



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo
acuerdo número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

Caso Malgasto Educativo

Análisis práctico de la legitimación de las organizaciones defensoras de
derechos humanos en el amparo mexicano.

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Derecho Procesal Constitucional

Sustenta el

Lic. Jorge Alejandro Cardoso Sánchez

Director de la Tesis

Dr. Juan Manuel Acuña

ÍNDICE

Introducción.	2
CAPÍTULO PRIMERO: Análisis descriptivo	5
I. HECHOS DEL CASO	5
II. ITINERARIO PROCESAL	8
III. Problema Jurídico.....	16
CAPÍTULO SEGUNDO: Marco Conceptual	29
I. EL INTERÉS LEGÍTIMO	29
II. EL INTERÉS LEGÍTIMO EN MÉXICO.....	30
III. OTRAS FORMAS DE LEGITIMACIÓN.....	33
IV. EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS.....	41
CAPÍTULO TERCERO: Análisis Crítico	43
CAPÍTULO CUARTO: Conclusiones	47
FUENTES CONSULTADAS	48

Introducción.

El caso que se analiza es un caso paradigmático¹ en materia de legitimación para el amparo mexicano. Ni antes ni después la Suprema Corte de Justicia de la Nación (“SCJN”) ha abierto tanto la puerta de entrada del amparo y, sin embargo, en opinión de algunos, no la abrió lo suficiente.

Se trata de uno de los pocos y contados casos de éxito en México de amparos promovidos por Organizaciones de la Sociedad Civil (“OSC”)²³ defensoras de derechos humanos.

Si bien no se trató del primer caso en el que la SCJN, actuando en pleno o en salas, analizó la legitimación de las OSC para promover amparo⁴, sí fue el primer caso en

¹ En terminología del *common law* podría llamársele un *landmark case* o *landmark decisión*, en la medida en la que marcó un hito jurisprudencial en la forma de entender la legitimación en el amparo mexicano.

² El Gobierno Federal define a las OSC como las “*agrupaciones constituidas por individuos, fundamentados en lazos asociativos que pueden realizar actividades de defensa y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, que no persiguen beneficios personales sino sociales comunitarios. Esencialmente su origen responde al derecho de todo miembro de la sociedad de ejercer su participación ciudadana como la clave para la existencia de una mayor corresponsabilidad de los gobiernos y los ciudadanos*” (<https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>). En nuestro concepto, se trata de aquellas entidades aglutinadoras de esfuerzos ciudadanos movidas por el interés público, la solidaridad, el altruismo y la filantropía, que se dirigen hacia el bien común. Junto a las OSC existen las Organizaciones No Gubernamentales (“ONG”). Se trata de conceptos entre los cuales existe una relación de género/especie, de tal forma que todas las ONGs son OSCs, pero no todas las OSCs son ONGs. Aunque entendemos que no son sinónimos, para efectos del presente trabajo no haremos distinción, por lo que nos referimos indistintamente a OSC o ONG. Para profundizar en las diferencias existentes entre OSCs y ONGs, consultar: <https://appleseedmexico.org/centro-de-ayuda/entorno-de-la-sociedad-civil-en-mexico/cual-es-la-diferencia-entre-ong-y-osc/>

³ A nivel federal la regulación de las OSC se encuentra fragmentada en diversos ordenamientos, exceptuando la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, único cuerpo normativo dedicado por completo a la materia. Entre las normas dispersas aplicables a las OSC encontramos los artículos 36, fracciones II y V de la Ley de Ciencia y Tecnología; 2, fracción XI, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; 189 de la Ley General Del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 99, fracción VI de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 585, fracción III y 619 a 623 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁴ Un antecedente relevante lo encontramos en el llamado caso “Grupo de los Cien Internacional A.C.” (1996), en el cual se concluyó que dicha organización -una *ONG ambientalista*- contaba con interés jurídico derivado de un tratado internacional, lo cual era novedoso para el momento. El Tribunal Colegiado respectivo arribó a dicha determinación motivado por el voto particular del Ministro Góngora Pimentel dentro del Expediente Varios 1/96, tramitado ante la Segunda Sala de la SCJN. En dicho voto particular resalta la molestia del Ministro frente a lo que consideró una omisión

el que se valoró si una OSC podía tener interés legítimo colectivo⁵ para promover amparo.

Este caso dio nueva vida al litigio de interés público⁶ en México, como contrapeso del poder público, pues mandó la importante señal de que las puertas del amparo estaban abiertas para las OSC, bajo la figura del interés legítimo colectivo. Permitted, por primera vez, que ciertos intereses colectivos y difusos fueran representados en ejercicios concretos de control constitucional y convencional.

Es decir, este litigio marcó un punto de inflexión en las estrategias empleadas por las OSC en México y ayudó a su fortalecimiento, pues amplió las posibilidades para generar incidencia.

Hasta la emisión del precedente que se analiza el interés jurídico había bloqueado la participación de las OSC en litigios de interés público.

importante en el proyecto de sentencia, pues a su consideración, tendría que haberse hecho un *“...pronunciamiento sobre la legitimación de la quejosa como organización no gubernamental para impugnar un acto administrativo de carácter general y obligatorio emitido por una Secretaría de Estado y a la vez, si por el principio de relatividad de las sentencias de amparo es procedente o no el juicio de amparo contra esos actos(...) Lo anterior supone que se determine, básicamente, si las organizaciones no gubernamentales como la quejosa, cuyo objeto social se refiere a la protección del medio ambiente, tienen o no interés jurídico o legitimación para impugnar un acto de autoridad que incida en el medio ambiente.”*

⁵ Es cierto que para el año 2015 en que se resolvió el caso de estudio la Primera Sala de la SCJN había establecido notas distintivas del interés legítimo, al resolver el Amparo en Revisión 366/2012, diciendo que se trataba de *“aquél interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra”*, sin embargo, nunca antes había evaluado el interés legítimo colectivo de una OSC defensora de derechos humanos, esto es, nunca había verificado si una OSC defensora de derechos humanos gozaba de una especial situación frente al orden jurídico por el hecho de dedicarse a la defensa de derechos humanos.

⁶ También llamado litigio estratégico, ideológico, paradigmático, de impacto, estructural o de las causas justas. Se refiere a aquel litigio que trasciende los intereses particulares y que busca representar lo que caso por caso se considere el interés público y el bien común. Ver Villareal, Marta, *El litigio estratégico como herramienta del Derecho de Interés Público* en *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008, Ciudad de México. pp. 17-30. Consultado en https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/litigioestrategico.pdf

Después de este caso y con el paso de los meses y años se fueron presentando diversos amparos indirectos promovidos por OSC, citando como precedente para acreditar interés legítimo colectivo la sentencia que en seguida se analiza.

A través del caso conocido como “Malgasto educativo”⁷, se logró (i) la emisión de trece tesis de jurisprudencia que desarrollaron los alcances de (a) el interés legítimo de las ONGs defensoras de derechos humanos, (b) el derecho a la educación y (c) las cargas probatorias y presunciones legales cuando se reclaman omisiones en sí mismas inconstitucionales, (ii) el reintegro a la Federación de \$1’266,400,231.03 Pesos, M.N., (iii) la presentación de 89 denuncias penales por parte de la Auditoría Superior de la Federación (la “ASF”) por el desvío de recursos federales destinados a la educación y (iv) que se diera vista a diversos órganos internos de control de diversas autoridades, federales, estatales y municipales, para que en su caso se fincaran las responsabilidades administrativas que procedieran por dicho desvío de recursos.

Tan relevante es el caso que el Magistrado Tron Petit dedica una sección especial al mismo en su libro *¿Qué hay del Interés Legítimo?*⁸

⁷ El nombre viene del informe presentado por Mexicanos Primero A.C. titulado *(mal) gasto educativo en México*, publicado en septiembre de 2013.

⁸ Tron Petit, Jean Claude. *¿Qué hay del interés legítimo?*. México. Porrúa. 2017, pp. 91 a 109.

CAPÍTULO PRIMERO

Análisis descriptivo

I. HECHOS DEL CASO⁹

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (“PPEF”), la partida más grande se suele asignar a gasto educativo. Por poner dos ejemplos, en 2006 ascendió al 22% del PPEF, mientras que en 2020 ascendió a 18.36 %.¹⁰¹¹

A su vez, dentro del gasto educativo federal, la mayor parte se la lleva el rubro de “Servicios Personales”, es decir, la nómina magisterial. Por ejemplo, en 2013 que inició el litigio que se analiza, los servicios personales representaban 84.3% del gasto educativo federal. El rubro “Servicios Personales” estuvo integrado hasta 2014 por dos partidas: (i) el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (“FAEB”) y (ii) el Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal.

Ahora bien, el caso particular tiene que ver con los Informes de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de 2009 y 2010. Dichos informes arrojaron diversos pagos irregulares relacionados con gasto educativo, específicamente con el rubro “Servicios Personales”.¹²

⁹En el siguiente link puede consultarse una memoria del litigio elaborada por Aprender Primero A.C. que resume los hechos del caso, el itinerario procesal, las pretensiones de las partes, el problema jurídico y la decisión judicial adoptada: <http://www.aprenderprimero.org/web/wp-content/uploads/2017/02/LITVOL1FEB2017.pdf>

¹⁰. Jaime, Edna (vg. Directora general) “*Una evaluación del gasto educativo en México*” en Este País. Volumen 234. Mexico. Editorial: Este País. Octubre 2010.

¹¹ Martínez Vargas, Thamara. “*Gasto educativo en el PPEF 2020. Impacto de la Reforma Educativa de 2019.*” en <https://ciep.mx/gasto-educativo-en-el-ppef-2020-impacto-de-la-reforma-educativa-de-2019/> (10 de agosto del 2020)

¹² Específicamente se emitieron 133 pliegos de observaciones en 2009 y 154 pliegos de observaciones en 2010. Tan solo en el informe de resultados 2010, se cuantificó un quebranto al erario público por más de tres mil millones de pesos por “malgasto educativo”.

A pesar de reportarse estos pagos irregulares y tenerse documentados los quebrantos a la federación en el rubro de educación, las autoridades competentes no iniciaban acciones resarcitorias, penales o de responsabilidades administrativas, es decir, mantuvieron una inacción cómplice, a pesar de contar con facultades legales para tomar medidas resarcitorias e inhibitorias.

La principal irregularidad consistía en pagar a los comisionados no educativos con nómina magisterial. Es decir, usar la nómina destinada a personal docente, para pagarle a los miembros del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (“SNTE”), en ese momento el sindicato más fuerte en todo el país y tal vez el más fuerte de toda América Latina¹³.

No es que las comisiones sindicales sean por sí mismas ilegales, el problema estaba en que debían pagarse por el propio sindicato, por el SNTE y no con cargo al erario público. Para dimensionar el tamaño del problema, en el año que inició el juicio, es decir, en 2013, el SNTE calculaba que contaba con 160,000 comisionados no educativos entre sus filas, es decir, 160,000 personas que sin impartir clases, recibían recursos destinados a pagar al personal docente.¹⁴

No era la única mala práctica en el sector, pero sí la cuantitativamente más perjudicial para el erario público. Otras malas prácticas consistían en pagarle el sueldo a (i) quienes habían tramitado “licencia de trabajo sin goce de sueldo” y a (ii) quienes simultáneamente desempeñaban cargos de elección popular, percibiendo entonces un doble ingreso.

¹³ En 2018 el SNTE contaba con 1'673,623 agremiados en todo el país, divididos en 61 secciones. En el documental De Panzazo, Carlos Lore de Mola presenta cifras explicando porqué se trata del sindicato más poderoso y grande de América Latina. Ver <https://www.unioncdmx.mx/articulo/2018/02/26/educacion/cuantos-integrantes-tiene-el-snte>

¹⁴ Información obtenida de memoria del litigio elaborada por Aprender Primero A.C. Op cit nota 9.

