



CONAHCYT

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

ESPECIALIDAD EN DERECHO DE AMPARO

TRABAJO TERMINAL

**“EL JUICIO DE AMPARO COMO UN INSTRUMENTO PARA MEJORAR
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”**

AUTOR:

LIC. EN D. RAÚL ESPINOSA MORALES
(ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3752-9620>)

DIRECTOR:

DR. EN D. JOAQUÍN ORDÓÑEZ SEDEÑO
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6447-7188>)

CODIRECTOR:

DR. FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9908-9305>)

TUTOR:

DR. CAMERINO JUÁREZ TOLEDO
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6341-5375>)

Investigación alineada con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16:
“Paz, justicia e instituciones sólidas” y con las metas “16.6 y 16.7”, del
proyecto “Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo
Sostenible” de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

ENERO DEL 2025

Índice.

Índice.....	2
Introducción.....	3
CAPITULO 1. ¿Qué son las políticas públicas?	4
1.1 Disposiciones programáticas o DESCA	5
1.2 Los poderes ejecutivo y legislativo en la creación de políticas públicas.....	11
CAPITULO 2. ¿El juicio de amparo es un recurso efectivo para mejorar o resarcir las políticas públicas deficientes o inexistentes?	14
2.1 Medios de control constitucional.	14
2.2 El juicio de amparo y las políticas públicas.	20
Conclusiones.....	31
Bibliografía.....	32
Trabajos citados	32

Introducción

Es claro que el Estado en su función primordial tiene la obligación de cumplir con las necesidades de su población y garantizar los derechos humanos que ésta tenga, derivado de ésto se faculta al Estado a través de su Poder Ejecutivo y con el apoyo de las secretarías de Estado, la creación e implementación de políticas públicas para poder atender de manera pronta, efectiva y progresiva el derecho humano que se encuentre vulnerado.

Derivado de esa facultad con la que cuenta el poder ejecutivo es que la constitución en su artículo 89 fracción I, que a la letra dice: "...promulgar y **ejecutar** las leyes que expida el Congreso de la Unión, **proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.**" (CPEUM, 2024; art. 89 fracción I)

Es decir, que, para el adecuado cumplimiento de sus labores y funciones, el poder ejecutivo debe trabajar en conjunto con el poder legislativo, para que éste cree las normas que sean necesarias para poder aplicar aquella política pública que se considera necesaria para garantizar el derecho humano vulnerado o inatendido.

Ahora bien, si los poderes ejecutivo y legislativo intervienen en la elaboración, aprobación e implementación de las políticas públicas ¿Quién es el encargado o en quién recae el papel de revisar si dichas políticas públicas cumplen con su fin? En opinión de quien escribe, es ahí donde el poder judicial puede y debe tener un papel de verificación a través del juicio de amparo que promuevan los afectados; de la correcta implementación de las políticas públicas para revisar si realmente se están implementado de manera adecuada o incluso si no se han elaborado dichas políticas públicas, debe tener la facultad de obligar a dichos poderes a crearlas para que se cumpla con su obligación de atender las necesidades de la población.

De igual forma, dicho trabajo terminal esta alineado con el objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: “Paz, justicia e instituciones sólidas” y con las metas “16.6 y 16.7”, del proyecto “Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que mediante esta investigación se busca que las instituciones administrativas y legislativas dentro de México sean eficaces y transparentes al rendir cuentas de como se crean e implementan las políticas públicas.

Por último, al implementar el juicio de amparo como un instrumento mediante el cual la ciudadanía se convierte en auditor de las políticas públicas del gobierno, se garantizara la adopción de decisiones inclusivas y participativas por parte de la población en su correcta implementación o en la necesidad de su creación.

CAPITULO 1. ¿Qué son las políticas públicas?

Para poder atender el objeto de estudio de este trabajo, debemos empezar analizando que es una política pública y cuáles son sus repercusiones para la sociedad y si su incorrecta implementación de ellas genera un daño a la sociedad que se traduzca en una violación a derechos humanos para que sea atendido por el poder judicial federal a través de sus juzgados de distrito.

Las políticas públicas son diversas, complejas y el conceptualizarlas de manera concisa es complicado, como un primer concepto podemos entender que “se trata de decisiones que redundan en la planeación, instrumentación y operación gubernamental de programas y estrategias orientadas a la generación de bienestar en la población.” (Gutiérrez Álvarez, 2018; p. 136)

Es decir, que las políticas públicas nacen como una respuesta a las necesidades de la población, tales acciones dependen de las personas que se encuentren el gobierno y que, a través de sus ideas y promesas de campaña, buscan generar un bienestar a la población que los escogió para estar en el poder.

Pero estas acciones de gobierno, conocidas como políticas públicas deben cumplir con ciertos criterios y garantizar derechos que se encuentran estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1 Disposiciones programáticas o DESCAs

Al respecto, se ha clasificado a los derechos y disposiciones que se encuentran en nuestra constitución en tres categorías, las cuales son:

...

“En las constituciones como la Mexicana se contienen disposiciones que se pueden llamar *preceptivas*, porque generan derechos y obligaciones; *disposiciones organizativas*, porque dan el arreglo de instituciones constitucionales, y ***disposiciones programáticas***, que establecen simplemente directivas de acción para los poderes constituidos...” (Ruiz Massieu, 1993)

...

