualquier manera, en la Constitución se incluyen algunos derechos de tercera generación, como el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho al acceso a la cultura, y el derecho a la alimentación.

El derecho al medio ambiente, introducido el 28 de junio de 1999, se presenta como un medio para asegurar el desarrollo y bienestar de las personas.<sup>5</sup> A este precepto general hay que sumar el derecho especial que tiene los indígenas para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras que, aunque no tiene un fin primario a las personas sino al hábitat, debe entenderse también dirigido a éstas en tanto son las beneficiadas de todo contenido medioambiental.

A pesar de que la cultura es un elemento ampliamente abordado por la Constitución mexicana, al que se refiere en treinta y cuatro ocasiones, fue hasta el 14 de julio de 2011 en que se le dio, nominalmente, el carácter de derecho humano. Conforme a esta reforma, se trata de un derecho a disfrutar de todos los bienes y servicios culturales, mismo que debe ser desarrollado por el Estado con el límite de la libertad artística.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> El artículo 4, párrafo cuarto constitucional dispone: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”

<sup>6</sup> El noveno párrafo del artículo 4 constitucional dispone: “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.”

El derecho a la alimentación, el más reciente derecho modulado por la Constitución,<sup>7</sup> es tratado en tres ocasiones por el texto constitucional. En la primera se establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. En la segunda, se establece la obligación del Estado para apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación.<sup>8</sup> En la tercera, se establece el derecho de los niños y niñas para la satisfacción de sus necesidades alimenticias, estableciéndose, desde el 12 de octubre, como auriga de las políticas públicas dirigidas a la niñez.<sup>9</sup> Son derechos de tercera generación desde la lógica que buscan incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida, bajo una idea de solidaridad con grupos que han tenido un rezago histórico en esta materia.

Una mención especial requiere el desarrollo, respecto al que existe un debate sobre si es o no un derecho humano.<sup>10</sup> La Constitución mexicana se refiere al desarrollo en dos ocasiones. La primera es al tratar las acciones positivas a favor de los pueblos y comunidades indígenas, mencionando una serie de instituciones y políticas que se deben establecer para lograr el goce pleno de los derechos indígenas y del desarrollo de éstos.<sup>11</sup> La segunda es al disponer que corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para que sea integral y sustentable, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.<sup>12</sup> En ninguna de estas dos oportunidades se le otorga el carácter de derecho, como en casi ningún instrumento internacional salvo la Carta Africana de los Derechos Humanos y los Pueblos.<sup>13</sup> Pero, de considerarse derecho humano, podría estimarse una base constitucional para su reconocimiento.

En conclusión, en la Constitución mexicana se hace referencia a los derechos sociales, económicos y culturales, sin tener una lista secuencial de estos derechos sino

---

<sup>7</sup> La reforma es del 13 de octubre de 2011.

<sup>8</sup> El artículo 2, apartado B, fracción III constitucional dispone: "Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil."

<sup>9</sup> Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

<sup>10</sup> A favor de que es un derecho humano, CHUECA SANCHO, Ángel, "El derecho al desarrollo en el ámbito internacional", *Seminario de Investigación para la Paz*, Zaragoza, 21-22 de octubre, 1994, p. 10. En contra, HITTERS, Juan Carlos, *Derecho internacional de los Derechos Humanos*, Ediar, Buenos Aires, 1991, p. 131.

<sup>11</sup> La Constitución mexicana, en su artículo 2, apartado B, acápite dispone: "La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. "

<sup>12</sup> El primer párrafo del artículo 25 constitucional dispone: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

<sup>13</sup> El artículo 22 de la Carta Africana (1981) establece que "todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y al usufructo igual del Patrimonio Común de la Humanidad".

que se les refiere en diversas partes del mismo, encontrándose incluidos los de la tercera generación.

**III.-** A nivel de las entidades federativas, únicamente doce Estados reconocen en sus constituciones locales los derechos sociales. La falta de regulación no se debe a que no se les considere derechos, sino a que muchos Estados han estimado que no deben tener una regulación iusfundamental distinta de la federal, por lo que incluso los derechos de libertad no son tratados en las mismas.

El derecho que más está regulado es el de la salud, que se encuentra en las constituciones de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca y Puebla. El derecho a la cultura se reconoce en Baja California Sur, en Michoacán y en Oaxaca. El derecho a la educación en Baja California Sur, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Veracruz. El derecho a la vivienda se reconoce en Colima, Hidalgo, Oaxaca y Querétaro. El derecho a la alimentación se reconoce en Hidalgo, en donde se incluyó en 1987, casi dos décadas antes que la Constitución Federal; también se encuentra este derecho en Michoacán, Nuevo León y Oaxaca. El derecho al medio ambiente lo encontramos en Nuevo León, Querétaro, Sinaloa y Veracruz. Finalmente, debe destacarse que la Constitución de Sinaloa es la única que reconoce un derecho fundamental de acceso al agua potable.