Considerando lo anterior y aprovechando que el gobierno había anunciado acciones contra la histórica lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo, quien sería aprehendida el 26 de febrero de 2013¹⁵, las organizaciones empezaron a planear la estrategia.

El litigio diseñado y ejecutado por Aprender Primero A.C.¹⁶ y Justicia Justa A.C.¹⁷ perseguía un doble objetivo. Por un lado, iniciar procedimientos administrativos y penales respecto de los recursos ejercidos y, por otro lado, quizá más importante, erradicar o por lo menos disuadir el malgasto educativo hacia el futuro.

De esta forma, las organizaciones quejasas buscaban generar incidencia en el ejercicio de recursos públicos, situación que ya se había intentado, sin éxito, en el llamado amparo “Yo Contribuyente”¹⁸.

¹⁵ Excelsior (10 de agosto 2020) “*Detienen a Elba Esther Gordillo, PGR la acusa de malversación de fondos.*” En <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284#imagen-1>

¹⁶ En su página web institucional (<http://www.aprenderprimero.org/web/>), Aprender Primero A.C. se define de la siguiente forma: “*Somos una asociación civil mexicana sin fines de lucro. Tenemos como objetivo impulsar el derecho humano de todos los niños, niñas y adolescentes en edad escolar a una educación de calidad, a través de litigios estratégicos que establezcan precedentes relevantes y trascendentes para hacer exigible el derecho a aprender. Nacimos en 2013 de la experiencia de Mexicanos Primero en el ámbito educativo y ante la necesidad de la creación de una asociación paralela que exigiera jurídica y/o judicialmente el cumplimiento del derecho a aprender ante las diversas instancias administrativas jurisdiccionales. Aprender Primero parte de la base de que la educación no es una mera aspiración ciudadana, favor, obligación moral o política pública discrecional, es un derecho humano y, como tal, es exigible a través de los mecanismos de protección establecidos tanto en las leyes nacionales como en tratados internacionales.*”

¹⁷ El objeto social de la organización se centra en temas del sector salud, recursos públicos y combate a la corrupción. En la hoja 69 de la sentencia analizada se dice que el objeto social de dicha Asociación está constituido “... *de forma abstracta en cuanto a la promoción de la cultura del estado de derecho, la elaboración de estudios en torno al marco jurídico nacional e internacional, **realizar de manera genérica la defensa de derechos humanos**, así como brindar asistencia, fomentar el acceso a la justicia y el acceso a la información y transparencia; así como realizar seminarios, contribuir al fortalecimiento de un espacio de justicia y proponer mecanismos para el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción y la pobreza, entre otros.*” (énfasis y subrayado propios)

¹⁸ Se trata del Amparo en revisión AR 216/2014, resuelto el 5 de noviembre de 2014 por la Primera Sala de la SCJN. Del asunto derivaron ocho tesis aisladas y una jurisprudencia, así como el voto particular del ministro José Ramón Cossío Díaz. El caso se resume en que diecinueve ciudadanos encabezados por el abogado Luis Manuel Pérez de Acha y otros especialistas, en su carácter de contribuyentes, reclamaron una afectación al derecho de propiedad, motivada por la condonación del pago del Impuesto Sobre la Renta de la que fueron beneficiarios los Estados y Municipios, como consecuencia de la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. La Sala resolvió que los quejosos no contaban con interés legítimo, pues su posición no era distinta de la de cualquier otro ciudadano contribuyente, es decir, no existía un interés cualificado.

Dentro de los vehículos procesales disponibles se optó por el juicio de amparo indirecto, ya que en 2011 se había reformado el artículo 107 constitucional para incluir el novedoso concepto de interés legítimo, individual o colectivo.

Si bien el litigio se inició dos meses antes de que entrara en vigor la ley de amparo que reglamentaba, entre otros aspectos, el interés legítimo, se argumentó que la norma constitucional podía y debía tener eficacia directa, aún sin reglamentación, cuestión que no fue discutida y más bien fue aceptada por todos los intervinientes en el proceso constitucional.

Por estrategia se pensó en dividir a los quejosos en dos grupos. En el primero, 11 personas físicas contribuyentes¹⁹ y en el segundo dos ONG's defensoras de derechos humanos.

Es materia del presente trabajo el amparo del segundo grupo, es decir, el amparo indirecto promovido por las dos asociaciones civiles: Aprender Primero A.C. y Justicia Justa A.C.

II. ITINERARIO PROCESAL

El trámite procesal que siguió el caso de estudio puede resumirse como sigue:

¹⁹ Las personas físicas quejasas fueron Luis Manuel Pérez de Acha, Claudio X González Guajardo, David Calderón, María Teresa Aguilar Álvarez Castro, Fernando Ruiz Ruiz, Manuel Bravo, Francisco Meléndez, Norma Espinosa, Adriana Del Valle, Alejandro Ordóñez y Miroslava Félix. Con excepción del primero, todos los demás trabajaban en ese momento para Aprender Primero A.C. El Amparo Indirecto 208/2013 del Índice del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México fue desechado de plano parcialmente, promoviéndose en su contra dos recursos de queja, uno por parte de los quejosos buscando levantar el desechamiento parcial y otro por parte de una de las autoridades responsables, buscando el desechamiento de la parte admitida, tramitándose bajo los expedientes 23/2013 y 24/2013 del índice del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de la Ciudad de México. El Tribunal declaró (i) infundado el primer recurso, por cuanto coincidió en que el desechamiento parcial fue legal y (ii) fundado el segundo, por cuanto coincidió en que a nada práctico conduciría la tramitación del juicio, pues “... los quejosos no podrían acreditar durante la secuela del juicio a través de ningún medio de convicción el interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que les permitiera combatir dichos actos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo, por lo que se estima notoria y manifiesta la improcedencia del juicio”. A diferencia del juicio que se analiza en el presente trabajo, este sería olvidado muy pronto y no tendría mayor relevancia para la posteridad.

1. El 11 de febrero de 2013 Aprender Primero A.C. y Justicia Justa A.C. promovieron conjuntamente amparo indirecto reclamando diversas omisiones de la Cámara de Diputados, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (la “SHCP”) y de la ASF, alegando que con las mismas se vulneraban los derechos humanos previstos en los artículos 3º, 31, fracción IV, 74, fracciones II, IV y VI y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 13, Observación General 13 apartados 43 a 47, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como 28 y 29 de la Convención Sobre los Derechos del Niño.

En esencia, las omisiones consistían en que las responsables no habían promovido las instancias relativas en contra de los funcionarios que cometieron irregularidades en el manejo, destino y aplicación de recursos del FAEB y Ramo 25, establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación por los ejercicios fiscales de 2009 y 2010, no obstante contar con facultades legales para ello. Es decir, se reclamaba la complicidad por inacción.

Los quejosos fundaban su legitimación en el novedoso concepto de interés legítimo, en su vertiente colectiva. El interés legítimo lo soportaban en sus respectivos objetos sociales y, como Aprender Primero A.C. era de reciente creación, en la trayectoria de sus asociados, Claudio X. González y David Calderón (Presidente y Director General de Mexicanos Primero y también de Aprender Primero) en la defensa del derecho a la educación.

El amparo fue radicado en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México bajo el amparo indirecto 90/2013 y admitido a trámite mediante auto de 12 de febrero de 2013.

2. El 26 de febrero de 2013 la SHCP interpuso recurso de queja en contra de la admisión de la demanda, al estimar que las quejosas no contaban con interés legítimo, entre otras razones porque *“las personas morales no pueden ser*

titulares del derecho a la educación, no obstante que las mismas tengan como objeto social salvaguardar el derecho humano a la educación”, el cual correspondió conocer al Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primero Circuito, bajo el expediente 21/2013.

El 4 de julio de 2013 el asunto se resolvió infundado por mayoría de votos²⁰, al considerarse que la falta de interés legítimo no es un motivo manifiesto e indudable para desechar de plano la demanda de amparo, ello en aplicación de la tesis de jurisprudencia 44/2013, aprobada por la Primera Sala de la SCJN el 17 de abril de 2013, publicada en el Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Es decir, el asunto se ganó por mayoría de votos, con una jurisprudencia que no existía al presentarse la demanda, que tampoco existía al interponerse el recurso y que se publicó inclusive después de que el asunto se listara para sesión, es decir, la semana misma que el asunto se resolvería.

La Magistrada Díaz Barriga²¹ emitió voto particular al considera que las omisiones reclamadas “...no afectan de manera personal la esfera jurídica de las quejas sino que únicamente se traducen en el deseo que tienen que las autoridades cumplan con las atribuciones establecidas en la ley, esto es en un interés simple, entendiéndose éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado, pero que, en caso de satisfacerse no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone una afectación a su esfera jurídica en algún sentido.”

²⁰ Aunque votó a favor del proyecto, el Magistrado Ponente, también Presidente del Tribunal Colegiado ese año, emitió una salvedad aclarando que las personas morales no son titulares de derechos humanos, ello con motivo del intercambio en la constitución del concepto “derechos fundamentales” por “derechos humanos”.

²¹ A manera anecdótica, sería el hijo de la Magistrada Díaz Barriga, el licenciado Silva Díaz, quien elaboraría el proyecto de amparo analizado en el presente trabajo, lo cual parece sugerir que la aceptación y apertura frente al interés legítimo es una cuestión generacional.

3. Previos trámites legales y la presentación de (a) un *amicus curiae*²² suscrito por 115 OSCs defensoras de derechos humanos, académicos y activistas, apoyando con argumentos técnicos la causa de las quejas y (b) una opinión firmada por el Presidente del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, explicando la procedencia de acreditar el interés legítimo de las quejas en función de su objeto social, el 6 de noviembre de 2013 se celebró la audiencia constitucional y el 15 de noviembre de 2013 se terminó de engrosar la sentencia respectiva, en la cual se sobreseyó el amparo al considerar que *“las quejas sólo cuentan con un interés simple como el que tendría cualquier persona en que las autoridades cumplan con sus obligaciones establecidas, constitucional y legalmente”*, esto pues *“...no basta que exponga un interés por la salvaguarda de la constitucionalidad y, como consecuencia, del orden legal, para que surja su interés legítimo, pues, como se dijo, para ello, se requiere un principio de agravio o afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de tipo económico, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole, lo cual no se advierte en el caso.”*

En definitiva, la sentencia niega que las quejas tuvieran una especial situación frente al orden jurídico en relación con las omisiones reclamadas, pues no se advierte cuál sería el agravio o la afectación en sentido amplio que las mismas les ocasionan en sus esferas jurídicas.

4. El 6 de diciembre de 2014 las quejas promovieron recurso de revisión en contra de la sentencia que sobreseyó el juicio de amparo por falta de interés legítimo colectivo, al cual correspondió el expediente 6/2014 del índice del

²² El artículo 2.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo define como: *“la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia.”* Consultado en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_esp.pdf

Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primero Circuito.

5. El 29 de enero de 2014 se solicitó a la Primera Sala de la SCJN ejerciera facultad de atracción sobre el recurso de revisión referido, solicitando se pusiera el asunto a consideración de los Ministros Integrantes. En sesión privada de 26 de febrero, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea hizo suya la solicitud, abriendo el expediente 48/2014, mismo que sería votado en sesión de 9 de abril de 2014, resolviéndose ejercer la facultad de atracción con voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo, quien más adelante, paradójicamente, sería ponente del asunto.
6. El 20 de mayo de 2014 se turnó el asunto a la ponencia del Ministro Pardo, para que elaborara proyecto de resolución, quien asignó el asunto al licenciado Ricardo Antonio Silva Díaz. El 11 de marzo de 2015 se sesionó el asunto, aprobándose por unanimidad de votos, con los votos concurrentes de los Ministros Cossío y Gutiérrez Ortiz Mena²³.

