

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015.

**QUEJOSO Y RECURRENTE: GERARDO
MARTÍNEZ “BARRABÁS”.**

**PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIOS: MARCO TULLIO MARTÍNEZ COSÍO.
EDUARDO ROMERO TAGLE.**

Colaboró: Erik Castro Salas.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día treinta de noviembre de dos mil dieciséis.

**Vo. Bo.
Ministro:**

S E N T E N C I A

Cotejó:

Mediante la cual se resuelve el Amparo en Revisión **1061/2015**, interpuesto por el recurrente **Gerardo Martínez “Barrabás”**.

I. ANTECEDENTES.

El señor Gerardo Martínez, conocido popularmente con el mote de “Barrabás”, es un individuo que por más de 20 años ha deambulado en las calles del *****. Su último domicilio conocido se encuentra ubicado en ***** , ***** en donde no tiene acceso a ningún servicio público¹.

Sus datos generales son desconocidos; se sabe que tiene ***** , sin embargo, se ignora *****. La *media filiación* del señor Martínez nos permite saber que se trata de un individuo de ***** , ***** , y que *****. Asimismo, se sabe que ***** , que ***** y que *****.

Por otro lado, respecto a la salud del señor Martínez, se indica que ***** , con ***** , pero *****. Además, él mismo señala que *****².

En el año 2012, un grupo de estudiantes de maestría de la Universidad de Guadalajara, quienes estaban al tanto de la condición de indigencia en la que se encuentra el señor Martínez, lo asesoraron para promover un juicio de amparo, al considerar que se habían violado en su perjuicio diversos derechos fundamentales³.

¹ Expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo II, foja 1030.

² Expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo I, foja 294.

³ Lo anterior constituye un **hecho notorio** en términos de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, según se desprende de la información publicada por los siguientes medios de comunicación:

- **Revista Proceso:**

<http://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=410720>

- **Milenio:**

http://m.milenio.com/policia/Amparo_Suprema_Corte_indigente-Corte_indigente_Barrabas_Guadalajara_0_739126155.html

- **La Jornada:**

<http://www.jornada.unam.mx/2015/09/09/politica/013n1pol>

- **Proyecto Diez:**

II. JUICIO DE AMPARO.

A. Demanda de Amparo Indirecto.

Mediante escrito presentado el 13 de septiembre de 2012 ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito del Estado de Jalisco, Gerardo Martínez “Barrabás”, por su propio derecho, promovió un juicio de amparo en contra de los siguientes actos y autoridades.

AUTORIDADES RESPONSABLES.

- **En materia de derecho a la salud:**

1. El Consejo de Salubridad General.
2. La Secretaría de Salud.
3. El Instituto Mexicano del Seguro Social, Delegación Jalisco.
4. El Instituto Nacional de Salud Pública.
5. El Instituto Nacional de Psiquiatría.
6. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Nacional.
7. La Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Jalisco.
8. El Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco.
9. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco
10. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara.
11. La Secretaría de Servicios Médicos Municipales de Guadalajara.

<http://www.proyectodiez.mx/barrabas-el-indigente-que-demando-al-gobierno/>

- **El Universal:**

<http://m.unionjalisco.mx/nota/barrabas-indigente-pone-en-aprietos-al-gobierno-de-jalisco>

- **La Razón:**

http://www.razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=274276

- **Informador:**

<http://movil.informador.com.mx/jalisco/2012/404464/6/estudiantes-defienden-derechos-de-indigente.htm>

- **En materia de derecho a la identidad:**

12. El Secretario de Gobernación.
13. El Subsecretario de Gobernación.
14. El Instituto Federal Electoral (actual Instituto Nacional Electoral).
15. El Director General del Registro Civil del Gobierno del Estado de Jalisco.

- **En materia de derecho a la seguridad social:**

16. La Coordinación General de Operación de Políticas de Apoyo para Programas.
17. El Director de Política de Vivienda.
18. El Director de Promoción y Operación de Subsidios.
19. El Jefe del Departamento de Apoyo Operativo de Programa “Esta es tu Casa”.
20. El Jefe de Departamento de Promoción y Difusión del Programa “Esta es tu Casa”.
21. La Coordinadora General de Producción Nacional de Vivienda.