Debemos hacer notar que la Constitución de Oaxaca reconoce el derecho a la diversión, aun cuando su carácter iusfundamental no deja de ser cuestionable.

### **3. ¿Son todos los derechos sociales plenamente justiciables en su Constitución? ¿Hay algún tipo de gradación en cuanto a la justiciabilidad según el tipo de derechos? ¿Existe alguna clasificación al respecto?**

Los derechos humanos, incluyendo en ellos a los civiles y a los sociales, son justiciables en México, fundamentalmente a través del juicio de amparo y de la acción de inconstitucionalidad (recurso de inconstitucionalidad).

En la regulación constitucional de la acción de inconstitucionalidad no existe ninguna gradación ni clasificación de los derechos que puedan ser objeto de su protección. En su prescripción general, la acción procede en contra de cualquier norma general que vulnere la Constitución, lo que incluye a todos los derechos.<sup>14</sup> Asimismo, en la previsión específica de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los distintos ombudsmen, se apunta que la misma procede en contra de normas que vulneren derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados, de lo que se desprende que no existe una gradación en cuanto a la justiciabilidad.<sup>15</sup> Al ser

---

<sup>14</sup> Dispone el artículo 105, fracción II, acápites: “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”

<sup>15</sup> Dispone el artículo 105, fracción II, inciso g): “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos

un medio de control abstracto de normas, el mismo está limitado al desarrollo normativo de los derechos o a su afectación legislativa; pero tales límites se deducen de la naturaleza del medio de control.

Lo mismo ocurre en cuanto al juicio de amparo. A diferencia de lo que ocurre en otros países, en México no existe una distinción en cuanto a los derechos que pueden ser invocados en el juicio de amparo. Conforme al texto constitucional, en el juicio de amparo se pueden conocer de los actos que presumiblemente violen los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales,<sup>16</sup> sin hacer distinción en cuanto a si se trata de derechos civiles, políticos<sup>17</sup> y sociales. En este mismo sentido, en el juicio de amparo no existe una limitante en cuanto a que únicamente se pueden invocar a través de su desarrollo legislativo, como ocurre en otras naciones, sino que pueden hacerse valer directamente de la Constitución o de los tratados.

Por lo anterior, concluimos que los derechos sociales son plenamente justiciables en la Constitución mexicana, pues no existe alguna limitante a la procedencia de las garantías constitucionales, ni clasificación atendiendo al tipo de derechos, ni gradación respecto a su justiciabilidad.

#### **4. ¿Qué recursos existen en su país para defender los derechos sociales? ¿En qué medida pueden ser invocados en un proceso?**

I.- Debe distinguirse aquéllos derechos que tienen un mecanismo específico de defensa y los que no. En el primer caso se encuentran los derechos laborales y el derecho a la educación. En el segundo, el resto de los derechos.

a.- Los derechos laborales especificados son protegidos, por disposición constitucional, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje,<sup>18</sup> en el caso de los trabajadores al servicio de particulares, o ante un Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el caso de los burócratas. Así, una jornada de trabajo que exceda a la legal, la obligación de trabajar de mujeres embarazadas o el pago de un salario menor al mínimo se impugnan ante esas jurisdicciones.

---

equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.” Para la evolución de esta facultad puede verse el artículo de CORZO SOSA, Edgar y SOBERANES DÍEZ, José María, “Alcance en la defensa de los derechos humanos en acciones de inconstitucionalidad”, en *Ars Iuris*, México, Universidad Panamericana, núm. 45, julio 2011, pp. 13-52

<sup>16</sup> Tal y como se acaba de reconocer expresamente en la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011.

<sup>17</sup> Conviene apuntar que, pese a no existir una limitación en cuanto a la procedencia del juicio de amparo contra violaciones a derechos políticos, desde el siglo XIX la jurisprudencia cerró esta posibilidad, al distinguir entre derechos civiles y derechos políticos, mencionando que el amparo únicamente estaba ideado para los primeros. Este criterio propició la creación de un tribunal especializado en materia electoral, que puede conocer de las violaciones a los derechos políticos de las personas.

<sup>18</sup> Pese a su nombre, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son auténticos tribunales que tienen plena jurisdicción, son gratuitos, y con *imperium* para ejecutar sus resoluciones.