Dentro de los argumentos planteados en la revisión, destacaban los siguientes:

(a) *“la valoración del interés legítimo la debió realizar en el contexto de la naturaleza del derecho humano reclamado; pues de acuerdo a ello, hubiera advertido que la intención expresa del Constituyente Permanente, al incluir el concepto de interés legítimo, fue que no sólo los derechos humanos de primera generación, sino también los de segunda y tercera, fuesen objeto de protección en el juicio de amparo”*

(b) el interés legítimo sí fue acreditado con *“(i) las pruebas sobre la trayectoria de sus asociados; (...) (iv) el interés propio de las asociaciones que las hace diferentes a cualquier gobernado, al haber sido creadas para esos fines y actúan en la persecución de los mismos; (v) el interés cualificado derivado*

²³ El Ministro Zaldívar Lelo de la Larrea anunció voto concurrente pero no lo formuló.

del objeto social, que está estrechamente vinculado con el derecho a la educación; (vi) no se alega ser titular del derecho violado, sino la especial situación de las quejas respecto de la protección de derechos sociales, como la educación...”

(c) “el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce el derecho de acción ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por parte de entidades no gubernamentales para la defensa de derechos humanos reconocidos en dicha convención, motivo por el cual ya se ha reconocido y avalado la legitimación activa de las entidades no gubernamentales, como las quejas, para interponer denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, situación que se puede corroborar en el caso Yatama vs Nicaragua, motivo por el cual señala que debería tomarse en cuenta dicha cuestión en el ordenamiento interno por haberse ratificado dicha convención”

Por su parte, las autoridades responsables hicieron valer como principal argumento de las revisiones adhesivas que presentaron el siguiente: *“Son inaplicables las consideraciones jurídicas que se desprenden de las resoluciones judiciales extranjeras invocadas por la parte recurrente, en virtud de que las mismas contravienen disposiciones constitucionales respecto del interés legítimo; además, que dichas resoluciones internacionales contravienen el alcance que se ha otorgado al marco constitucional y legal mexicano.”*²⁴

Por cuestión de técnica, lo primero que analiza la sentencia es la causa de improcedencia decretada en primera instancia, consistente en la falta de interés legítimo colectivo de las quejas.

En el caso de Justicia Justa, A.C., la Sala concluye que no tiene interés legítimo colectivo, pues *“no está constituida con la finalidad de intervenir de*

²⁴ Hoja 42 de la sentencia analizada.

manera concreta en la eficacia del derecho a la educación y, por tanto, tendría un interés simple, similar al que tendría cualquier ciudadano interesado en verificar la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad. Asimismo, tampoco se aportaron pruebas que acreditaran que la asociación o sus asociados se encuentren vinculados con el derecho a la educación.”²⁵

Esto pues si bien es cierto que en sus estatutos se prevé “*proponer, elaborar o llevar a cabo la defensa de derechos fundamentales, humanos, civiles o políticos o de cualquier género ante instancias nacionales o internacionales, por sí o mediante terceros*”²⁶, lo cierto es que esa previsión es genérica y por lo tanto no coloca a la asociación en una posición particular frente al orden jurídico, esto es, no le concede un interés cualificado.

Lo anterior implica que “... *la quejosa no cuenta con una posibilidad de defensa específica del derecho a la educación, sino genérica*”²⁷, es decir, “*no cuenta con un interés cualificado, sino uno de carácter genérico*”, por lo que no existe en este caso un agravio diferenciado.

Respecto la quejosa Aprender Primero, A.C., la Primera Sala concluye que sí tiene interés legítimo colectivo, toda vez que “...*existe un vínculo entre la quejosa y el derecho que se cuestiona en el presente asunto, pues se trata de una organización de la sociedad civil cuyo objeto social se encuentra comprendido en las diversas relaciones jurídicas que componen el derecho a la educación*”²⁸. Así, “...*existe un agravio diferenciado respecto del resto de los integrantes de la sociedad, en virtud de que es una asociación que fue constituida para la defensa de ese derecho y los ordenamientos, tanto*

²⁵ Hoja 69 de la sentencia analizada.

²⁶ Hoja 59 de la sentencia analizada.

²⁷ Hoja 70 de la sentencia analizada.

²⁸ Hoja 62 de la sentencia analizada.

nacionales como internacionales, le otorgan facultad específica a este tipo de asociaciones para intervenir en el ejercicio de este derecho.”

La sentencia sigue explicando que “... impedir el acceso al juicio de amparo, a su vez impediría que la asociación cumpliera con uno de los fines para la que fue creada.” Por ello, “... una eventual concesión del amparo generaría un beneficio específico a la asociación, pues podría ejercer de manera libre su objeto social.” Por ello, se trata de “... una organización perteneciente a la sociedad civil que se encuentra estrechamente vinculada a la protección y garantía del referido derecho”

Más adelante la sentencia hace un estudio respecto al fondo del asunto, confirmando que las omisiones reclamadas implican violación al derecho a la educación, porque las autoridades responsables dejaron de desplegar las facultades legalmente conferidas, otorgando el amparo para el efecto de “obligar a la autoridad a demostrar que ya realizó todas las acciones necesarias para el ejercicio de sus facultades, o, en su caso, de no haberlo hecho, para que las lleve a cabo.”

Junto con la sentencia se emitieron dos votos concurrentes. En el primero de ellos, el Ministro Cossío propone ampliar el concepto de interés legítimo e introduce un nuevo parámetro para el caso de asociaciones civiles. Lo llama la “condición ciudadana”²⁹ de estas organizaciones y consideró que por sí misma esta condición otorga a su titular un “interés superlativo y jurídicamente relevante”.

En el segundo voto concurrente el Ministro Gutiérrez considera que el estándar para evaluar interés legítimo individual e interés legítimo colectivo necesariamente debe ser distinto y que las asociaciones civiles son los vehículos idóneos para proteger los bienes públicos o cuasi-públicos.

²⁹ Si bien no explica el concepto, podría referirse a lo que otros autores han llamado “legitimación derivada del interés público”, o “legitimación del fiscal privado organizacional”, conceptos que se explican más adelante.

Es decir, encuentra una fuerte presencia de interés público en el interés legítimo colectivo.

Propone que *“tendrá interés legítimo colectivo una persona moral privada — integrada por una colectividad de sujetos— para acudir al juicio de amparo cuando se constate que acredita una relación cualificada respecto del derecho colectivo o bien constitucional público aducido como violado.”*

Sigue explicando que la relación cualificada se acredita cuando (1) se alegue la violación a un derecho de titularidad colectiva y (2) los actos reclamados tengan el potencial de frustrar el objeto social de la quejosa, esto es, que tengan impactos negativos sobre el bien público que se ha “comprometido” a defender.

Respecto a la potencial frustración del objeto social, esta puede demostrarse (1) mediante el historial de actos y conductas que demuestren un compromiso institucional volcado al bien público tutelado o (2) si la persona moral es de reciente creación, mediante el escrutinio cuidadoso de documento constitutivo de la sociedad.

Concluye diciendo que *“el vehículo idóneo para defender bienes públicos - bajo la teoría de los bienes públicos o quasi-públicos- son sujetos colectivos integrados por sujetos interesados y dedicados a proteger esos bienes”*, como por ejemplo asociaciones civiles.

7. El 6 de noviembre de 2015 finalmente se declaró cumplida la ejecutoria de amparo, concluyendo el asunto en definitiva, casi tres años después de haber iniciado.

III. Problema Jurídico.

El caso no presentaba un único problema jurídico, sino varios.

Si atendiéramos a lo alegado por las partes, los problemas jurídicos pasarían por la siguiente pregunta:

¿El interés legítimo colectivo debe interpretarse de forma amplia, conforme estándares interamericanos, o de forma restringida, sin mirar a los estándares interamericanos? Y por otro lado, ¿debe reconocerse en el amparo mexicano una legitimación especial y particular a las ONG's defensoras de derechos humanos, igual que se les reconoce a nivel interamericano?

Sin embargo, estas cuestiones no fueron abordadas en la sentencia.

Si atendiéramos a las preguntas planteadas al ejercerse la facultad de atracción, los problemas jurídicos a resolver hubieran sido:

“¿Cuál es la relación entre el interés legítimo y los intereses colectivos o difusos?, ¿Existe una relación exclusiva e indefectible entre tales conceptos?, ¿Es posible sostener la existencia de un interés legítimo e individual, o tal interés siempre deberá estar referido a la existencia de una colectividad afectada?, ¿Qué efectos tendrá la concesión del amparo cuando los quejosos constituyan una colectividad afectada?”

Sin embargo, estas cuestiones tampoco fueron abordadas en la sentencia.

Los problemas jurídicos que sí fueron abordados en la sentencia, *grosso modo*, fueron los siguientes tres:

(1) ¿Las ONGs defensoras de derechos humanos actualizan un interés legítimo colectivo? ¿En qué casos? ¿cuál es el parámetro que deben utilizar los jueces?

La sentencia contesta de forma afirmativa, estableciendo como parámetro el siguiente: Debe valorarse, caso por caso, de manera prudencial, la naturaleza del derecho o derechos que se aducen violados, el objeto social de la asociación y la afectación a la esfera jurídica que se alega.

(2) ¿Cuál es el contenido y alcances del derecho a la educación en el orden jurídico mexicano?

La sentencia determina que el derecho a la educación es un derecho “de naturaleza compleja”, nutrido por un abanico de relaciones jurídicas, dentro de las cuales las OSCs juegan un papel importante de supervisión.

- (3) ¿Cómo deben valorarse las cargas probatorias y las presunciones legales, cuando se reclama la falta de ejercicio de facultades por parte de las autoridades responsables?

La sentencia determina que cuando se reclamen omisiones que puedan considerarse en sí mismas inconstitucionales, se revierte la carga de la prueba a las autoridades responsables, quienes deberán acreditar que actuaron como el orden jurídico les obligaba a actuar.

El asunto es sumamente relevante para el amparo mexicano porque es uno de los asuntos de los que han derivado el mayor número de tesis aisladas, específicamente las siguientes trece, mismas que se agrupan temáticamente en los siguientes grupos:

Grupo 1. Las relacionadas con el interés legítimo colectivo.