Es decir, nuestra constitución no es sólo un catálogo de derechos individuales, donde le imponen al Estado una obligación de no hacer, disposiciones preceptivas; al obligarlo a no violentar tales derechos, como pudieran ser la libertad, el derecho a la vida y el derecho a la igualdad. Tampoco son solo directrices para las instituciones públicas,

disposiciones organizativas; en donde se les indiquen cuales es su fin y sus atribuciones para realizar tal fin.

Si no que tenemos una tercera clasificación de estos derechos, es decir las disposiciones programáticas, donde le imponen al Estado una obligación de hacer, por lo cual el Estado debe de generar las condiciones necesarias para que el pueblo pueda ejercer estos derechos y éstos son una brújula para las instituciones estatales del como deben actuar y hacia donde deben ir sus acciones políticas.

Si bien, la clasificación mencionada anteriormente nos habla de disposiciones programáticas, este concepto se entendía como un accionar de las autoridades para atender las necesidades de la población pero que no podría ser atacada por la vía jurisdiccional ya que el contenido programático de la constitución no se encontraba dentro de las garantías individuales, es decir; el Estado solo estaba obligado a garantizar los derechos individuales, conocidos anteriormente como garantías individuales.

Esta percepción cambia, cuando en el 2011 se reforma la carta magna con un enfoque de reconocimiento de los derechos humanos y se deja atrás el concepto de garantías individuales. Tal diferencia se puede comprender de mejor manera con apoyo en la siguiente tabla:

Tabla 1. Comparación del primer párrafo del artículo 1° constitucional previo y posterior a la reforma del 2011.

Párrafo primero del artículo 1° previo a la Reforma Constitucional del 2011.	Párrafo primero del artículo 1° posterior a la Reforma Constitucional del 2011.
<p>“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. (CPEUM, 2010; art. 1)</p>	<p>“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” (CPEUM, 2024; art. 1)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en: (CPEUM, 2010), (CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024), (Gutiérrez Rivas, 2016).

Si bien, el cambio realizado al artículo primero puede parecer algo gramatical, en el fondo el cambio fue tal ya que, al pasar de ser garantías, que el Estado otorgaba y estaba a su arbitrio si el otorgarlos o no; al ser reconocidos ahora como derechos humanos y que el Estado no otorga, si no que reconocía y por ende tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar; y como menciona Gutiérrez Rivas (2016) “el concepto de derechos humanos... incluye tanto a los civiles y políticos como a los económicos, sociales, culturales y ambientales, todos gozando del mismo estatus y por tanto todos ellos igualmente exigibles ante tribunales” (p.153).

Por lo cual, las acciones de las autoridades deben estar encaminadas al reconocer y garantizar tales derechos a través de la implementación de las políticas públicas que ellos consideren adecuadas para atender las necesidades de la población.

Estos derechos se encuentran en nuestra constitución y son considerados como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), tales derechos son los siguientes:

Tabla 2. DESCA dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DERECHO	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL	QUE PROTEGE
Derecho a la educación.	Artículo 3°.	Tiene el “fin de proporcionar a todas las personas un acceso igualitario a la educación laica y pública” (CPEUM, 2024; art. 3).
Derecho a la alimentación.	Artículo 4° tercer párrafo.	Obliga al estado a garantizar para todas las personas una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.
Derecho a la salud.	Artículo 4° cuarto párrafo.	Identifica al Estado como sujeto obligado de proporcionar la protección a la salud de todas las personas.

<p>Derecho a un ambiente sano para su desarrollo.</p>	<p>Artículo 4° quinto párrafo.</p>	<p>Le otorga al Estado la atribución y obligación de garantizar que este derecho sea respetado para todas las personas.</p>
<p>Derecho al agua.</p>	<p>Artículo 4° sexto párrafo.</p>	<p>El estado debe “garantizar el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible” (CPEUM, 2024; art. 4)</p>
<p>Derecho a vivienda digna.</p>	<p>Artículo 4° séptimo párrafo.</p>	<p>Si bien, la redacción del párrafo constitucional menciona que se deberá garantizar a las familias a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, lo cierto es que la interpretación que se debe realizar es</p>

		un beneficio para todas las personas y el Estado debe garantizarlo a través de instrumentos y apoyos necesarios.
Derecho de acceso a la cultura.	Artículo 4° doceavo párrafo.	El Estado debe de proporcionar los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, así como permitir el acceso de todas las personas a la cultura.
Derecho a la cultura física y práctica del deporte.	Artículo 4° treceavo párrafo.	El Estado tiene la obligación de promover, fomentar y estimular la práctica del deporte para todas las personas.
Derecho a la movilidad.	Artículo 4° diecisieteavo párrafo.	El Estado debe “garantizar la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e

		igualdad.” (CPEUM, 2024; art. 4)
--	--	----------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en: (CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024); (Gutiérrez Rivas, 2016).

1.2 Los poderes ejecutivo y legislativo en la creación de políticas públicas.

Por lo cual, para que el Estado pueda cumplir con lo estipulado en la constitución federal, quienes tienen la facultad de cumplir con garantizar estos derechos es el poder ejecutivo federal, por medio de la ejecución de las leyes que cree el poder legislativo federal.