En cuanto al derecho a la educación, la legislación prevé un recurso ante el superior jerárquico de la autoridad que haya violado el derecho y, en caso de tener una resolución desfavorable, la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante lo anterior, en contra de la decisión final tomada en estos recursos (incluyendo el supuesto que después de un recurso administrativo sea posible un recurso jurisdiccional ordinario) procede el juicio de amparo. Asimismo, puede evitarse el agotamiento de estos recursos administrativos (y recurso jurisdiccional procedente en su caso) y acudirse directamente al juicio de amparo si se produjera una violación directa a la Constitución o si en los recursos se exigieran más requisitos, o los mismos pero con diferente alcance, para las medidas cautelares que en el amparo.

**b.-** En el segundo se encuentra el derecho a la vivienda, el derecho al medio ambiente adecuado, el derecho al acceso a la cultura y el derecho a la alimentación.

Debe mencionarse que, aunque en el caso del derecho a la vivienda la Ley de Vivienda prevé una denuncia ante las violaciones a este derecho, el mismo no puede considerarse un recurso jurisdiccional, toda vez que con el mismo no se puede reparar el derecho violado, sino que se limitará a sancionar administrativamente al servidor público que vulnerara el mismo. Lo mismo cabe sostener respecto al derecho al medio ambiente, regulado en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, en donde se prevé una denuncia que concluirá con una recomendación no vinculante o con una denuncia penal.

La defensa de estos derechos sin un recurso propio puede hacerse mediante el juicio de amparo debido a una reforma reciente (publicada el 6 junio de 2011) que introduce el interés legítimo, individual o colectivo, para acceder al mismo. Durante mucho tiempo se interpretó que el interés jurídico era el presupuesto procesal consistente en una afectación personal y directa a un derecho subjetivo. Por tanto, derechos como el del medio ambiente adecuado o a la vivienda, que la jurisprudencia constitucional no consideró como subjetivos, no podían ser invocados directamente; las violaciones a derechos humanos como los expresados se hacía a partir de la vulneración a la ley que los desarrollaba y se planteaban como cuestiones de legalidad.

No obstante, en junio de este año se publicó una reforma constitucional que entró en vigor en octubre pasado, en la que se define el interés para acudir a juicio, adicionando a la tradicional concepción de interés jurídico como afectación personal y directa de un derecho subjetivo, la de interés legítimo como afectación en virtud de una especial situación frente al orden jurídico. Esta reforma tuvo como propósito el hacer que los derechos sociales fuesen exigibles ante los tribunales de amparo.<sup>19</sup> Con base en ello, hoy en día es posible impugnar, otra cosa es lo que vayan a decidir los

---

<sup>19</sup> La exposición de motivos de la reforma constitucional señala expresamente: “En ese mismo sentido y por lo que se refiere a los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva.”

tribunales federales, las violaciones a los derechos sociales sin el límite de su desarrollo legal.

II.- Hasta el momento, los derechos sociales han sido invocados en los recursos y en el juicio de amparo en cuanto sus concreciones normativas son afectadas o su disfrute es afectado por las autoridades, al no inscribir a un niño a la educación pública, al negar servicios de salud o al no declarar legal una huelga, esto es, a partir de afectaciones al interés jurídico. A partir de la reforma constitucional en materia de amparo antes apuntada, es previsible que se puedan invocar de forma más amplia pues se no se requerirá un principio de agravio tan estrecho como el que importa el interés jurídico.

### **5. ¿Hay alguna vía de control ante la falta de regulación legislativa de las previsiones constitucionales?**

En la reforma constitucional de junio de 2011, antes referida, se modificó el texto constitucional que preveía la procedencia del juicio de amparo, para que en vez de proceder en contra de actos de autoridad que vulneraran garantías, ahora proceda en contra de “normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos”.

El motivo principal de esta reforma fue la posibilidad de combatir las faltas de previsión normativa de las previsiones constitucionales de los derechos sociales, como se dijo expresamente en la exposición de motivos:

“Por otro lado, se propone establecer en el artículo 103 constitucional la atribución a los tribunales de la federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que ésta incurra, las que, dada la naturaleza de los derechos sociales, son su principal medio de violación. Asimismo, se precisa que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.”

Conforme a lo anterior, puede concluirse que el juicio de amparo es la vía de control ante la falta de regulación legislativa de las previsiones constitucionales. Habrá que esperar a que se expida la Ley de Amparo reglamentaria para determinar los alcances de esta garantía, así como el criterio jurisprudencial que siempre ha negado en el amparo la omisión legislativa.