“Época: Décima Época; Registro: 2009188; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Constitucional, Común; Tesis: 1a. CLXXI/2015 (10a.); Página: 428.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. PARA QUE LAS ASOCIACIONES CIVILES PUEDAN ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO A RECLAMAR SU INCUMPLIMIENTO, DEBEN ACREDITAR QUE SU OBJETO SOCIAL TIENE COMO FINALIDAD VERIFICAR QUE SE CUMPLAN LAS OBLIGACIONES EN MATERIA EDUCATIVA, ASÍ COMO PROBAR HABER EJERCIDO ESA FACULTAD. El derecho a la educación es una estructura jurídica compleja en la que se comprenden diversos derechos y obligaciones, por lo que su garantía no sólo corre a cargo del Estado, sino también de las asociaciones civiles encargadas de su defensa, las cuales tienen la facultad de verificar su efectividad. Así, para que estas personas jurídicas puedan acudir al juicio de amparo para reclamar el incumplimiento por parte de las autoridades respecto de las obligaciones en materia educativa, deben acreditar que su objeto social tiene como finalidad verificar el cumplimiento de ese derecho, en atención a que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige, para acudir al juicio referido, la existencia de una especial situación frente al orden jurídico, por lo que ésta puede acreditarse con el vínculo entre el derecho humano reclamado y la persona que comparece en el proceso. En esas condiciones, cuando en el amparo se defiende el derecho a la educación en sus distintas facetas, como las relativas a la existencia de instituciones y programas de enseñanza accesibles a todos, sin

discriminación, tanto en el aspecto material como en el económico, así como su aceptabilidad en la forma y el fondo, aunado a la flexibilidad requerida para adaptarse a las necesidades sociales y de las comunidades, se concluye que la asociación civil se encontrará involucrada dentro del espectro de este derecho, si en atención a su objeto social puede participar directa y activamente para realizar alguna de las actividades y obligaciones impuestas por la Constitución Federal y los ordenamientos internacionales respecto a la efectividad del derecho a la educación; aunado a ello, no basta que dichas facultades estén enunciadas en su objeto social, sino que la asociación civil debe probar que las ha ejercido.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009192; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I. Materia(s): Común; Tesis: 1a. CLXXIV/2015 (10a.); Página: 440.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para declarar improcedente el juicio de amparo, al advertir la imposibilidad para restituir al quejoso en el goce del derecho violado, debe realizarse un ejercicio especulativo sobre una posible violación de derechos con la finalidad de determinar la eficacia para restaurar el orden constitucional que se alega violado, es decir, debe hacerse un análisis conjunto del derecho que se aduce transgredido, a la luz del acto de autoridad y su afectación, para determinar si la autoridad responsable puede repararla. Sin embargo, no es posible alegar la violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo, como lo es el de la educación, pues la aceptación de dicho interés genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando salgan de la esfera individual del quejoso, por lo que no sería exacto invocar la relatividad de las sentencias como causa de improcedencia del juicio, de conformidad con el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en relación con el artículo 17 constitucional, que garantiza una tutela judicial efectiva. Así, buscar las herramientas jurídicas necesarias constituye una obligación para el órgano jurisdiccional de amparo, para que, una vez identificada la violación a los derechos humanos, su decisión pueda concretar sus efectos.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas

y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009193; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Común; Tesis: 1a. CLXXIII/2015 (10a.); Página: 441

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA IMPOSIBILIDAD DE REPARAR LA VIOLACIÓN ALEGADA, SI SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO A UNA ASOCIACIÓN CIVIL EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que de la interpretación del artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 80, ambos de la Ley de Amparo abrogada, deriva una causal de improcedencia del juicio constitucional relacionada con la imposibilidad de reparar la violación alegada ante una eventual concesión del amparo, para lo cual, deben cumplirse determinados requisitos, los cuales son de aplicación estricta por tratarse de una excepción a la regla de procedencia del juicio. Ahora bien, dicha causal de improcedencia no puede actualizarse cuando se alega un interés legítimo en defensa del derecho a la educación, pues el juzgador debe considerar, para una eventual concesión, la naturaleza del acto reclamado, del derecho cuestionado, así como la pretensión formulada, en virtud de que, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, tanto el concepto tradicional del interés jurídico como el principio de relatividad sufrieron modificaciones, por lo que es indispensable tomar en cuenta los nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo, así como los efectos de su concesión. De ahí que si el reclamo en el juicio de amparo consiste en un acto omisivo, en relación con el incumplimiento de las autoridades a diversas facultades contenidas de forma expresa en la ley, su objeto, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, será verificar si cumplieron con dichas facultades, motivo por el cual una eventual concesión del amparo tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos en respeto al derecho a la educación.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009195; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Común; Tesis: 1a. CLXVII/2015 (10a.); Página: 442.

INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. De conformidad con lo que estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", para la procedencia del juicio de amparo debe tomarse en cuenta la existencia de un vínculo entre ciertos derechos

fundamentales y una persona que comparece en el proceso, la cual no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, sino de la aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, por medio del cual pueda reclamar a los poderes públicos que actúen acorde con el ordenamiento; de ahí que con la concesión del amparo debe lograrse un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, como resultado inmediato de la resolución que, en su caso, llegue a dictarse. Así, tratándose del interés legítimo de asociaciones civiles en defensa de derechos colectivos, el juzgador debe realizar un estudio integral de la naturaleza del derecho, el objeto social de la asociación y la afectación que se alega. Por tanto, cuando una persona jurídica alega la transgresión del derecho a la educación por parte de las autoridades estatales, no procede sobreseer en el juicio por considerar exclusivamente que los reclamos tienen por efecto salvaguardar la constitucionalidad y la legalidad del ordenamiento, sino que es necesario analizar la pretensión aducida a la luz del derecho cuestionado, para determinar la forma en la que dicho reclamo trasciende a la esfera jurídica de la quejosa, en virtud de que el amparo tendrá por objeto reparar la violación a su esfera jurídica.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 60.

Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 274/2019 del índice del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo expediente original fue remitido para su resolución al Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito.”

Grupo 2. Las relacionadas con las omisiones reclamadas.

“Época: Décima Época; Registro: 2009183; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Administrativa; Tesis: 1a. CLXXVI/2015 (10a.); Página: 394

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS ATRIBUCIONES RESPECTO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN.

De conformidad con los artículos 74, fracciones II y VI, y 79, fracciones I, III y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 a 28 de la Ley de Coordinación Fiscal, 2, fracción I, 3, 12, fracciones I, III y IV, 13, fracciones I y II, 15, fracciones I, V, VI, X y XII a XVII, 39, 49, fracciones I a V, 50, fracciones I y II, y 51 a 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 1, 86, fracciones I y III, 114, fracciones I, IV y V, 115 y 118 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Primero, Tercero, fracción I, Noveno, Décimo, Décimo Primero y Décimo Noveno, fracciones I a IV, de los Lineamientos Generales de

Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, así como las cláusulas primera, cuarta, fracciones I a VI, y décima séptima del Acuerdo número 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), corresponde a la Auditoría Superior de la Federación la custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Asimismo, debe investigar los actos u omisiones que impliquen una irregularidad o conducta ilícita en el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos federales, determinando los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante la autoridad correspondiente el fincamiento de otras responsabilidades (responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado, denuncias y querrelas penales). De igual forma, la Auditoría Superior de la Federación, durante la verificación de los objetivos contenidos en los programas, podrá emitir observaciones derivadas precisamente de la fiscalización de las cuentas públicas, las cuales pueden derivar en determinadas acciones: i) solicitudes de aclaración; ii) pliegos de observaciones; iii) promociones de intervención de la instancia de control competente; iv) promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; v) promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; vi) denuncias de hechos; y, vii) denuncias de juicio político, así como recomendaciones. Así, la Auditoría Superior de la Federación, como órgano de fiscalización, cuenta con acciones, ya sean preventivas, como las recomendaciones y recomendaciones al desempeño, y correctivas, como las promociones de intervención de la instancia de control, del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncia de hechos, denuncia de juicio político, solicitud de aclaración y pliego de observaciones. En esas condiciones, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para proteger y garantizar el derecho a la educación, las autoridades de la Auditoría Superior de la Federación deben acreditar haber ejercido todas estas facultades de forma amplia y exhaustiva.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009182; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Administrativa; Tesis: 1a. CLXXVII/2015 (10a.); Página: 393.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES QUE LE CORRESPONDEN DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN, TAMBIÉN COMPRENDEN LA DE INFORMAR A LAS AUTORIDADES SOBRE LA POSIBLE COMISIÓN DE CONDUCTAS ILÍCITAS. A la Auditoría Superior de la Federación corresponde la custodia y aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; además, debe investigar los actos u omisiones que impliquen una irregularidad o conducta ilícita en el

manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales. Así, en todos los casos donde se determine un perjuicio a la Hacienda Pública Federal, para garantizar y proteger el derecho a la educación, la Auditoría Superior de la Federación debe ejercer las facultades que tiene atribuidas, como lo es, por un lado, el procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias (que tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se causen) y, por otro, la obligación de informar a las demás autoridades sobre la posible comisión de conductas que pudieran constituir responsabilidades en el ámbito penal o administrativo. Lo anterior es así, en virtud de que tanto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos instrumentos internacionales, se establece de forma categórica que la efectividad del derecho a la educación se logra cuando se dota de los materiales y métodos educativos, así como de la organización escolar, la infraestructura educativa, y la idoneidad de los docentes y los directivos que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para lo cual es indispensable una debida asignación de los recursos en esta materia, por lo que en el ámbito de sus competencias, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación verificar e informar del incumplimiento de estas obligaciones.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009181; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Común; Tesis: 1a. CLXXV/2015 (10a.); Página: 392.

ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR. El artículo 149 de la Ley de Amparo abrogada prevé que cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso demostrar la inconstitucionalidad de dicho acto, salvo que sea violatorio de garantías en sí mismo, pues en ese caso la carga de la prueba se revierte a las autoridades para demostrar su constitucionalidad. En esas condiciones, cuando en el juicio de amparo se reclama que la autoridad no ha desplegado sus facultades, se genera una presunción de inconstitucionalidad que ésta debe desvirtuar. Así, dicho acto tiene el carácter de omisivo, lo cual implica un hecho negativo, es decir, que la autoridad no ha realizado algo, por lo que debe acompañar las pruebas necesarias que acrediten el debido ejercicio de su facultad, esto, en concordancia con el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en atención al artículo 2o. de la Ley de Amparo, en el que se precisa que el que niega sólo está obligado a probar, cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho, por lo que en este tipo de actos, si el quejoso reclama un hecho negativo consistente en la falta de ejercicio de sus facultades, es la autoridad quien debe probar lo contrario.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas

y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.”

Grupo 3. Las relacionadas con el derecho a la educación.

“Época: Décima Época; Registro: 2009190; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CLXX/2015 (10a.); Página: 430.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. SU EFECTIVIDAD SE ENCUENTRA CONDICIONADA AL CUMPLIMIENTO DE LAS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO AL ESTADO COMO A LAS ASOCIACIONES CIVILES. El derecho a la educación es una estructura jurídica compleja cuya efectividad se garantiza mediante el cumplimiento de una diversidad de obligaciones, impuestas tanto a los funcionarios estatales, como a los particulares encargados de la enseñanza privada y diversos actores de la sociedad civil. En ese contexto, el punto tres de la Observación General número 13, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativo a las obligaciones de agentes distintos de los Estados Partes, señala en su párrafo 60 la obligación del Estado de mantener esfuerzos coordinados para lograr el ejercicio del derecho a la educación, a fin de intensificar la coherencia y la interacción entre todos los participantes, incluidos los diversos componentes de la sociedad civil. Dicha obligación se corrobora con lo dispuesto por la Asamblea General de las Naciones Unidas, al proclamar en 1994, el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación sobre Derechos Humanos (1995-2004), en el que se hizo un llamamiento a todos los gobiernos para que ampliaran su participación en la educación en la esfera de los derechos humanos y pidió a los órganos no gubernamentales, que se ocuparan de vigilar la observancia de los derechos humanos y prestaran especial atención al cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de su obligación internacional de promover la educación en la esfera de los derechos humanos. Estas obligaciones se encuentran estrechamente relacionadas con lo que establece el artículo 3o., fracción III, constitucional, en el que se impone al Ejecutivo Federal la obligación de considerar la opinión de los diversos actores sociales involucrados en la educación. Por tanto, la efectividad de este derecho se logra mediante el cumplimiento de obligaciones que recaen en distintos sujetos, es decir, se requiere de la intervención tanto del Estado, como de los particulares, así como de asociaciones civiles, en la promoción, protección, respeto y garantía, ya sea en su carácter de sujetos obligados o titulares del derecho, de acuerdo con la relación jurídica de la que se esté hablando.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009189; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CLXIX/2015 (10a.); Página: 429.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. SU EFECTIVIDAD ESTÁ GARANTIZADA POR DIVERSAS OBLIGACIONES DE CARÁCTER POSITIVO Y NEGATIVO A CARGO

DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES. De los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 13, numeral 1, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 26, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y XII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se advierte el establecimiento de diversas obligaciones, tanto positivas como negativas, a cargo del Estado y de los particulares, tendientes a respetar y garantizar el derecho humano a la educación en favor de todo ciudadano, como base de la sociedad a la que pertenece. Por tanto, la efectividad del derecho indicado puede lograrse mediante el cumplimiento de obligaciones de respeto, en las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos; igualmente, a través de conductas positivas, como las relativas a llevar a cabo acciones para no permitir que terceros obstaculicen esos bienes referentes a la protección del derecho, o incluso acciones de garantía, que aseguran que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo. Asimismo, pueden identificarse prohibiciones, como las relativas a no impedir el acceso a los servicios de educación, al igual que conductas positivas relacionadas con la prestación de servicios educativos de manera gratuita, dentro de lo cual se incluye la construcción de centros educativos, de instalaciones sanitarias, la participación de docentes calificados y el pago de salarios competitivos, entre otras. Además, si bien es cierto que los ordenamientos disponen una puesta en práctica gradual del derecho y reconocen las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos, también lo es que se imponen obligaciones con efecto inmediato, como lo es la no discriminación, la relativa a mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos, así como la de establecer normas mínimas que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza privada, entre otras.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009187; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CLXXVIII/2015 (10a.); Página: 427.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN PARA GARANTIZAR SU EFECTIVIDAD. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que dentro de esas obligaciones, en cumplimiento al derecho a la educación, reside la facultad otorgada al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que incumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas y a todos aquellos que las infrinjan. Así, existe una obligación del Estado de verificar la correcta aplicación de los recursos destinados para el cumplimiento del derecho humano a la educación, de la cual se advierte el carácter del Estado como sujeto obligado y

comprometido a través de instrumentos internacionales, al cumplimiento de los fines educativos, sin que pase inadvertido que el monto del presupuesto destinado anualmente al sistema educativo (por parte de los tres órdenes de gobierno) estará sujeto siempre a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables. En ese sentido, en la Observación General No. 3, de las adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, se señaló la existencia del compromiso de los Estados Partes de garantizar y respetar los derechos como el de educación; compromiso que se cumple no sólo a través de medidas legislativas, sino también por medio de las de carácter administrativo, financiero, educacional y social; motivo por el cual, el Poder Judicial, como integrante del Estado, también está obligado, mediante la resolución de los juicios, a imponer el cumplimiento de obligaciones por las cuales se logre una mayor efectividad de los derechos, como en la especie, el derecho a la educación.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009186; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Constitucional, Común; Tesis: 1a. CLXXIX/2015 (10a.); Página: 426.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. LA RESTITUCIÓN EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO IMPLICA OBLIGAR A LA AUTORIDAD A DEMOSTRAR QUE REALIZÓ TODAS LAS ACCIONES NECESARIAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN O, DE NO HABERLO HECHO, EXIGIR QUE LAS LLEVE A CABO. En cumplimiento al derecho a la educación, la Auditoría Superior de la Federación está obligada, en el ámbito de sus competencias, a realizar todas las acciones necesarias de forma amplia y exhaustiva que logren una fiscalización efectiva. Así, cuando se vulnera la esfera jurídica de una asociación civil que demuestre ejercer las facultades dentro de su objeto social, en las que se comprenda realizar los actos necesarios de protección del derecho a la educación, como lo es dar seguimiento al destino de los recursos humanos, materiales y presupuestarios que sean adecuados y suficientes para garantizar la educación de calidad, la restitución en el goce del derecho humano violado debe tener por objeto obligar a la autoridad a demostrar que ya realizó todas las acciones necesarias para el ejercicio de sus facultades o, en su caso, de no haberlo hecho, exigir que las lleve a cabo, pues dicho actuar permitirá a la asociación quejosa ejercer de forma plena su objeto social respecto a la protección del derecho a la educación.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009185; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de

2015, Tomo I; Materia(s): Constitucional, Común; Tesis: 1a. CLXXII/2015 (10a.);
Página: 426.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. LA EXISTENCIA DEL AGRAVIO DIFERENCIADO EN UNA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LOS CIUDADANOS, SE ACREDITA CON LA TRASCENDENCIA DE LA AFECTACIÓN A SU ESFERA JURÍDICA CONFORME A LA NATURALEZA DEL DERECHO CUESTIONADO. Atento a la naturaleza del derecho a la educación, existe un agravio diferenciado en una asociación civil respecto del resto de los integrantes de la sociedad, cuando su objeto social consiste en la protección de ese derecho, al no tratarse de una defensa abstracta de él, sino de una defensa específica relacionada estrechamente con el objeto para el cual fue constituida, por lo que obstruir su acceso al juicio de amparo, a su vez impediría que la asociación cumpliera con uno de los fines para los que fue creada. Ahora, si bien es cierto que el interés de cualquier ciudadano y el de una asociación pudieran coincidir en algún punto, ya que ambos tendrían un interés simple para verificar que las autoridades cumplan con sus obligaciones, también lo es que el agravio diferenciado se actualiza en virtud de la naturaleza del derecho a la educación y la protección del objeto social de la asociación; aunado a ello, el hecho de permitir a una persona jurídica, vinculada específicamente a la efectividad del derecho a la educación, cuestionar los actos de las autoridades en el juicio de amparo, implica el cumplimiento de lo impuesto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a no obstaculizar el acceso al ejercicio del derecho. Además, una eventual concesión de la protección federal generaría un beneficio específico a dicha asociación, pues podría ejercer libremente su objeto social, con la finalidad de investigar y evaluar las condiciones del derecho a la educación; de ahí que pueda considerarse que tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, pues además de defender el derecho a la educación acude en defensa de su esfera jurídica, al considerar que los actos de las autoridades impiden el cumplimiento de su objeto social.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Época: Décima Época; Registro: 2009184; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CLXVIII/2015 (10a.); Página: 425.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. ES UNA ESTRUCTURA JURÍDICA COMPLEJA QUE SE CONFORMA CON LAS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES. El derecho a la educación es un derecho social y colectivo el cual se entiende como una prerrogativa que tiene todo ser humano a recibir la formación, la instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognoscitivas, intelectuales, físicas y humanas; se trata de un elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo, como parte integrante y elemental de la sociedad. Dicha prerrogativa está contenida en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el 13.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 26.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. De estos ordenamientos se desprende que la efectividad de este derecho se obtiene mediante el cumplimiento de una diversidad de obligaciones que están a cargo de una multiplicidad de sujetos, tales como la capacitación de las personas para participar en una sociedad libre, que debe impartirse por las instituciones o el Estado de forma gratuita y ajena a toda discriminación, en cumplimiento a las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Todas estas obligaciones estructuradas de manera armónica, a partir de las obligaciones generales de promoción, protección, respeto y garantía que establece el artículo 1o. de la Constitución.

Amparo en revisión 323/2014. Aprender Primero, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.”

De los tres problemas abordados por la sentencia, nos concentraremos en el primero, relativo a la legitimación de las ONG's defensoras de derechos humanos en el amparo mexicano y a los criterios para evaluar el interés legítimo colectivo.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL

I. EL INTERÉS LEGÍTIMO

En la actualidad, el universo de la legitimación³⁰ procesal puede dividirse en tres categorías³¹: (i) la ordinaria, en la cual coincide la parte de la relación material con la parte legitimada procesalmente para actuar, (ii) la extraordinaria, en la cual sujetos que no fueron parte de la relación jurídica material o que no tomaron parte en el negocio jurídico pueden actuar en el proceso a nombre propio y en interés propio pero por un derecho ajeno, y la (iii) derivada del interés general, en la cual el ordenamiento jurídico habilita la intervención de ciertas personas jurídicas para la defensa de intereses colectivos y difusos.

El interés legítimo se ubica dentro de la legitimación ordinaria, pero a diferencia del interés jurídico, lo que aquí importa no es la titularidad de un derecho subjetivo, sino la posición del individuo o del grupo frente a la administración pública, pues de ella pueden derivar derechos objetivos, sean de titularidad individual o colectiva.

Es decir, lo revolucionario del interés legítimo es que no se subordina a la existencia de un derecho subjetivo, ni al interés individual de defenderlo, sino a la existencia de una norma que prevea un cierto modo de actuar de la administración que cuando no se cumple lesiona a terceros ubicados en una especial situación frente al orden jurídico.

Como puede verse, se trata de una forma de legitimación surgida³² en el derecho público, específicamente en la jurisdicción contencioso-administrativa. En países

³⁰ Siguiendo a Moreno Catena, por legitimación entendemos la “*especial condición o vinculación de uno o varios sujetos con un objeto litigioso determinado, que les habilita para comparecer o exige su comparecencia, individualmente o junto con otros, en un proceso concreto con el fin de obtener una sentencia de fondo.*” Cortés Domínguez, Valentín y Moreno Catena Víctor. Derecho Procesal Civil. Parte General. 10 edición. Valencia. Tirant Lo Blanch. 2019, pág 92.

³¹ Ibidem. pág 93-101.

³² Es importante aclarar que su surgimiento fue anterior al de los intereses colectivos y difusos, por lo que sería faltar a la verdad afirmar que el surgimiento del interés legítimo estuvo relacionado con la defensa de este tipo de intereses colectivos y difusos, pues se trató de fenómenos asincrónicos.

como Italia, el interés legítimo es tan relevante que se erige como criterio de distinción entre las jurisdicciones común y administrativa. Los derechos subjetivos (*diritti soggettivi*) se tutelan en la jurisdicción civil, mientras los objetivos (*interessi legittimi*) en la contencioso-administrativa.³³

A pesar de que cuenta con más de un siglo de historia, sus linderos conceptuales nunca han estado bien definidos, pues en realidad se trata de un concepto de textura abierta³⁴, pretoriano o de “cuño jurisprudencial”³⁵ que debe atemperarse prudencialmente, caso por caso.

De ahí que resulte difícil hablar de interés legítimo en clave abstracta, pues se trata de un concepto camaleónico que puede aterrizar de diversas formas en cada caso concreto.

II. EL INTERÉS LEGÍTIMO EN MÉXICO

El 1 de enero de 1996 entró en vigor la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cuyo artículo 34 se reguló por primera vez el interés legítimo en nuestro país. En su incorporación existió una marcada influencia de la jurisdicción contencioso administrativa española, que para esos momentos llevaba una década de haber incorporado la figura en su legislación.

En la exposición de motivos se explicó que “... *por las características del Tribunal, no debe exigirse la existencia de un interés jurídico para demandar como lo establece la Ley vigente sino un interés legítimo, para cuya existencia no es*

³³ *Constitución de la República italiana* [Const]. Italia. 1947. Consultable en : <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html>

³⁴ “*La textura abierta del derecho significa que hay, por cierto, áreas de conducta donde mucho debe dejarse para que sea desarrollado por los tribunales o los funcionarios que procuran hallar un compromiso, a la luz de las circunstancias, entre los intereses en conflicto, cuyo peso varía de caso en caso*”. Hart, H.L.A. *El Concepto del Derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012 (1961), p. 168.

³⁵ Así lo define el Magistrado Tron Petit en la definición que realiza en el diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. Ver <https://www.cjf.gob.mx/resources/diccionarioDPCC/diccionario%20Tomo%20II.pdf>

necesaria la afectación de un derecho subjetivo, ya que basta una lesión objetiva a la persona física o moral, derivada de la aplicación de la Ley.”³⁶

Así, los primeros pasos del interés legítimo en nuestro país se dieron en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del entonces Distrito Federal y pasarían muchos años hasta su receptación en el derecho procesal constitucional.