Tales facultades las podemos encontrar en los artículos 73, fracciones XXXII y 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXXII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.” (CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024)

De tales atribuciones relacionadas con las políticas públicas, (Gutiérrez Álvarez, 2018), nos menciona:

...

“la participación del Legislativo en este campo consiste en la labor primera de definir de los problemas que se consideran públicos –a través del reconocimiento de derechos o el establecimiento de principios de gobierno– a cuya resolución deberá recaer una de estas políticas, cuya formulación e implementación y seguimiento corresponderá al Ejecutivo, por ser una labor eminentemente administrativa”. (p. 137)

...

Por lo cual, es claro que la implementación de las políticas públicas es un trabajo que se realiza de manera coordinada entre el Poder Legislativo, quien crea las normas; y el poder Ejecutivo, quien las ejecutará. Éste último para poder cumplir con tal imperativo requiere del apoyo de instituciones diversas de quien recae el poder ejecutivo, es decir; de la figura del presidente (presidenta en este sexenio) de los Estados Unidos Mexicanos. Tales instituciones o personas que auxilian al Ejecutivo en su labor son las Secretarías de Estado que tiene sus atribuciones en la Ley Orgánica De La Administración Pública Federal (LOAPF).

De un análisis la (LOAPF, 2024) podemos entender que el Ejecutivo crea, ejecuta y evalúa las políticas públicas, a través de una especialización por materia, a través de las Secretarías de Estado, por lo cual en dicha ley se otorgan facultades como a la Secretaría de Gobernación le corresponde las políticas migratoria, de movilidad humana, de población y de prevención social del delito; a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la política de prevención del delito; a la Secretaría de Bienestar, le corresponde las políticas de combate efectivo de la pobreza, atención a los derechos de

los jóvenes, niñez y adultos mayores; a SEMARNAT, le corresponde la política de recursos naturales, la protección, restauración, conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, así como la política sobre cambio climático y la capa de ozono; a SADER las políticas del desarrollo rural que busquen elevar el nivel de vida de las familias que habiten en el campo; a la Secretaría de Telecomunicaciones y Transporte, las políticas de movilidad; a la SEP, las políticas relacionadas con la enseñanza, educación de todos los niveles y cultura física, al igual que hacer efectivo el derecho a la educación; a la Secretaría de Salud, la política nacional en materia de servicios médicos y salubridad general, etcétera.

Por lo cual, de acuerdo con lo analizado en la ley en mención y como menciona, Gutiérrez Álvarez (2018):

...

“se habla de especialización en materia de políticas públicas, en la medida en que su formulación, implementación y seguimiento constituyen labores eminentemente técnicas, pues procuran la resolución de problemas altamente complejos (v.g., la inseguridad, la pobreza, la discriminación sistémica), para lo que es necesario un conocimiento técnico y profundo sobre sus causas... Por ello, una vez delineados los objetivos de las políticas a nivel constitucional o legislativo, su ejecución corresponderá a la rama administrativa de gobierno.” (p. 138)

...

Es importante, no perder de vista que la implementación de políticas públicas es una acción del gobierno que responde a una necesidad de la población y por ende, ésta misma se involucra en su creación desde el momento en que se eligen a los integrantes del gobierno, así como en su implementación, porque el papel de la ciudadanía no debe acabar solamente en la elección del gobierno, si no que también se debe tener un papel de auditor a la aplicación de estas normas. Lo cual nos mencionan Torres Melo & Santander (2013):

...

“el gobierno, más que ser un ejecutor neto, es un agente coordinador y articulador de la acción colectiva que lleva a cabo la política pública. El rol gubernamental va más allá de la ejecución de las acciones directas de política, pues lo que se requiere es un ajuste de comportamiento de los actores que son esenciales para ver un verdadero cambio en la situación que se considera socialmente relevante.” (p. 57)

...

Por lo cual, después de analizar y explicar las funciones que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo desempeñan en el desarrollo de políticas públicas y reconocer que su creación y ejecución son actividades técnicas del gobierno, debemos preguntarnos el papel que el Poder Judicial debe asumir en este ámbito. Dado que las políticas públicas están orientadas a cumplir con un mandato constitucional, el cual es la defensa y promoción de los derechos humanos, es decir los DESCAs; es importante considerar cómo estas acciones gubernamentales podrían someterse al control de constitucionalidad en el contexto de nuestro país, para que así la ciudadanía sea un auditor de éstas.

CAPITULO 2. ¿El juicio de amparo es un recurso efectivo para mejorar o resarcir las políticas públicas deficientes o inexistentes?

2.1 Medios de control constitucional.

Una vez, que comprendemos cómo se implementan las políticas públicas y quienes participan en ellas, debemos tener claro que son actos de gobierno que deben promover,

respetar, proteger y garantizar derechos humanos que se encuentran vulnerados o que no se han garantizado de manera efectiva y por lo tanto, dichas políticas públicas pueden ser mejorados o creadas por medio de la vía jurisdiccional.

Por lo cual, si dichas políticas públicas vulneran derechos humanos que se encuentran estipulados en la Constitución, se deben poder enmendar mediante los medios de control constitucional con los que contamos en nuestro derecho.