La otra vía para garantizar jurisdiccionalmente los derechos humanos es la acción de inconstitucionalidad. Bajo la óptica de que en estos procesos se controlan preceptos jurídicos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no pueden impugnarse las omisiones legislativas.<sup>20</sup> No obstante, también ha sostenido que

---

<sup>20</sup> Al respecto se sentó la tesis de rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA” (Tesis aislada P. XXXI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. XXVI, diciembre 2007, p. 1079) Debe señalarse que en México, para su conocimiento, los criterios de las resoluciones de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados se expresan en criterios abstractos.

sí puede analizarse la regulación legislativa deficiente.<sup>21</sup> Conforme a este último criterio, la acción de inconstitucionalidad también es una vía para analizar la falta de regulación de los derechos sociales.

## *B. Desarrollo legal, jurisprudencial e institucional*

### **6. ¿Cuentan los derechos sociales en su país con leyes específicas que los desarrollen? ¿Qué tipo de regulación y de garantías establecen dichas leyes?**

I.- Desafortunadamente no todos los derechos sociales reconocidos por la Constitución tienen un desarrollo legislativo. Es el caso de los derechos al acceso a la cultura y a la alimentación, por ser de reciente incorporación al texto constitucional no cuentan con legislación que los desarrolle. Sin embargo, el resto de los derechos sociales sí cuentan con legislación secundaria en México.

Los derechos del trabajo están desarrollados en la Ley Federal del Trabajo, que es nacional, en el caso de los trabajadores al servicio de particulares; en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, a nivel federal y, a nivel local, en sus correspondientes leyes.

El derecho a la educación es desarrollado en la Ley General de Educación. El derecho a la salud se desarrolla en la Ley General de Salud. El derecho a la vivienda, en la Ley de Vivienda. El derecho al medio ambiente, en la Ley Federal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

II.- En lo que corresponde a la regulación que se produce en dichas leyes, debe indicarse, en primer término, que éstas no requieren de un procedimiento legislativo especial, sino que son aprobadas como las demás leyes, con una mayoría simple. En México no existe la categoría de leyes orgánicas, con aprobación de mayoría calificada, para desarrollar los derechos humanos, como sí la encontramos en otros países.

La regulación que establecen estas leyes varía. Pero en términos generales modulan el derecho en varios aspectos, señalando el artículo que están desarrollando o bien especifican la titularidad del derecho, esto es, quién puede hacer uso del mismo. Además, en los casos del derecho a la salud, a la vivienda, al medio ambiente adecuado, y a la educación, hacen un reparto competencial toda vez que son concurrentes entre la Federación, los estados y el Distrito Federal. En este último aspecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha señalado que estas leyes denominadas “generales” gozan de una jerarquía superior al resto de leyes por distribuir competencias.

---

<sup>21</sup> Al respecto se sentó la tesis jurisprudencial de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. (Jurisprudencia P./J. 5/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. XXVII, febrero 2008, p. 1336)

De esta forma, por ejemplo, la Ley General de Salud menciona que es reglamentaria del artículo 4 constitucional, enumera los fines del derecho, menciona que todos los individuos son titulares del mismo, distribuye competencias, establece las modalidades de la prestación de los servicios de salud como la promoción, la investigación, el control de enfermedades, las condiciones de los establecimientos que presten los servicios, el control de productos y medicamentos, así como la tipificación de delitos. La Ley General de Educación, por su parte, establece que reglamenta el derecho a la educación, menciona que son titulares todos los habitantes de la República, establece la obligación de proporcionar servicios educativos, su gratuidad, así como la obligación de recibirla, la forma en que los particulares pueden prestar servicios educativos, y la distribución federal de competencias. La Ley de Vivienda señala que reglamenta ese derecho humano, establece el concepto de vivienda digna, distribuye competencias, regula el financiamiento para la vivienda, así como la producción de la misma.

**III.-** Las garantías que establecen dichas leyes, salvo en los derechos laborales, son las propias de los recursos administrativos. Así, por ejemplo, la Ley General de Salud establece el recurso de inconformidad contra las actuaciones de las autoridades administrativas con motivo de la aplicación de esa legislación; la Ley de Vivienda prevé una denuncia por las irregularidades de las actuaciones de las autoridades; La Ley General de Educación prevé el recurso de revisión en contra de los actos de autoridad que se estimen contrarios a la ley.

No obstante lo anterior, debemos indicar que siempre existe la posibilidad de acudir al juicio de amparo en contra de las decisiones finales de estos recursos (que en algunos casos van incluso ante recursos jurisdiccionales), o bien directamente al amparo si se produce una violación directa a la Constitución o si las medidas cautelares que se prevén exigen mayores requisitos para su procedencia, o los mismos pero con alcance diverso, que las que prevé el juicio de amparo.