- **En materia de derecho a la vivienda:**

22. La Secretaría de Desarrollo Social, Delegación Jalisco.
23. La Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.
24. El Director General de la Comisión Nacional de Vivienda.
25. La Coordinación General de Operación de Políticas de Apoyo para Programas de la Comisión Nacional de Vivienda.
26. La Dirección de Política de Vivienda de la Comisión Nacional de Vivienda.
27. La Dirección de Promoción y Operación de Subsidios de la Comisión Nacional de Vivienda.
28. El Departamento de Apoyo Operativo del Programa “Esta es tu Casa” de la Comisión Nacional de Vivienda.
29. El Departamento de Promoción y Difusión del Programa “Esta es tu Casa” de la Comisión Nacional de Vivienda.
30. El Gobernador del Estado de Jalisco, (quien funge como como Coordinador General de las autoridades señaladas en los numerales 31 y 32):
31. El Consejo Estatal para el Desarrollo Social.

32. La Comisión para el Desarrollo Social.
33. El Encargado del Programa “Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público” del Gobierno del Estado de Jalisco.
34. El Secretario de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
35. La Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
36. La Dirección Administrativa de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
37. La Dirección General de Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
38. El Coordinador General de Programas “Contigo” de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
39. El Coordinador General de la Estrategia “Vive” de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
40. La Dirección Jurídica de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
41. La Dirección General de Política Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
42. La Dirección General de Participación Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
43. La Dirección General de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
44. La Coordinadora General de Recursos Financieros de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
45. El Director de Atención a Grupos Vulnerables y Equidad de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
46. La Directora de Programación y Seguimiento de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
47. La Dirección de Atención Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
48. La Coordinación de Proyectos de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
49. La Dirección de Planeación del Desarrollo Humano de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

50. La Dirección de Indicadores de Bienestar de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
51. La Dirección de Fortalecimiento y Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
52. La Dirección de Acción Comunitaria de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
53. La Secretaría de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Guadalajara.
54. La Dirección de Bienestar Comunitario de la Secretaría de Desarrollo Social, del Ayuntamiento de Guadalajara.
55. El Instituto Municipal de la Vivienda de Guadalajara.

- **En materia de derecho a la educación:**

56. La Secretaría de Educación Pública.
57. La Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en el Estado de Jalisco.
58. La Secretaría de Educación del Estado de Jalisco.

- **En materia de derecho a la alimentación:**

59. La Secretaría de Desarrollo Social.
60. La Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado de Jalisco.
61. La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades".

- **En materia de derecho al trabajo:**

62. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
63. El Servicio Nacional del Empleo.
64. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social del Estado de Jalisco.
65. El Servicio Estatal de Empleo del Estado de Jalisco.

- **En materia de reconocimiento a la dignidad humana:**

66. Todas las autoridades anteriormente señaladas.

ACTOS RECLAMADOS.

1. De las autoridades señaladas en los numerales 1 a 11, reclamó la omisión de garantizar el derecho humano a la salud, así como la prestación de los servicios de salud, incluido el suministro de medicamentos y el otorgamiento de tratamientos.
2. Respecto a las autoridades indicadas en los números 12 a 15, alegó la omisión consistente en garantizar el reconocimiento a su personalidad jurídica.
3. En cuanto a las autoridades determinadas en los numerales 16 a 55, reclamó la omisión de proporcionarle seguridad social, incluyendo el acceso a una vivienda adecuada de conformidad con lo establecido en la Constitución General y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte.
4. Por lo que respecta a las autoridades señaladas en los numerales 56 a 58, alegó la omisión de garantizar su derecho a la educación.
5. De las autoridades señaladas en los numerales 59 a 61, reclamó la omisión de garantizar su derecho de acceso a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.
6. Respecto a las autoridades determinadas en los numerales 62 a 65, alegó la omisión de garantizar su derecho al trabajo, así como el acceso a un seguro de desempleo.
7. Finalmente, reclamó la omisión de todas las autoridades anteriormente señaladas, de garantizar el reconocimiento de su derecho a la dignidad humana.

Asimismo, señaló como derechos fundamentales violentados, los contenidos en los artículos 1°, 3°, 4°, 5°, 25, 30, 34, 35, 123 y 133 constitucionales; 1°, 2°, 3°, 6°, 7°, 16, 17, 22, 23, 25 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1°, 3° y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6°, 10 y 13 del

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; 6°, 7°, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 16 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como todos aquellos aplicables en la materia.