Los medios de control constitucional son de acuerdo con Coaña Be, (2022; p. 30) “...instrumentos jurídicos con los cuales se busca mantener, o en su caso, defender el orden constitucional creado por la CPEUM”.

Es decir, la misma constitución contempla instrumentos, medios; para proteger su correcta aplicación por parte de las autoridades centralizadas y descentralizadas de carácter federal, estatal y municipales. Y también busca que aquellas personas que sufran violaciones a los derechos humanos que están estipulados en ella o en tratados internacionales por medio de dichos instrumentos sean restaurados u otorgados dichos derechos.

Estos medios de control constitucional constituyen de acuerdo con Coaña Be, (2022):

...“el establecimiento de un sistema normativo que nos indicará con precisión: a) las acciones procesales que deben utilizarse cuando aparecen violaciones a la constitución; b) los órganos ante los cuales pueden plantearse los reclamos; c) los sujetos titulares de la acción; y d) los procedimientos para plantear el conflicto constitucional.” (p. 30)

...

Tales medios de control constitucional de acuerdo con la CPEUM (2024; art. 105) son cinco y son los siguientes: “a) Las controversias constitucionales; b) Las acciones de inconstitucionalidad; c) El juicio de amparo; d) Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y e) Juicio de revisión constitucional electoral.”

Respecto a los incisos a) al c), conocerá de estos medios de control constitucional el Poder Judicial Federal. Los primero dos incisos los conocerán el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo que hace al inciso c) de acuerdo con su tipo conocerán los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Apelación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito. Y en caso extraordinarios también podrá conocer la SCJN, ya sea en pleno o en Salas (con la reforma judicial constitucional del 2024 se eliminan las Salas de la SCJN).

Por lo que hace a los incisos d) y e), al tratarse de asuntos en materia electoral son de conocimiento exclusivo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por medio de sus Salas Regionales o Sala Superior.

En el presente trabajo, nos enfocaremos en los primeros tres incisos por considerarlos adecuados para saber cuál es mejor instrumento para poder mejorar las políticas públicas.

En cuanto a las controversias constitucionales, se encuentran previstas en el artículo 105 de la CPEUM. Coaña Be (2022) las define como:

... “un procedimiento de control de la regularidad constitucional, planteado en forma de juicio ante la SCJN , en el que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados pueden ser la Federación, los Estados, la Ciudad de México, municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus cámaras, los poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno de la Ciudad

de México; y tiene como fin plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos, solicitando su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado.” (p. 32-33)

...

Es decir, las controversias constitucionales; buscan que, entre las diferentes autoridades ejecutivas y legislativas de los tres niveles de Gobierno, así como los municipios, exista un respeto a sus atribuciones que se encuentran estipuladas en la Constitución, ya que al alejarse del texto constitucional se estaría en una clara invasión de competencias, lo cual va en contra del pacto federal, así como de las facultades otorgadas por la carta magna.

Ahora bien, pudiese ser el caso que alguna autoridad, digamos un municipio quisiera utilizar la controversia constitucional en contra de una política pública llevada a cabo por el estado o la federación, pero esta controversia lo que buscaría atacar sería la invasión de atribuciones a su esfera jurídica que tenga el municipio y no en sí, la violación a un derecho humano por la deficiente política pública. Lo cual también nos explica Gutiérrez Álvarez (2018; p. 140) “...lo que sería objeto de la controversia constitucional no sería el contenido de la política pública en sí –salvo en lo necesario para determinar las facultades de uno y otro órgano– sino las atribuciones de los entes públicos involucrados.” Derivado de las características de la controversia constitucional, podemos concluir que no sería el medio de control constitucional apto para el mejoramiento o creación de políticas públicas tendientes a atender un derecho humano.

El siguiente medio de control constitucional, como nos menciona (Coaña Be, 2022), son las acciones de inconstitucionalidad, las cuales:

...

“son procesos constitucionales tramitados ante el pleno de la SCJN, en los que se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general, leyes, decretos, reglamentos o tratados internacionales, por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales. (p. 34)

...

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 105 fracción II de la Constitución, quienes tendrán la facultad de interponer las acciones de inconstitucionalidad serán:

...

- a. “El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales.
- b. El equivalente del 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- c. El Ejecutivo Federal, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas.
- d. El equivalente al 33% de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.
- e. Los partidos políticos con registro ante el INE, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales.
- f. La CNDH, en contra de las leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como los tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos

consagrados en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

- g. El Fiscal General de la República, respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal.” (CPEUM, 2024; art. 105 fracción II)

...

Entonces, podemos inferir que, dado que la legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad está acotada a sólo entes públicos, queda excluida como un medio para mejorar las políticas públicas del Estado, además que conforme a lo que menciona Gutierrez Álvarez, (2018; p. 140) “...puesto que las políticas públicas no constituyen *normas* en el sentido técnico de la palabra, no podrían ser objeto de una acción de inconstitucionalidad”.

Una vez analizadas las acciones de inconstitucionalidad, así como las controversias constitucionales y al ser descartadas, debemos entrar al estudio del juicio de amparo como un medio idóneo para poder mejorar las políticas públicas.

El juicio de amparo, de acuerdo con (Campuzano Gallegos, 2023) es:

...