En cuanto a los derechos laborales, la Ley Federal del Trabajo establece distintas acciones que pueden ejercitar los trabajadores en contra de los patrones, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en caso de que estos vulneren los derechos que la Constitución y la ley establecen a su favor.

Es oportuno mencionar que algunos aspectos de estos derechos son garantizados mediante la tipificación de conductas que sean contrarias a estos derechos. Así, la Ley General de Salud contempla una serie de “delitos contra la salud”, y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Medio Ambiente tipifica los derechos ambientales.

**7. ¿Existen decisiones del Tribunal Constitucional -u órgano equivalente- que se pronuncien sobre el contenido de los derechos sociales? ¿Puede señalar algún supuesto de particular interés?**

I.- Existen, aunque no son muchos, pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el contenido de los derechos sociales puesto que, aunque se han presentado algunos casos, los presupuestos procesales que condicionan la acción de amparo han impedido los pronunciamientos de fondo.

Por una parte, la Suprema Corte consideró que la legitimación *ad causam* que se requería para ejercer la acción de amparo implicaba la afectación personal y directa a un derecho subjetivo (interés jurídico). Al estimar que las obligaciones positivas que suponen los derechos sociales tienen el carácter de derechos subjetivos hasta que tengan un desarrollo legal, el contenido de los mismos devino en una cuestión de legalidad, ajena a la competencia de este Tribunal. En este sentido, únicamente las cuestiones atinentes al contenido negativo del derecho, que son mínimas, son revisables por la Corte.

Por otra parte, en otros casos en que se impugnaron violaciones a las obligaciones negativas de los derechos sociales las circunstancias de los casos impidieron el pronunciamiento. Puede señalarse, por ejemplo, el caso de un niño de cinco años que impugnaba el requisito de tener seis años para inscribirse a la educación primaria por considerar que limitaba el disfrute del derecho a la educación. En el momento en que se resolvió el asunto, tenía más de seis años y, por tanto, se consideró que no tenía caso el pronunciamiento.<sup>22</sup>

Debe precisarse que los criterios aquí reseñados han sido superados por la reforma constitucional en materia de amparo ya comentada, que entró en vigor en octubre pasado. Con base en la misma se espera que aumenten considerablemente los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determinen el contenido y alcance de los derechos sociales.

II.- No obstante lo anterior, sí han existido casos en los que se ha determinado el contenido de los derechos sociales. Entre los casos con mayor interés puede señalarse el amparo promovido por una persona que se encontraba infectada por el virus de la inmunodeficiencia adquirida, y que estimaba que se violaba su derecho a la salud porque en el cuadro básico de medicinas que expide el Instituto Mexicano del Seguro Social no se encontraban algunas esenciales para su tratamiento. En primera instancia conoció del asunto un Juez de Distrito, que sobreseyó el juicio al considerar que el derecho a la salud no se traducía en un derecho subjetivo a recibir medicamentos.

En segunda instancia conoció del asunto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que revocó la sentencia y concedió el amparo al considerar que, contrariamente a lo dicho por el Juez, el derecho a la protección a la salud comprende la recepción de medicamentos básicos para el tratamiento de enfermedades y su suministro por los poderes públicos, sin que obste el que los medicamentos sean recientemente descubiertos y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, pues éstas son cuestiones ajenas al derecho

---

<sup>22</sup> Amparo en revisión 215/2005, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de abril de 2005.

del individuo.<sup>23</sup> Con base en lo anterior concedió el amparo para que se le dieran las medicinas citadas.

El 31 de marzo de 2007 fue publicada la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estableciendo un nuevo sistema en esta materia. A fines de ese año 2007 se presentaron más de 350,000 demandas de amparo de trabajadores que demandaban la protección de sus derechos de seguridad social, situación que provocó una situación inesperada para el Poder Judicial de la Federación. Por primera ocasión el juicio de amparo se utilizó de manera masiva, a grado tal que inclusive se podía bajar de internet el formato para presentar la demanda correspondiente.