Muchas veces se piensa que el interés legítimo aterrizó en el derecho procesal constitucional federal mexicano con motivo de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de junio de 2011, sin embargo, diez años antes el Pleno de la SCJN lo había invocado al afirmar que determinado municipio contaba con “interés legítimo” para promover una controversia constitucional^{37, 38} ello “*en razón de su especial situación frente al acto que consideran lesivo*”.

En cualquier caso, es cierto que antes de la reforma constitucional de 2011, el amparo mexicano y la “*federación de instrumentos procesales*”³⁹ aglutinados bajo el mismo, no habían logrado ver más allá del interés jurídico, una de las herencias del individualismo decimonónico.

La idea de incorporar el interés legítimo en el amparo mexicano surge en el seno de la Comisión redactora de la Nueva Ley de Amparo y a través de ella se pretendió tutelar los intereses colectivos y difusos. Sin embargo, no se sabe con precisión cuál o cuáles fueron las demás opciones que valoró dicha Comisión y mucho menos las razones por las cuales terminó decidiendo en favor del interés legítimo.

³⁶ *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, SCJN, 19 de diciembre de 1995. Consultable en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=xHhDornr9Y7jiHcMYbEywbUjZWLXWetkBTUyv1GV76wow8DP26T95DLQtI+EOESVw7GiJXKYv9nQdzs1AQ7ymA==>

³⁷ Semanario Judicial de la Federación. México. Novena Época. Tesis: P./J. 83/2001, Tomo XIV, Julio de 2001, página 875.

³⁸ Semanario Judicial de la Federación. México. Novena Época. Tesis: P./J. 84/2001, Tomo XIV, Julio de 2001, página 925.

³⁹ Expresión acuñada por el Doctor Fix Zamudio, al referir las distintas funciones que cumple el amparo en nuestro país. Ver <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/911/3.pdf>

Lo poco que sabemos sobre la incorporación del interés legítimo en el amparo mexicano lo sabemos por boca del actual Presidente de la SCJN. En el año 2000, al hacerse público el proyecto de nueva Ley de Amparo, una de las más importantes críticas consistió en señalar como omisión la tutela de los intereses colectivos y difusos.

El Ministro Zaldívar contestó a la crítica lo siguiente: *“Sobre este artículo se han hecho dos críticas: la primera dice, que a los autores del proyecto se nos olvidaron los intereses difusos. No se nos olvidaron. Proponemos que se defiendan a través del interés legítimo. Quien realiza esta crítica desconoce lo que es el interés legítimo. Varios de los autores del proyecto, habíamos sostenido en conferencias y por escrito la necesidad de proteger los intereses difusos y colectivos...”*⁴⁰

Más tarde, al publicarse el libro *Hacia una Nueva Ley de Amparo*, el Presidente de la Suprema Corte reformularía sus observaciones en los siguientes términos: *“Algunas de las críticas que se han hecho al proyecto en este punto se deben al desconocimiento de lo que es el interés legítimo y a la falta de voluntad para tratar de comprenderlo... Por tanto, es falso lo que algún autor ha sostenido en el sentido de que el proyecto ignora la protección de los intereses difusos.... Precisamente, en el proyecto se plantea que los intereses difusos o colectivos se protejan a través de la figura del interés legítimo. Es sabido que no hay una única manera de lograr la defensa de este tipo de derechos. El derecho comparado nos presenta formas diversas de control...”*⁴¹

Entre la publicación del nuevo proyecto de la Ley de Amparo y su incorporación en la Constitución pasarían más de diez años, tiempo perdido en el desarrollo pretoriano de la figura.

⁴⁰ Discurso titulado *“Hacia una Nueva Ley de Amparo”* –no debe confundirse con el libro homónimo que en 2002 publicaría ese autor bajo la editorial Porrúa, pues su contenido es diverso– pronunciado en el Primer Seminario sobre Derecho Procesal Constitucional, celebrado entre el 20 de septiembre y el 31 de octubre del 2000.

⁴¹ Zaldívar Lelo de la Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, pp. 56 y 57.

III. OTRAS FORMAS DE LEGITIMACIÓN

El procesalista Osvaldo Gozaíni explica que en “...*antano sólo era objeto de atención el derecho subjetivo, dando cuño individualista al proceso judicial; ahora promedian otros intereses colectivos, sociales, o meramente difusos (de incidencia colectiva) que a través de situaciones o representantes diversos, tienen cabida en el auto de la legitimación para actuar. Se trata de cubrir el quid que surge cuando la pretensión planteada en juicio no viene en cabeza de su titular, sino en la masificación del interés. Algo así como un bien indivisible que admite “cuotas” identificadas en cada afectado, donde cada uno tiene parte de un todo, pero donde nadie es dueño absoluto.*”⁴²

Lo anterior pone de relieve que el derecho procesal debe dar cabida al fenómeno que podría llamarse la “masificación del interés” en las sociedades modernas. Explica Mauro Cappelletti, una de las máximas autoridades en este tema, que “*nos guste o no, las sociedades modernas son sociedades de masa, que producen en masa, que comercian y consumen en masa, que se urbanizan en masa y que por lo tanto tienen conflictos en masa*”⁴³.

La existencia de estos conflictos en masa ha generado, en opinión del profesor Moreno Catena, catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid, el surgimiento de una nueva especie de legitimación.

Junto a las tradicionales legitimaciones ordinarias y extraordinarias, surge lo que el denomina una “legitimación derivada del interés general”⁴⁴. En esta especie de legitimación, es el ordenamiento jurídico el que habilita la intervención de ciertas

⁴²Gozaíni, Osvaldo Alfredo. *Los Problemas de Legitimación en los Procesos Constitucionales*. México. Porrúa y el Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, p. 44-45.

⁴³ Traducción libre del autor. Texto original “Whether we like it or not, modern societies are characterized by mass production, mass commerce and consumption, mass urbanization and mass conflicts, all of which require regulation. These new, pressing needs and interests must find access to the courts.” En <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4298&context=mlr> P. 880.

⁴⁴ Desde los años 70's Mauro Cappelletti había identificado una nueva clase de acciones propias de la postmodernidad a la cuales llamó “acciones de interés público”.

personas jurídicas para la defensa de intereses colectivos y difusos, es decir, para ventilar “conflictos en masa”.

Lo revolucionario del concepto es que se establece un valor apriorístico para la legitimación y se objetiviza en norma, de tal suerte que a determinados sujetos se les exenta de demostrar su legitimación en juicio, caso por caso, pues ésta les viene dada por la pre valoración realizada por el legislador.

Por su parte, Antonio Gidi explica que “*algunos juristas distinguen entre acciones colectivas, acciones civiles parens patriae y las acciones de organización o asociación*”⁴⁵, explicando el profesor brasileño que existen autores como Cappelletti que defienden que las organizaciones y las asociaciones cuentan con una legitimación particular y distinta que les deriva de ser quienes son.

Explica en el artículo “*Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study*”, publicado en 1975⁴⁶, que en las sociedades modernas de la segunda postguerra han surgido lo que denomina los “fiscales privados”⁴⁷, individuales y organizacionales.

Recoge la opinión de diversos autores y concluye que esta nueva forma de legitimación surge por la incapacidad del ministerio público para constituirse como único guardián del interés público, esto derivado de su pertenencia al gobierno y del conflicto de interés político que muchas veces eso conlleva.

Pone como ejemplos a las asociaciones para la defensa de los derechos civiles que lucharon durante la Corte Warren⁴⁸ para poner fin a la segregación racial en Estados

⁴⁵ Gidi, Antonio. *Acciones de Grupo y Amparo Colectivo en Brasil. La Protección de Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos*. Traducción de Lucio Cabrera Acevedo y Eduardo Ferrer Mac Gregor. En *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo III, Porrúa, México, 2001, p. 2555.

⁴⁶ Cappelletti, Mauro “*Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study.*” en *Michigan Law Review*. Volumen 73, Issue 5, Michigan, University of Michigan Law School, 1975.

⁴⁷ Por fiscal privado, también llamado “demandante del interés público” (*public interest suitor*) entiende aquél sujeto que realiza funciones de Ministerio Público sin formar parte del gobierno y sin tener la calidad de *ombudsman*. Se caracteriza por promover acciones motivadas en el interés público, es decir, en la defensa de los derechos de terceros y no de los propios.

⁴⁸ Periodo que abarca de 1953 a 1969 y que se caracterizó por la defensa al valor igualdad.

Unidos, a los llamados *public interest law firms*⁴⁹ y las *associations de défense* francesas que lucharon contra grandes corporaciones para defender intereses de grupos de consumidores.

Continúa explicando que los seres humanos tenemos una inclinación natural por proteger a los débiles y que eso nos ha llevado, en otros tiempos, a establecer legitimaciones especiales. Cita el *Livre de Justice et de Plet*, escrito en siglo XIII por los post glosadores de la escuela de Orleans, en cuyo texto se dice que debe corresponder una acción particular, esto es, una legitimación especial, para quien pretenda defender “*a las mujeres, a los pobres, a los huérfanos, a los débiles o a aquellos que no sepan demandar sus derechos*”⁵⁰. En este libro bajo medieval encuentra Cappelletti la presencia de un interés público por la defensa de los desvalidos.

Concluye diciendo que las nociones tradicionales de legitimación deben revisarse y nuevos remedios deben implementarse⁵¹, ya que los tiempos exigen nuevas formas de legitimación que permitan acomodar los intereses colectivos y difusos y dar curso al fenómeno de la “masificación del interés”.

No hubiera sido posible pensar en estas nuevas formas de legitimación sin el estudio y desarrollo previo de los intereses colectivos y difusos. Explica Gidi⁵² que el estudio de los intereses colectivos y difusos tiene dos fechas de nacimiento distintas. Uno para los sistemas de common law y otro para los sistemas continentales.

⁴⁹ Ver <https://law.yale.edu/student-life/career-development/students/career-guides-advice/public-interest-law-firms> . En el artículo se explica que “...*public interest law firms are distinguished from private firms in that their primary mission is to assist underrepresented people or causes, rather than to make money.*”, lo cual podría traducirse como “los despachos de interés público se distinguen de otros despachos de abogados porque su objetivo principal no es hacer dinero sino asistir a los desvalidos” Traducción libre del autor.

⁵⁰ Traducción libre del autor. Texto original “*os femes, os pauvres et os orfelins, ou os faibles genz ou á cels qui ne savent demander los droiture*”.

⁵¹ Traducción libre del autor. Texto original “*Traditional notions of standing must be revised, new remedies must be designed*”. En <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4298&context=mlr> P. 888.

⁵² Gidi, Op. Cit. p 2548.

En el sistema del common law, el estudio de los intereses colectivos y difusos inicia en 1941, con la publicación del artículo “The Contemporary Function of the Class Suit”, escrito por Harry Kalven y Maurice Rosenfield.⁵³, mientras que en el sistema continental el punto de partida es el artículo “*I limiti soggettivi del giudicato e le class actions*” del profesor Michele Taruffo, publicado en 1969.

Como puede verse, en el sistema continental el estudio de los intereses colectivos y difusos tiene apenas medio siglo y sin embargo son muchas las legislaciones, supranacionales y nacionales, las que han receptado los desarrollos de estas teorías.

Encontramos algunos ejemplos en las siguientes legislaciones:

El artículo 44⁵⁴ de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) concede a las entidades no gubernamentales legitimación para presentar denuncias o quejas de violación de la Convención ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

A su vez, el artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo Sobre Derechos Humanos) concede a las ONGs legitimación para presentar demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁵⁵

En el plano de constitucionales locales, el artículo 43⁵⁶, párrafo segundo de la Constitución Argentina concede legitimación para promover amparo a las

⁵³ Kalven, Harry y Rosenfield, Maurice. *The contemporary function of the class suit*. Chicago. The University of Chicago Law Review. 1941..