“un medio de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos, normas y omisiones que provienen de las autoridades y de los particulares que actúan como autoridades, el cual se sigue en forma de juicio ante los tribunales federales y que sea considerado como el recurso efectivo a que se refiere el artículo 8.2 de la convención americana sobre derechos humanos (CADH) y la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales”. (p. 1)

...

Por lo cual, comprendemos que el juicio de amparo está reconocido como el medio de control constitucional que por sus características está al alcance de todos los ciudadanos, siempre y cuando tengan un interés jurídico o legítimo; por medio del cual podremos enmendar violaciones a los derechos humanos vulnerados por parte de las autoridades.

2.2 El juicio de amparo y las políticas públicas.

Las violaciones a derechos humanos, como ya analizamos en capítulos anteriores se presentan cuando las autoridades son omisas o deficientes en la implementación de las políticas públicas que buscan promover, respetar, proteger y/o garantizar aquellos derechos humanos englobados dentro los DESCAs.

De igual forma, haciendo un análisis de lo estipulado en los artículos 8.2 y 25.1 de la (Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) , 1969), el juicio de amparo en México es el recurso jurídico que permite recurrir una sentencia ante un juez o tribunal superior de manera efectiva en contra de los actos de autoridades, inclusive si dichos actos de autoridad son cometidos en ejercicio de funciones oficiales.

Es decir, el juicio de amparo es un recurso judicial al alcance de todos los ciudadanos, que no requiere más que una afectación a la esfera de derechos humanos por parte de las autoridades en el Estado mexicano y a diferencia de las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad, no requieren una personalidad especial o pertenecer a alguna institución constitucional en específico.

Por lo cual, si alguna persona o asociación tuviese la intención de mejorar o que se implemente alguna política pública para el correcto ejercicio de algún DESCAs la vía por

la cual se debe realizar en México; es mediante el juicio de amparo. Al ser el medio de control constitucional cual características cumplen tal fin e inclusive después de la reforma constitucional del dos mil once tiene tales alcances.

Ahora, una vez que ya desarrollamos que la forma de que los ciudadanos puedan disfrutar de los DESCA es por medio de la correcta y eficaz implementación de políticas públicas por parte del Estado, a través de los poderes legislativo y ejecutivo. Y que en el caso de que tales políticas públicas por su ineficaz o por su falta de implementación vulneren derechos humanos, se puede y debe recurrir por medio del juicio de amparo; debemos ver que efectos deben tener las sentencias de esos juicios de amparo.

Para poder comprender cuales deben ser los efectos de estas sentencias, debemos analizar lo estipulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su amparo en revisión 566/2015. De tal sentencia de amparo en revisión, (Gutiérrez Álvarez, 2018) la recapitula de la siguiente forma:

...

“los antecedentes del caso son los siguientes: el Gobierno del Estado de Nayarit omitió concluir la construcción de un proyecto de infraestructura denominado Ciudad de las Artes, el cual consistiría en un complejo de inmuebles donde la población de la capital nayarita podría acceder a diversos servicios culturales. Al respecto, una primera etapa de esta Ciudad de las Artes fue inaugurada en 2011, pero la segunda etapa se dio por cancelada porque el Gobierno del Estado prefirió destinar el terreno donde esta nueva etapa se ubicaría para otros fines, desincorporándolo y enajenándolo. Ante la actitud del gobierno estatal, un grupo de ciudadanos residentes en Tepic promovió un amparo indirecto contra esta desincorporación y enajenación del inmueble, así como contra la omisión de concluir la Ciudad de las Artes, alegando la violación de su derecho a la

cultura. Eventualmente, el Juez de Distrito en quien recayó el conocimiento del asunto decidió sobreseer en el juicio, resolución contra la cual los quejosos interpusieron recurso de revisión y, a la par, presentaron una solicitud de ejercicio de facultad de atracción a la SCJN, quien resolvió favorablemente dicha solicitud.” (p. 141)

...

Como podemos observar, los ciudadanos de Nayarit por medio del juicio de amparo pudieron remediar la falta de acción por parte del Gobierno en su derecho a la cultura que les garantiza la constitución.

Además de que el accionar de la SCJN nos indica que si se demuestra que existe un interés legítimo por parte de los quejosos, la falla por parte del Estado al promover y garantizar el derecho humano vulnerado, así como una clara deficiencia por parte de la política pública creada por el Estado para atender el derecho humano en cuestión; se puede ordenar a las autoridades competentes que se actúe de tal manera que se beneficie a la población afectada.

Derivada de tal sentencia, la SCJN creo varios criterios jurisprudenciales que nos orientan respecto a cómo debe actuar las autoridades en la creación de políticas públicas y como el Estado tiene la obligación de garantizar y promover los DESCAs. Por lo cual la Corte nos menciona en su tesis aislada estas obligaciones por parte del Estado:

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como diversos tratados internacionales en la materia, han establecido que los derechos económicos, sociales y culturales generan tres tipos de deberes para el Estado: 1) proteger el núcleo esencial del derecho; 2) realizar progresivamente el alcance del derecho; y, 3) no adoptar injustificadamente medidas regresivas. (SCJN, 2017)

Por lo que, debemos entender que la SCJN en tal tesis aislada le impone al Estado en materia de DESCAs, tres tipos de deberes los cuales se traducen en primer lugar, en proteger al núcleo del derecho, es decir; debe implementar medidas que busquen proteger y garantizar el derecho en mención, por lo cual esta protección se verá materializada en un primer momento al implementar una política pública.