La Suprema Corte de Justicia emitió un acuerdo general con el que determinó atraer y resolver directamente un número suficiente de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias emitidas por los juzgados auxiliares que se crearon para dar trámite a las demandas de amparo, y que debían ser resueltos por Tribunales Colegiados de Circuito. Para unificar su resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia primero identificó los argumentos expuestos, determinándose el estudio de todos ellos en 83 modelos de demanda debidamente identificados. El 19 de junio de 2008 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia dictó sentencia, con base en la cual se emitieron diversos criterios jurídicos, los que no sólo tuvieron que ver con determinaciones de inconstitucionalidad sino también con cuestiones de entendimiento de este nuevo sistema, no obstante que al tratarse de juicios de amparo su conocimiento debió quedar restringido a las cuestiones que fueron realmente impugnadas. Se trata de la primera ocasión que se presentaron problemas serios en cuanto al acceso a la justicia y en donde quedó evidenciada la necesidad de un amparo social, lo que de alguna manera obtiene una respuesta con la reforma constitucional que entró en vigor en octubre pasado, en donde se introduce la noción de interés legítimo colectivo.

## **8. ¿Tienen los tribunales ordinarios a dotar de eficacia directa a los derechos sociales, con independencia de su desarrollo legal? ¿En qué ámbitos puede apreciarse esta tendencia?**

I.- Los tribunales ordinarios no han tendido a dotar de eficacia directa a los derechos sociales. Ello porque en México había un criterio jurisprudencial de la Suprema Corte que sostenía que el control constitucional estaba concentrado en el

---

<sup>23</sup> Amparo en revisión 2231/97, resuelto el 25 de octubre de 1999. De este asunto derivó la tesis P. XIX/2000 de rubro "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, marzo de 2000, p. 112)

Poder Judicial de la Federación,<sup>24</sup> con lo que se excluía a los órganos jurisdiccionales ordinarios de la posibilidad de poder fundar sus sentencias en la Constitución, de suerte que se limitaban a aplicar e interpretar la legislación que desarrolla los derechos sociales, tornándolo en una cuestión de mera legalidad.

Pero aún considerando que los órganos judiciales que conocen del amparo, distintos a la Suprema Corte (jueces de distrito y tribunales colegiados de circuito) se consideraran tribunales ordinarios, conviene señalar que apenas existen criterios jurisprudenciales en los que se determina el contenido de los derechos sociales. Los Tribunales Colegiados únicamente tienen dos tesis que desarrollan directamente el contenido de derechos sociales: una analiza que el derecho a la salud comprende dar tratamiento médico a los procesados<sup>25</sup> y otra analiza los ámbitos de aplicación del derecho al medio ambiente adecuado.<sup>26</sup>

No obstante, en octubre pasado la Suprema Corte de Justicia de la Nación superó el criterio que limitaba la interpretación constitucional de los tribunales ordinarios.<sup>27</sup> Es de esperar que con base en esta modificación jurisprudencial existan criterios de dichos órganos judiciales que doten de contenido a los derechos sociales independientemente de su desarrollo legal.

**II.-** La tendencia a no dotar de eficacia directa a los derechos sociales, limitándose a aplicar su desarrollo legislativo puede apreciarse en el precedente judicial más famoso de México sobre derechos sociales: el caso Mini Numa. La comunidad Mini Numa, en Metlatónoc, Guerrero, solicitó a las autoridades estatales que se dotaran de los elementos necesarios para operar el local destinado para un centro de salud, que se les asignara un médico y se les dotara de medicinas. Ante la negativa de éstas, promovieron un juicio de amparo. El Juez de Distrito que conoció del asunto, otorgó el amparo y en la sentencia, pese a citar el artículo 4º constitucional, en las consideraciones derivó todas las obligaciones que habían sido incumplidas de la Ley General de Salud y de la Ley de Salud del Estado de Guerrero y no directamente del precepto constitucional.<sup>28</sup> Claramente se desprende de esa sentencia que el contenido del derecho es derivado de la legislación y no de la Constitución.

Deben destacarse los efectos de esa sentencia, puesto que además de otorgar el amparo para que se proporcionaran los elementos básicos para el buen

---

<sup>24</sup> Jurisprudencia P./J. 74/99, de rubro "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, agosto de 1999, p. 5.)

<sup>25</sup> Tesis VI.2o.37 P, del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, de rubro "SALUD, DERECHO A LA AUTORIDAD DEL RAMO NO PUEDE NEGARSE A PROPORCIONAR TRATAMIENTO A UN PROCESADO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. II, diciembre de 1995, p. 574)

<sup>26</sup> Tesis I.4o.A.569 A, del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro "DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, marzo de 2007, p. 1665.)

<sup>27</sup> Resolución del 25 de octubre de 2011, en la Solicitud de Modificación de Jurisprudencia 22/2011.