⁵⁴ “Cualquier persona o grupo de personas, o **entidad no gubernamental** legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.” (énfasis añadido)

⁵⁵ “El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, **organización no gubernamental** o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho.” (énfasis añadido)

⁵⁶ **Artículo 43.-** Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad

asociaciones que reclamen “...cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general”, siempre y cuando propendan a esos fines y se encuentren registradas conforme a la ley.

La constitución de Brasil⁵⁷ otorga en el artículo 103, 9, legitimación a las “entidades de clase de ámbito nacional”, equivalentes a las OSC’s mexicanas, para promover acción de inconstitucionalidad.

A su vez, la Constitución de Sudáfrica⁵⁸ quizá establezca con mayor nitidez la legitimación derivada del interés público al referir en el artículo 38, inciso d)⁵⁹ que cualquier persona que actúe en el interés público se encuentra legitimado para defender violaciones o amenazas a los derechos humanos previstos por dicha constitución.

En legislaciones domésticas, España es un buen caso de estudio. El artículo 19 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁶⁰ legitima ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a las corporaciones, asociaciones,

o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y **las asociaciones** que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. (énfasis añadido)

⁵⁷ *Constitución Política de la República Federativa de Brasil* [Const]. Brasil. 1988. Consultable en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

⁵⁸ *Constitution of the Republic of South Africa*, [Const]. Sudáfrica. 1996. Consultable en <https://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights#37>

⁵⁹ “Anyone listed in this section has the right to approach a competent court, alleging that a right in the Bill of Rights has been infringed or threatened, and the court may grant appropriate relief, including a declaration of rights. The persons who may approach a court are -

...

D. anyone acting in the public interest”

⁶⁰ Ley 29/1998. *Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. 13 de julio de 1998. BOEA-1998-16718. (España). Consultable en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf>

sindicatos y grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.

En el caso específico del derecho de igualdad de trato entre mujeres y hombres, además de los afectados y siempre con su autorización, estarán también legitimados los sindicatos y las asociaciones legalmente constituidas cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, respecto de sus afiliados y asociados, respectivamente. Cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a los organismos públicos con competencia en la materia, a los sindicatos más representativos y a las asociaciones de ámbito estatal cuyo fin primordial sea la igualdad entre mujeres y hombres.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial⁶¹ reconoce en el artículo 7.3 legitimación a las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para la defensa y promoción de ciertos derechos.

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios⁶² concede en el artículo 24.1 legitimación a las asociaciones de consumidores y usuarios para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios.

La Ley de Enjuiciamiento Civil⁶³ concede legitimación a las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios. Cuando los perjudicados por un hecho

⁶¹ Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985. 1 de julio de 1985. BOE-A-1985-12666 (España). Consultable en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf>

⁶² Real Decreto Legislativo 1/2007. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. 16 de noviembre. BOE-A-2007-20555 (España). Consultable en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-20555-consolidado.pdf>

⁶³ Ley 1/2000. De Enjuiciamiento Civil. 7 de enero del 2000. BOE-A-2000-323 (España) Consultable en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-323-consolidado.pdf>

dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas.

En el caso específico del derecho de igualdad de trato entre mujeres y hombres, se concede la misma legitimación a los sindicatos y asociaciones que en materia contencioso administrativa.

La Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social⁶⁴ concede en el artículo 76 legitimación a las personas jurídicas legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos para hacer efectivo el derecho de igualdad de oportunidades.

Finalmente, en el caso de México observamos dos momentos en la legitimación derivada de interés público. Antes y después de la reforma constitucional de 2010 que introdujo la figura de las acciones colectivas.

Antes de la reforma, se reconocía legitimación derivada de interés público en las materias de daños al medio ambiente y a consumidores. Se reconocía legitimación a (i) ONGs, asociaciones y sociedades para presentar denuncias populares por todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales⁶⁵ y (ii) asociaciones u organizaciones de consumidores para presentar quejas o reclamaciones de los consumidores de manera individual o grupal.⁶⁶

Después de la reforma, se conservaron las materias de daños al medio ambiente y consumidores y se agregaron daños a usuarios de servicios financieros y daños por

⁶⁴ Real Decreto Legislativo 1/2013. *Por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*. 29 de noviembre 2013. BOEA Núm. 289 Sec. I. Pág. 95635. Consultable en: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/03/pdfs/BOEA-2013-12632.pdf>

⁶⁵ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México, Diario Oficial de la Federación, 2020, artículo 189

⁶⁶ *Ley Federal de Protección al Consumidor*, México, Diario Oficial de la Federación, 2020, artículo 99, fracción VI.

concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, es decir, daños en materia de competencia económica.

Se reconoció legitimación a las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate⁶⁷ y que cumplan con los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, entre otros un registro ante el Consejo de la Judicatura Federal.⁶⁸

Sin embargo, en la legislación federal mexicana no existe medio de control constitucional alguno que reconozca legitimación derivada del interés público, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Argentina, en Brasil o en los sistemas interamericano y europeo de derechos humanos.

Lo más cercano que tenemos en México es la facultad reconocida a las “*asociaciones y agrupaciones*” para solicitar audiencia pública a fin de exponer sus puntos de vista en relación con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional, previa autorización del Tribunal Pleno, regulada por el Acuerdo General Plenario 2/2008 de la SCJN, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2008⁶⁹.

Se trata del fundamento jurídico que en el pasado ha utilizado la SCJN para valorar los *amicus curiae*⁷⁰ presentados por OSC. Aunque de manera velada, la SCJN no

⁶⁷ *Código Federal de Procedimientos Civiles*, México, Diario Oficial de la Federación, 2020, artículo 585, fracción III.

⁶⁸ *Código Federal de Procedimientos Civiles*, México, Diario Oficial de la Federación, 2020, artículos 619 al 623.

⁶⁹ *Acuerdo General número 2/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Diario Oficial de la Federación, 2020.

⁷⁰ El artículo 2. 3 del Reglamento Interior de la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo define como “*la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia.*”

ha tenido otra opción que reconocer en estos casos un vínculo particular entre las OSC y el interés público, reconociéndoles voz a través de la figura del *amici curiae*⁷¹.

IV. EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS.

La necesidad de defender a los desvalidos ha derivado en un derecho humano que rompe con la teoría clásica de la legitimación: el derecho a defender los derechos humanos. Sus nociones germinales fueron tomadas de la teoría que en el *common law* se conoce como “*standing to assert the rights of others*”⁷².

Se trata del reconocimiento de esa necesidad humana de defender a los que no se pueden defender por sus propios medios, algo que el *Livre de Justice et de Plet* antes citado ya reconocía desde el siglo XIII.

Así, este derecho “...*implica no sólo que el Estado se abstenga en interferir y restringir la actividad legítima de los defensores y defensoras, sino también la obligación positiva de establecer todas las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para evitar que otros actores restrinjan el derecho a defender los derechos humanos*”⁷³.

En nuestro país la única constitución que lo ha reconocido como derecho hasta ahora es la de la Ciudad de México⁷⁴, cuyo artículo 6, inciso G establece:

“1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales; de forma eventual o permanente.

⁷¹ Explica Victor Bazán en el Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional (Op Cit, p. 54) que en los sistemas de Common Law la figura tiene amplia difusión y aceptación, al grado que en algunas altas cortes han reglamentado la figura. Es el caso de la Suprema Corte de Canadá, de la India, de Nueva Zelanda y Australia.

⁷² Para mayor profundidad, ver: <https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-3/section-2/clause-1/standing-to-assert-the-rights-of-others>

⁷³ Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (vg. Coordinador) *El derecho a defender los derechos humanos* 1ª Edición. México. Freedom House. 2011

⁷⁴ *Constitución Política de la Ciudad de Mexico*, Mexico, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Rendición de cuentas de la CDMX, 2017. Consultable en:

https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

2. Las autoridades facilitarán los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades, establecerán mecanismos de protección frente a amenazas y situaciones de riesgo, se abstendrán de imponer obstáculos de cualquier índole a la realización de su labor e investigarán seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra.”

Como puede verse, tratándose de medios de control constitucional locales, la legitimación de las ONGs defensoras de derechos humanos no deriva o depende de la labor prudencial que realicen los jueces caso por caso, sino del reconocimiento previo de su posición como tales, esto es, del reconocimiento de su condición de auténticos fiscales privados.

El surgimiento de este derecho humano presenta un gran avance en el entendimiento del fenómeno de la “masificación del interés”, pues abre nuevas puertas a la defensa de quienes tradicionalmente quedaban indefensos. También implica el reconocimiento de valores como la solidaridad, el altruismo y la filantropía.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS CRÍTICO

La sentencia, como cualquier resolución judicial, tiene puntos criticables. Agruparé mis críticas en dos grupos. En el primero incluiré los puntos criticables por omisión en el estudio o por estudio incompleto. En el segundo, por estudio inadecuado.

La mayor omisión de la sentencia consiste en desatender el planteamiento de las recurrentes consistente en interpretar la legitimación de las ONG's defensoras de derechos humanos en sentido amplio, a partir de estándares interamericanos y del Pacto de San José que les reconoce legitimación para presentar denuncias o quejas por violaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se trata de una cuestión trascendental, pues jurídicamente resulta difícil explicar que la misma ONG's defensoras de derechos humanos cuente con legitimación derivada del interés público en el sistema interamericano, pero adolezca de la misma en la legislación doméstica de alguno de los estados miembros, entre ellos México.

En el fondo, la SCJN no quiso ejercer control convencional del interés legítimo colectivo, tratándose de ONG's defensoras de derechos humanos, pues hubiera tenido que contestar preguntas incómodas, entre ellas la siguiente: ¿Es válido que las ONG defensora de derechos humanos no cuenten con legitimación amplia para defenderlos en el sistema interno de alguna de las altas partes contratantes? Personalmente, considero que no sería válido, esto es, que sería inconventional.

La siguiente omisión, por tratarse de un estudio incompleto, es la que encontramos en el voto concurrente del Ministro Cossío, al introducir el concepto de "legitimación por condición ciudadana" de las OSC.

Es cierto que nos aproxima al concepto, pero no termina por concluir, de forma tajante y clara, si se trata de una legitimación derivada del interés público, es decir, una legitimación que exenta a sus portadores de un análisis prudencial caso por

caso, dotándolos apriorísticamente de la legitimación para participar en el juicio por el solo hecho de su calidad, es decir, por el solo hecho de ser OSCs.

Para el que suscribe estas líneas, esa parece ser la única interpretación posible, pues de lo contrario no tendría justificación su voto concurrente. No obstante, no podemos estar seguros.

Un desarrollo más claro del concepto ayudaría a que los operadores jurídicos pudieran optar por esta figura en lugar del estándar establecido en la sentencia, es decir, en lugar de valorar prudencialmente, caso por caso, la relación entre el derecho humano violado, el objeto social de la OSC, la afectación reclamada y la pretensión de la parte quejosa.

Las críticas por estudio inadecuado son las siguientes:

En primer lugar, el estándar establecido en la sentencia, es decir, el parámetro de evaluación prudencial, caso por caso, nos parece que deja un amplio margen de discrecionalidad a los jueces constitucionales, discrecionalidad que puede fácilmente convertirse en arbitrariedad.

Me explico. A diferencia de lo que sucede en los sistemas que aceptan una legitimación derivada del interés público, prevista en norma jurídica, lo cual no requiere otra cosa que un ejercicio de subsunción por parte del juez constitucional, la solución de la SCJN permite optar entre reconocer legitimación a las OSCs o no reconocerla.

Es decir, la decisión de la SCJN deja el criterio tan abierto que un juez constitucional podría impedir que una OSC acceda al juicio de amparo sin tener que prevaricar, es decir, sin violar norma jurídica alguna, pues se insiste, la decisión queda a su prudente arbitrio.