Respecto a su segundo deber, el Estado debe de realizar progresivamente el derecho, esto quiere decir que el Estado debe de considerar proporcionar los recursos económicos como humanos necesarios para que la política pública implementada se pueda realizar de una manera efectiva, no es solo el hecho de que se legisle y se inicie con su implementación, si no que el Estado debe de otorgar también los recursos necesarios para la implementación de manera correcta y suficiente de esta política.

Además, debemos entender que al mencionar que hay una progresividad en este alcance, está obligando al Estado a que año con año se destinen los mismos o más recursos necesarios para poder dar una respuesta efectiva a la necesidad de la sociedad, por lo cual es un trabajo constante respecto del Estado.

En cuanto al tercer deber por parte del Estado, nos habla de que éste no tomara medidas regresivas de manera injustificada, lo cual se relaciona con el principio de progresividad estipulado en el artículo primero de nuestra carta magna, es decir que aquellas políticas públicas que implemente el Estado para garantizar un derecho humano, no podrán aplicarse en un sentido de menor beneficio o de presupuestar menos recursos, en realidad, tal precepto constitucional impone a las autoridades a realizar todos sus esfuerzos, como menciona Gutierrez Álvarez (2018; p. 144) “para alcanzar una satisfacción progresiva de un nivel cada vez mayor de cada uno de los bienes humanos protegidos”.

Por lo cual, después del análisis realizado llegamos a la conclusión de que la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 566/2015, nos indicó el camino que los ciudadanos deben tomar para poder mejorar las políticas públicas mediante el juicio de amparo, ya que se llegó a la conclusión de que las políticas públicas deben cumplir con ciertos deberes respecto a garantizar los derechos humanos, los cuales se explicaron en líneas anteriores.

Podemos agregar, que las políticas públicas no solo se pueden atacar por su omisión, sino que pueden ser mejoradas cuando no cumplan con los deberes de progresividad y la no adopción de medidas regresivas, como lo explica Gutierrez Álvarez (2018):

...

“las autoridades que tengan la competencia para diseñar e implementar una política pública relacionada con un derecho humano pueden ser demandadas por vía de amparo como autoridades responsables, por su omisión en la generación de tal política. Yendo un paso más allá, también podrán ser demandadas cuando dicha política pública no sea razonable...” (p. 145)

...

Capítulo 3. ¿Qué efectos debe tener el juicio de amparo en contra de políticas públicas?

Una vez que se ha explicado que el juicio de amparo es un medio adecuado para el atender las políticas públicas ineficaces o inexistentes, al igual que analizamos el actuar de la Suprema Corte y que nos indicó las pautas para actuar en caso de la defensa de los DESCAs, debemos analizar cuáles son las problemáticas y sus efectos de querer

rectificar el actuar del poder político por medio de un instrumento judicial, como lo es el juicio de amparo.

Uno de los problemas con los que puede encontrarse el juicio de amparo en su aplicación para mejorar las políticas públicas, es que éstas son de aplicación general y sus efectos alcanzan a un gran número de personas, por lo cual al momento de querer rectificarlas con el amparo, nos encontraremos ante el principio de la relatividad de las sentencias del juicio de amparo que nos dice que el efecto de las sentencias sólo tendrá efectos para los que tengan el carácter de quejoso; por lo cual de manera indirecta al modificar las políticas públicas se estaría ante un beneficio para otras personas que no tendrán el carácter de quejosos en el juicio de amparo.

La problemática con este principio, tiene un origen más teórico y clásico respecto de la concepción que se tiene del amparo pero es claro que de acuerdo a lo que nos dice la (CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024) en su artículo primero, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1969) en sus artículos 8.2 y 25.1, los efectos que tenga una sentencia de amparo pueden ser y deben ser con efectos generales, ya que si dicha política pública termina siendo rectificadas o implementadas, los beneficios que se generan a los extraños a juicio, sería de acuerdo al principio de universalidad de los derechos humanos.

De igual forma, Gutierrez Álvarez (2018) explica cuales son otras problemáticas que conllevará los juicios de amparo en contra de políticas públicas:

“...de mayor alcance y profundidad: i.- **la reestructura en la división de poderes que implica esta intervención del Judicial en materias que, primordialmente, corresponden al Ejecutivo**; ii.- la validez del uso de un criterio no definido de razonabilidad como parámetro de constitucionalidad de las políticas públicas; iii.-

la legitimidad y capacidad técnica del Judicial para realizar este ejercicio de revisión constitucional; y **iv.- los mecanismos de verificación de cumplimiento a una eventual sentencia en la que se concediera el amparo.**” (p. 148)

...

Para el desarrollo del presente trabajo, nos concentraremos en los incisos I) y IV) ya que los demás incisos ya fueron descritos, analizados y explicados en capítulos anteriores.