<sup>28</sup> Sentencia del Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero, de 11 de julio de 2008, en el juicio de amparo 1157/2007-II.

funcionamiento de la casa de salud y se cumpliera así con los servicios de salud, como lo pedían los accionantes, también concedió para que se proporcione el inmueble adecuado que funcionará como centro de salud con los servicios e infraestructura indispensables; llamando la atención que argumentó textualmente que “las autoridades sanitarias no pueden alegar falta de presupuesto pues se trata de un motivo injustificable para cumplir con un imperativo constitucional.”

## **9. ¿Plantea en su país la justiciabilidad de los derechos sociales problemas en cuanto al cumplimiento efectivo de las sentencias?**

Independientemente de la realidad sobre el cumplimiento efectivo de las sentencias,<sup>29</sup> en México la justiciabilidad de los derechos sociales relacionada con el cumplimiento efectivo de las sentencias consideramos que todavía plantea problemas hasta en tanto no se apliquen los alcances propios de la reciente reforma constitucional en la cual se introduce el interés legítimo (que provocará el surgimiento de sentencias generales) y, además, se reconocen los efectos generales a las sentencias de amparo en contra de leyes que no sean de materia fiscal.

Los problemas que hasta ahora se han generado giran en torno a dos ideas sobre las que se construye el juicio de amparo. Por una parte, en México se estima que los juicios de amparo deben sobreseerse en caso de que se advierta imposibilidad de la *resitutio in integrum* del derecho, única forma de reparación que se concibe. Por la otra, la Constitución mexicana establece que las sentencias de amparo únicamente pueden ocuparse de individuos en concreto sin poder tener efectos generales.

Conforme a estas ideas, en caso de que un juez, al conocer un juicio de amparo, advierta que será difícil establecer efectos a su sentencia, porque la restitución del derecho implica proteger a más personas que al actor, sobreseen el juicio.

A guisa de ejemplo puede citarse el caso de un amparo promovido por una persona en contra de la Ley General para el Control del Tabaco, en el que señalaba que la regulación de la publicidad de este producto era insuficiente para tutelar su derecho a la salud. Al conocer del asunto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreseyó el caso con base en la siguiente consideración:

“no es posible en el caso hallar remedios que le permitan a esta Corte restablecer los derechos del quejoso de la manera individualizada que requiere el juicio de amparo. Como la propia argumentación sugiere, subsanar los vicios de inconstitucionalidad de las reformas impugnadas implicaría adoptar medidas que intrínsecamente son de efectos generales [...] No podemos proteger al quejoso para el efecto de que a él no se le envíe nunca una publicidad comercial, ni para el efecto de

---

<sup>29</sup> El cumplimiento de las sentencias es un gran problema en México. De acuerdo al informe anual de labores del Poder Judicial de la Federación, entre el 1 de diciembre de 2009 y el 30 de noviembre de 2010 ingresaron 795 nuevos incidentes de inejecución de sentencia a la Suprema Corte. Considerando que en ese periodo ingresaron 2,707 asuntos a la Corte, los incidentes representan el 30% de los ingresos a la Corte. Entre los veinticuatro tipos de casos que ingresan los incidentes es la especie más abundante. El siguiente es la contradicción de tesis, de las que ingresaron 305 en ese periodo, es decir, menos de la mitad.

que no se vea confrontado en alguna ocasión por una actividad patrocinada, en las condiciones permitidas, por las empresas tabacaleras, o para que reciba la misma protección que las medidas previstas por la ley brindan a los menores de edad.”<sup>30</sup>

Así pues, en México la justiciabilidad de los derechos sociales está condicionada, por el momento, al cumplimiento efectivo de las sentencias, de forma que únicamente en los casos en que la concesión del amparo alcance a un solo individuo, el asunto se estudiará.

### *C. Discusión teórico-jurídica, ideas y propuestas de futuro*

#### **10. ¿Hasta qué punto considera que cabe defender la justiciabilidad de los derechos sociales?**

En el entendido que en México los derechos sociales son vistos y tratados como los derechos humanos similares a los civiles y no son sólo normas programáticas o mandatos al legislador, los mismos son justiciables.

En el marco del orden jurídico mexicano la labor de la jurisdicción constitucional no se ha quedado sujeta al marco de los derechos civiles y políticos sino que se ha extendido a los derechos sociales. Si en el estado constitucional la labor de la jurisdicción constitucional es mantener incólume los contenidos iusfundamentales, dicha labor se ha realizado de modo general y no de manera selectiva.

Suele objetarse que los jueces no serían aptos para resolver sobre ciertas materias que deberían implicar mayor deliberación y mayor planeación por parte de autoridades específicas que tienen como función el desarrollo de políticas públicas que tiendan a dar eficacia a los mismos. En este sentido, el activismo judicial en materia de derechos sociales resultaría invasivo y poco democrático, sobre todo en la faz prestacional de los mismos, en tanto las sentencias implicarían que los jueces pudieran decretar el gasto público.