En este punto es importante recordar que las OSC son sumamente incómodas para los gobiernos, pues en muchas cosas son herederas de los *corps intermédiaires* del *ancien régime*, uno de los principales enemigos del individualismo sobre el cual se construyeron los estados modernos.

Esto quiere decir que las OSC, como integrantes del llamado tercer sector, rivalizan con las funciones públicas que ejerce el Estado, aspiran a compartir e incluso relevar las cargas del interés público y, en gran medida, se erigen como contrapesos de los gobiernos, por lo cual no son precisamente populares entre los agentes del estado, entre ellos los jueces.⁷⁵

Por otro lado, también nos parece un estudio inadecuado el hecho de realizar múltiples referencias a la “defensa genérica de derechos humanos”⁷⁶, pues aunque se realizan *obiter dicta*, son criterios peligrosos e injustificados para la descalificación de interés legítimo colectivo de las OSC defensoras de derechos humanos.

Esto pues más allá de que tal interpretación viola el principio de la autonomía de la voluntad de los asociados de una asociación civil, al impedirles dedicarse a la defensa de más de un derecho humano, lo cual a su vez viola la libertad de asociación, desde un punto de vista de derechos humanos, la interpretación de la SCJN y la descalificación de la “defensa genérica de derechos humanos” es contraria a los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos previstos por el artículo 1, párrafo tercero constitucional.

¿Por qué tendrían que limitarse los objetos sociales de las ONG’s defensoras de derechos humanos a un único y exclusivo derecho, como en el caso de Aprender Primero que decidió limitarse al derecho a la educación? ¿Es razonable esa restricción?

Aunque parecería una interpretación inofensiva, lo cierto es que los mensajes que envía la SCJN siempre son importantes. El que suscribe tiene conocimiento que el juicio de amparo 1204/2019 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia

⁷⁵ Entre los casos recientes de falta de interés legítimo de OSCs defensoras de derechos humanos se encuentran los siguientes: (i) amparo indirecto 492/2019, tramitado ante el Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y (ii) amparo indirecto 630/2019, tramitado ante el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

⁷⁶ Hojas 68, 69 y 70 de la sentencia analizada.

Administrativa en la Ciudad de México⁷⁷, este año se sobreseyó en el juicio por el siguiente argumento:

“... porque el objeto social de la quejosa se dirige a la **protección genérica de derechos humanos y grupos vulnerables**, lo cual no es suficiente para tener por acreditado su especial interés en la defensa y promoción de los derechos humanos y a ser efectivo su derecho a una buena administración pública, ya que la designación y los actos de ejecución que reclama al Fiscal General de la República no afecta su capacidad de cumplir con su objeto para el que fue constituida, pues la eventual protección constitucional que pudiera concederse en este asunto no le generaría un beneficio determinado, actual y cierto que le permita continuar o cumplir con su objeto social para el cual se creó.”
(énfasis y subrayado añadidos)

Es decir, en ese caso, el Juez Constitucional leyó la sentencia analizada y decidió sobreseer el asunto sobre la misma consideración que la SCJN sobreseyó el amparo respecto de Justicia Justa, A.C., es decir, sobre la base de que la “defensa genérica de derechos humanos” no sirve para acreditar interés legítimo colectivo, lo cual es grave.

Por todo lo anterior, se considera que la sentencia analizada pudo abordar de mejor manera los problemas jurídicos atendidos. Esto pues pudo haber enviado un mensaje claro y contundente en sentido de establecer que cuando los OSC defensoras de derechos humanos promueven amparo indirecto, lo hacen siempre desde una especial situación frente al orden jurídico, precisamente por tratarse de organizaciones dedicadas a la defensa de derechos humanos, de ahí que no sea lícito negarles legitimación.

⁷⁷ Ver sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=10/0010000025535005021.doc_1&sec=Jorge_Adrián_Martínez_Narváez&svp=1 sentencia en:

CAPÍTULO CUARTO

CONCLUSIONES

Derivado del análisis del caso de estudio concluimos que:

- (1) El interés legítimo colectivo y la interpretación que del mismo hizo la SCJN en la sentencia analizada, abrió las puertas para que ONG's defensoras de derechos humanos incursionarán en amparos indirectos.
- (2) Para evaluar el interés legítimo de las ONG's defensoras de derechos humanos, la SCJN propone un sistema de evaluación prudencial, caso por caso.
- (3) El sistema prudencial es criticable, pues abre la puerta a que un número importante de casos queden en la impunidad constitucional, esto es, que no puedan pacificarse por la vía de la jurisdicción constitucional.
- (4) México debería transitar hacia un sistema legislado de interés legítimo para ONG's defensoras de derechos humanos, que reconozca una legitimación especial siempre y en todos los casos, por el hecho de ser tales.

FUENTES CONSULTADAS

- Obras:

Baumeister Toledo, Alberto. *Algunas anotaciones en torno al concepto de "legitimación" en el nuevo derecho procesal constitucional venezolano.* En Derecho Procesal Constitucional. Tomo III. Porrúa, México, 2001.

Campuzano, Gallegos Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo.* Ed. Thomson Reuters, Tercera Edición, México, 2017.

Cappelletti, Mauro. Obras. *La Justicia Constitucional y Dimensiones de la Justicia en el Mundo Contemporáneo.* Porrúa y Facultad de Derecho UNAM, México, 2007.

Cortés Domínguez, Valentín y Moreno Catena Víctor. *Derecho Procesal Civil.* Parte General. 10 edición. Valencia. Tirant Lo Blanch, 2019.

Ferrer Mac-Gregor , Eduardo (vg. Coordinador) *Diccionario De Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo II,* Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.

Fix- Zamudio, Hector, *Ensayos sobre el derecho de Amparo,* Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993 pp18 a 55.

Gidi, Antonio. *Acciones de Grupo y Amparo Colectivo en Brasil. La Protección de Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos.* Traducción de Lucio Cabrera Acevedo y Eduardo Ferrer Mac Gregor. En Derecho Procesal Constitucional, Tomo III, Porrúa, México, 2001.

Gozaíni, Osvaldo Alfredo. *Los Problemas de Legitimación en los Procesos Constitucionales.* México. Porrúa y el Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005.

Gozaíni, Osvaldo Alfredo. *Introducción al derecho Procesal Constitucional,* Mexico, Rubinzal Culzoni Editores. 2006.

Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (vg. Coordinador) *El derecho a defender los derechos humanos* 1ª Edición. México. Freedom House. 2011

Hart, H.L.A. *El Concepto del Derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012 (1961).

Kalven, Harry y Rosenfield, Maurice. *The contemporary function of the class suit*. Chicago. The university of chicago law review. 1941.

Lara Espinoza, Saúl, *El Juicio de Amparo. Su Prospectiva a la luz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 2007.

Monaghan , Henry P. “*Third party standing*” en *Columbia Law Review*, Vol 84, Numero 2 , Columbia, Columbia Law Review, 1984. Pp 277 a 316.

Tron Petit, Jean Claude. *¿Qué hay del interés legítimo?*. México. Porrúa, 2017.

Villareal, Marta, *El litigio estratégico como herramienta del Derecho de Interés Público* en *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008, Ciudad de México. pp. 17-30. Consultado en https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/litigioestrategico.pdf

Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 3a edición, México. Porrúa, 2010.

Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*. Discurso pronunciado en el Primer Seminario sobre Derecho Procesal Constitucional, celebrado entre el 20 de septiembre y el 31 de octubre del 2000. En *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo I, Porrúa, México, 2001.

- Revistas Jurídicas

Cappellitti, Mauro “*Governmental and Priv ernmental and Private Adv ate Advocates for the Public Inter ocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative*

Study.” en *Michigan Law Review*. Volumen 73, Issue 5, Michigan, University of Michigan Law School, 1975.

Cappelletti, Mauro. “*Vindicating the Public Interest through the Courts: A Comparativist’s Contribution*” en *Buffalo Law Review*. Volumen 23 Numero 3 Artículo 2, Buffalo, Buffalo Law Review, 1976. pp 642 a 690.

Jaime, Edna (vg. Directora general) “*Una evaluación del gasto educativo en México*” en *Este País*. Volumen 234. Mexico. Editorial: Este País. Octubre 2010

Jayfe, Louis L. “*The citizen as litigant in public actions: the non-hohfeldian or ideological plaintiff*”, en: *University of Pennsylvania law review*, Vol.116:1033, Pennsylvania, University of Pennsylvania law review, 1968, pp 1033 a 1047.

- Páginas de internet:

Appleseed, “*¿Cuál es la diferencia entre ONG y OSC?*” En <https://appleseedmexico.org/centro-de-ayuda/entorno-de-la-sociedad-civil-en-mexico/cual-es-la-diferencia-entre-ong-y-osc/> (agosto 2020)

Instituto Nacional de Desarrollo Social, “*Registro Federal de las OSC*”, en <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc> (10 de agosto 2020)

Martínez Vargas, Thamara. “*Gasto educativo en el PPEF 2020. Impacto de la Reforma Educativa de 2019.*” en <https://ciep.mx/gasto-educativo-en-el-ppef-2020-impacto-de-la-reforma-educativa-de-2019/> (10 de agosto del 2020)

Yale Law School “*Public Interest Law Firms*” en <https://law.yale.edu/studentlife/career-development/students/career-guides-advice/public-interest-law-firms> (10 de agosto 2020)

- Artículos de Periódico

El universal, (26 de febrero 2018), *¿Cuántos integrantes tiene el SNTE?* En <https://www.unioncdmx.mx/2018/02/26/cuantos-integrantes-tiene-el-snte/> Ciudad de Mexico, pp. Única.

Excélsior, (26 de febrero del 2013) “*Detienen a Elba Esther Gordillo, PGR la acusa de malversación de fondos.*” En

<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284#imagen-1> Ciudad de Mexico, pp. Única.

- Legislación

Acuerdo General número 2/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Diario Oficial de la Federación, 2020 consultable en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032421&fecha=02/04/2008

Código Federal de Procedimientos Civiles, México, Diario Oficial de la Federación, 2020.

Constitución de la República italiana [Const]. Italia. 1947. Consultable en : <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html>

Constitution of the Republic of South Africa, [Const]. Sudáfrica. 1996. Consultable en <https://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights#37>

Constitución Política de la Ciudad de Mexico, Mexico, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Rendición de cuentas de la CDMX. 2017. Consultable en: https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

Constitución Política de la República Federativa de Brasil [Const]. Brasil. 1988. Consultable en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

Ley 1/2000 . *De Enjuiciamiento Civil*. 7 de enero del 2000. BOE-A-2000-323 (España) Consultable en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-323-consolidado.pdf>

Ley 29/1998. *Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. 13 de julio de 1998. BOE-A-1998-16718. (España). Consultable en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf>

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, SCJN, 19 de diciembre de 1995. Consultable en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=xHhDornr9Y7jiHCMYbEywbUjZWLXWetkBTUyv1GV76wow8DP26T95DLQtl+EOESVw7GiJXKYv9nQdzs1AQ7ymA==>

Ley Federal de Protección al Consumidor, México, Diario Oficial de la Federación, 2020.

Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985. 1 de julio de 1985. BOE-A-1985-12666 (España). Consultable en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf>

Organización de los Estados Americanos (OEA), *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 28 de noviembre de 2009, disponible en esta dirección: https://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_esp.pdf

Real Decreto Legislativo 1/2007. *Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias*. 16 de noviembre. BOE-A-2007-20555 (España). Consultable en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-20555-consolidado.pdf>

Real Decreto Legislativo 1/2013. *Por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*. 29 de noviembre 2013. BOE-A Núm. 289 Sec. I. Pág. 95635. Consultable en: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/03/pdfs/BOE-A-2013-12632.pdf>