Respecto al inciso I que nos menciona Gutiérrez Álvarez, es claro que el implementar un cambio de políticas públicas por medio de los juicios de amparo puede generar un roce o conflicto de los poderes ejecutivo y legislativo con el poder judicial pero como se desarrolló en capítulos anteriores, ese conflicto no es por una invasión de competencias sino por el actuar de acuerdo con el imperativo constitucional del artículo primero que nos habla que todas las autoridades “tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos... En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.” (CPEUM, 2024; art. 1)

Ahora, respecto al inciso IV los mecanismos de verificación de cumplimiento a una eventual sentencia en la que se concediera el amparo, debemos de comprender que por la complejidad de las políticas públicas aun cuando se otorgue una sentencia que rectifique la implementación de políticas públicas, debe existir un seguimiento a tal cumplimiento, lo cual puede ser un proceso de varios meses o años.

Por lo cual, dichas sentencias en sus puntos resolutivos no sólo deben enfocarse en declarar que hubo una violación a los derechos humanos por la deficiente implementación de las políticas públicas, sino que además se debe de dejar de manera

clara y precisa, cual debe ser el actuar de las autoridades demandadas para poder subsanar el daño al derecho humano afectado.

Ahora bien, derivado a que en nuestro derecho mexicano la intervención del poder judicial federal respecto a las políticas públicas es un tema que aún no se desarrolla demasiado para poder comprender como deberían ser las sentencias que busquen atacar a las políticas públicas deficientes, debemos estudiar lo que han realizado otros países en Latinoamérica.

Por lo cual, es relevante analizar lo que realizó la Corte Constitucional Colombiana (CCC) en su (Sentencia T-025/04, 2004), en tal sentencia se analizó el actuar de diversas autoridades que en su actuar realizaron violaciones sistemáticas de derechos humanos y que se requirió una modificación al actuar e implementación de estrategias institucionales del Estado para resolver tales violaciones.

Es así como la CCC, en su búsqueda de resarcir el daño a derechos humanos por la implementación de políticas públicas y que éstos ya no se vuelvan a presentar, resolvió lo siguiente:

...

“ha ordenado, entre otras cosas y, según el caso, que (i) **se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales** cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se **apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos**; (iii) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) **se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional**; y (v) **se realicen los trámites**

administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos.” (CCC, 2004)

...

Por lo cual podemos percatarnos, que en tal sentencia se decretan varias medidas para que tales violaciones a derechos humanos no se repitan, por lo cual la sentencia vincula a diversas autoridades y no sólo les dice que deben realizar algunas acciones, sino que incluso va más allá y ordena el reformar las normas necesarias, se otorgue el presupuesto necesario y se realicen los trámites necesarios, inclusive contratación de personal.

Es decir, este tipo de sentencias tiene un rango de aplicación institucional muy amplio, y además un rango de aplicación temporal de varios meses o años para poder cumplir con lo que se resuelve.

Así es como, las sentencias que modifiquen o implemente políticas públicas que atiendan derechos humanos, tendrán que indicar dos cuestiones principales en sus puntos resolutivos, el que el Estado implemente de manera correcta dicha política publica y segundo, que haga un trabajo de seguimiento para que exista un correcto cumplimiento a tal sentencia, lo cual nos explica Gutierrez Álvarez (2018):

...

“sí se declarase la inconstitucionalidad de una política pública por ineficaz para los fines que persigue, ordenándose a la autoridad responsable la proyección y puesta en práctica de reformas a dicha política, el cumplimiento de la sentencia relativa se dividiría en dos momentos: primero, en la emisión de la política pública

nueva o modificada, y segundo, mediante la constatación de la eficacia de estos cambios.” (p. 152)

...

Por lo cual podemos vislumbrar que en el momento en que existan estas sentencias, las autoridades jurisdiccionales al realizar el seguimiento del cumplimiento de las resoluciones, será una tarea que llevara bastante tiempo ya que como se mencionó en líneas anteriores, tal cumplimiento involucraría a varias autoridades las cuales tienen plazos ya específicos para poder actuar de acuerdo con sus atribuciones.

De igual forma, se debe tener presente que para el dictado y cumplimiento de las sentencias es necesario considerar la parte presupuestal y como tal, se les debe dar los recursos necesarios a las autoridades obligadas por parte del poder legislativo para poder atender de manera correcta tales sentencias. Ya que todo derecho que proporciona el Estado debe ir forzosamente ligado con el presupuesto que se destine para el cumplimiento de tales derechos, lo cual nos explican Holmes & Sunstein (2022):

...

“La financiación de derechos básicos a través de ingresos derivados de los impuestos nos ayuda a ver con claridad que **los derechos son bienes públicos: servicios sociales financiados por los contribuyentes y administrados por el estado para mejorar el bienestar colectivo e individual**” (p. 69)

...

Por lo cual, al momento de interponer de manera cotidiana juicios de amparo en contra de políticas públicas por su inexistencia o mala implementación y obtener sentencias favorables, será necesario cambiar el enfoque para ejecutar tales sentencias, ya no será algo exclusivo del derecho, si no que se tendrá que atender de manera multidisciplinaria por las materias de economía, administración pública y derecho.

Para poder atender tales fines, en opinión de quien escribe es importante analizar la viabilidad de crear órganos jurisdiccionales especializados que se encarguen de dichas tareas, como es el caso de la Corte Constitucional Colombiana que creó una Sala Especial de Seguimiento, para poder analizar el correcto actuar de las autoridades administrativas y legislativas.