Sin embargo, el activismo judicial respecto a derechos sociales responde a planteamientos de grupos, personas o sectores sociales insatisfechos con la inacción de los otros poderes o, en otros casos, por retrocesos que las políticas públicas imponen. Además, los otros poderes han perdido, a raíz de una serie de procesos relacionados con la globalización, autonomía para realizar algunas actividades relacionadas con el bienestar y la planificación de políticas sociales.

El activismo de la jurisdicción constitucional en torno a los derechos sociales en aras de mantener un adecuado nivel de las personas en relación con ciertas condiciones materiales de vida puede ser también interpretado como un trabajo denodado de esta instancia por preservar las condiciones de la democracia, con lo cual, lejos de poder ser considerado antidemocrático, estaría encaminado al mejoramiento de la calidad democrática.

---

<sup>30</sup> Amparo en revisión 315/2010, resuelto el 28 de marzo de 2011.

**II. ¿Cuáles son las preocupaciones básicas en materia de derechos sociales que existen en la actualidad en su país? ¿Cómo valora la regulación normativa existente y las decisiones de los órganos jurisdiccionales recaídas hasta el momento?**

**I.-** Debemos contestar la pregunta de las preocupaciones básicas en materia de derechos sociales en dos sentidos: desde el punto de vista social y desde el punto de vista jurídico.

**a.-** Desde el punto de vista social, son muchas las preocupaciones nacionales respecto a los derechos sociales: el acceso al agua; los derechos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos y de los centroamericanos en México; la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso, la situación de las personas con capacidades diferentes, la situación de pobreza en ciertas regiones y la permanencia en el trabajo.

Sin embargo, la gran preocupación radica en la efectividad del derecho a la educación. A pesar de ser un derecho originario de la Constitución de 1917, México ocupa los últimos lugares en educación de la OCDE conforme al estudio PISA. Conforme a la prueba ENLACE, el 63% de los niños que cursan primaria tienen resultados insuficientes. Lo anterior se da no obstante ser el país de la OCDE que más porción del gasto público invierte en educación (el 23.4%). Por ello, la pobreza educativa mexicana no estriba en cuestiones cuantitativas, sino cualitativas, dentro de las que se involucran muchos temas políticos.

Lograr optimizar el derecho a la educación como exige la Constitución es la preocupación fundamental en materia de derechos sociales pues, se estima, en la medida en que este derecho sea satisfecho se podrán mejorar las condiciones de pobreza que desgraciadamente imperan en el país.

**b.-** En lo jurídico, la preocupación básica en materia de derechos sociales en México radica en las nuevas perspectivas sobre su justiciabilidad. La reforma constitucional en materia de amparo, ya reseñada, sumada a una importante reforma en materia de derechos humanos, parecen implicar un cambio de fondo en la concepción iusfundamental en México que impactarán a los planteamientos y resoluciones sobre derechos sociales, como se desprende de los procesos constitucionales.

Este nuevo entendimiento conllevará debates sobre las condiciones para acudir a la jurisdicción constitucional para hacer valer estos derechos. De la problemática de presupuestos procesales se pasará a una problemática de comprensión de los derechos en si mismos para delimitar su tutela. Así, es previsible que las preocupaciones en torno a los derechos sociales sean del orden de cómo se viola un derecho social, de quiénes son los titulares del mismo (una colectividad o un individuo en concreto), la delimitación de los destinatarios, así como en las formas de reparación de las posibles violaciones.

Así pues, bajo la concepción de que los derechos sociales son exigibles en el juicio de amparo de forma plena, las posibilidades de impugnación y de resolución

serán las preocupaciones básicas de la jurisdicción constitucional en México durante los siguientes años.

**II.-** La regulación legislativa de los derechos sociales no es la mejor. Muchos derechos aún no tienen desarrollo legal. Asimismo, en muchas de las leyes no se dibuja con claridad el contenido y alcances de los derechos, como exigiría el principio de legalidad, sino que se limita a dotar de facultades a diversas autoridades para que éstas actúen mediante programas administrativos que deben de realizar.

Las decisiones judiciales sobre derechos sociales, hasta el momento, son pobres. Las muchas trabas procesales han impedido pronunciamientos sobre el contenido y alcance de los mismos. Apenas existen precedentes sobre derechos sociales. Existen muchos derechos que ni siquiera han abordados por la jurisprudencia, como el derecho a la vivienda, a la cultura o el derecho a la alimentación.