Si bien, después de analizar todas las implicaciones de los juicios de amparo que se presenten en contra de las políticas públicas y la complejidad que conlleva el cumplimiento de las sentencias, no tenemos que dejar de lado que lo que se busca es que el Estado cumpla con sus obligaciones estipuladas en el artículo primero de nuestra carta magna “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...” (CPEUM, 2024; art. 1).

Por lo cual, y así como se mencionó al inicio de este trabajo, es que las políticas públicas pueden y deben ser mejoradas o implementadas a través del juicio de amparo cuando las autoridades no cumplan con su imperativo constitucional, como lo menciona Gutiérrez Rivas (2016):

...

Se rompe el esquema de los derechos separados en cajones estancados debido a una supuesta naturaleza diferenciada de los mismos y se impone la lógica de la interdependencia e indivisibilidad, lo que coloca a todos los derechos en el mismo rango de jerarquía e importancia acabando con el mito de la no justiciabilidad de los derechos en México. (p. 159)

Por último, en nuestro país poco a poco se está permeando la idea de que por medio del juicio de amparo se pueden modificar las políticas públicas, tal es el caso de habitantes

del municipio de Ecatepec, que se ampararon en contra de la ineficacia de las autoridades en suministrarles agua potable.

...

” Los habitantes de 154 colonias del Municipio de **Ecatepec** de Morelos, Estado de México, ganaron un **amparo** que ordena a las autoridades locales suministrarles al menos 50 litros de **agua potable** diarios por persona.

Además, se ordenó que el municipio exhiba los programas implementados para preservar o reparar la red hidráulica, de acuerdo con la resolución del juez René Ramos Pérez” (Político, 2024)

Conclusiones

Después de la reforma constitucional del 2011, la visión que se tiene de los derechos humanos y de las obligaciones que tienen las autoridades al garantizarlos dio un giro de 180°, se dejó atrás la idea referente a que los preceptos constitucionales programáticos, ahora vistos como DESCAs, no se podrían exigir mediante la vía jurisdiccional y que sólo se exigían en las urnas.

Es claro, que los DESCAs para poder gozarse de manera plena el Estado debe implementarlo por medio de políticas públicas, lo cual anteriormente se veía como un acto exclusivo de los poderes ejecutivo y legislativo, pero con esta perspectiva se deja en estado de indefensión a los ciudadanos que veían vulnerados sus derechos.

Ahora, es claro que, a través de las tesis de la SCJN, los juicios que se han interpuesto y apoyándonos en Tribunales Constitucionales de otros países, tenemos un camino claro respecto de que las políticas públicas se pueden mejorar u obligar a implementar por medio del juicio de amparo.

También, al proyectar las sentencias de estos juicios de amparo será necesario tener una visión de que deberán abarcar el tema de ordenar otorgar un presupuesto necesario para que las autoridades tanto administrativas como legislativas tengan los recursos necesarios para crear e implementar las políticas públicas necesarias, ya que tales derechos para su cumplimiento deben ir respaldados por un presupuesto.

Por medio de los juicios de amparo, es que se democratiza las políticas públicas y se les permite a los ciudadanos tener una mayor injerencia en el actuar de las autoridades administrativas, permitiendo el revirar las estrategias gubernamentales y ampliando el poder de decisión de la población, no sólo acotándolos a las elecciones como en su momento se creía. Este tipo de acciones generan una verdadera democracia participativa.

Bibliografía.

Trabajos citados

Campuzano Gallegos, A. (2023). *Manual Para Entender el Juicio de Amparo*. Clave Centro Ave.

CCC. (2004). *Sentencia T-025/04*. Obtenido de Corte Constitucional de Colombia: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Coaña Be, L. (2022). *El juicio de Amparo*. Tirant Lo Blanch.

CPEUM. (2010). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa.

CPEUM. (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. SISTA.

DOF. (1981). *DECRETO de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4645612&fecha=07/05/1981#sc.tab=0

Gutiérrez Álvarez, J. (2018). El control de constitucionalidad de las políticas públicas. *Perspectiva Jurídica UP*, 135-154.

Gutiérrez Rivas, R. (2016). De los derechos sociales como derechos programáticos, a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) como derechos humanos. En L. Guerrero Galván, & C. Pelayo Moller, *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos* (págs. 143-159). UNAM IJ.

Holmes, S., & Sunstein, C. (2022). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo veintiuno.

LOAPF. (2024). *Ley Orgánica De La Administración Pública Federal*. SISTA.

OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*.
Obtenido de www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf:
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Político, R. A. (24 de enero de 2024). Habitantes de 154 colonias de Ecatepec ganan amparo para que autoridades les suministren agua potable. *Animal Político*.
Obtenido de <https://animalpolitico.com/estados/ecatepec-agua-amparo>

Ruiz Massieu, J. (1993). Los Derechos Constitucionales De Contenido Programático. En J. Ruiz Massieu, *En Cuestiones de derecho político (México y España)* (págs. 57-65). UNAM.

SCJN. (2017). *DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBERES QUE GENERAN AL ESTADO*. Obtenido de Suprema Corte de Justicia de la Nación: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015131>

Torres Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. IEMP.