Por otro lado, narró que desde hace más de 20 años se encuentra en una situación de riesgo al vivir en las calles y no tener acceso a ningún recurso social o económico que le permita ejercer plenamente sus derechos reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Al efecto, arguyó que la condición de indigencia en la que vive pone en riesgo su integridad personal, debido a la falta de los servicios públicos como agua, vivienda y salud, colocándolo en una grave situación de vulnerabilidad e impidiéndole ejercer plenamente sus derechos, tales como el acceder a un empleo digno.

Por lo que hace a sus conceptos de violación, el señor Martínez expuso los argumentos que, en síntesis, se exponen a continuación.

a. Derecho a la dignidad humana.

Al respecto, el quejoso sostiene que el reconocimiento de la dignidad de las personas constituye el origen y la esencia de los derechos humanos, así como el estado natural y esencial de todas las personas, según lo establecido en los artículos 1° constitucional y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, arguyó que la dignidad humana debe considerarse como el valor primigenio, así como el presupuesto esencial del ejercicio de otros derechos fundamentales como la vida, la libertad, la igualdad y la justicia. Por lo que su desconocimiento implicaría hacer nugatorio el goce y ejercicio de otros derechos.

En ese sentido, el quejoso sostuvo que las autoridades responsables han sido omisas al desplegar sus recursos humanos y financieros para estructurar programas, proyectos, obras, servicios, acciones y políticas públicas necesarios para garantizar sus derechos humanos.

b. Derecho a la alimentación.

El señor Martínez alegó que de conformidad con los artículos 4° de la Constitución General; 4° de la Constitución del Estado de Jalisco y; 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las autoridades responsables deben dictar con urgencia las medidas necesarias que garanticen su derecho a una alimentación suficiente, nutritiva y de calidad.

Al efecto, señaló que debido a su condición social y económica, no tiene acceso a una alimentación suficiente y de calidad, lo que ha provocado un deterioro en su salud física y mental.

Finalmente, consideró que no es suficiente que el Ayuntamiento de Guadalajara haya establecido programas como las *Casas de Albergue para el Desarrollo Integral de Personas en Situación de Indigencia* (CADIPSI), pues aún y cuando entre sus objetivos se encuentra proveer alimentos a personas en condición de indigencia, **imponen la carga de**

acudir directamente a estos centros para solicitar dichos servicios, sujetándose a los horarios establecidos.

c. Derecho a la salud.

El quejoso arguyó que el artículo 4° constitucional reconoce el derecho de toda persona a la salud física y mental, que permita a las personas desarrollarse íntegramente en sociedad.

En ese sentido, sostiene que la condición de indigencia en la que se encuentra lo hace vulnerable a todo tipo de enfermedades estacionarias y otras de tipo crónico que ponen en riesgo su salud física y mental, sin considerar el hecho de que no ha recibido las vacunas que lo protejan de contraer padecimientos irreversibles.

Asimismo, sostuvo que debido a su condición precaria, se encuentra impedido para acudir por sí mismo ante los servicios de salud, sin mencionar que debido a la falta de documentos que acrediten su identidad, le impedirían ser atendido por las autoridades en materia de salud.

d. Derecho a la identidad.

El señor Martínez señaló que de conformidad con el artículo 3° y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴, toda persona tiene derecho al reconocimiento de su identidad.

Al respecto, sostuvo que las autoridades responsables han violentado su derecho a la identidad, al omitir otorgarle los documentos

⁴ Al efecto, el quejoso citó el Caso **Bámaca Velásquez v. Guatemala**, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 25 de noviembre de 2000.

adecuados que le permitan ostentarse ante la sociedad, y que son indispensables para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la salud, el empleo, la vivienda y la educación.

Bajo esa tesitura, sostuvo que el Estado debe garantizar el derecho a la identidad a través de la implementación de programas que tomen en cuenta el hecho de que no todas las personas tienen la cultura de acudir ante los registros civiles, o bien, no cuentan con los recursos económicos necesarios para realizar los trámites correspondientes.

e. Derecho a la seguridad social.

Al efecto, señaló que de conformidad con los artículos 1° y 4° constitucional; 4° de la Constitución del Estado de Jalisco; 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como de la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización las Naciones Unidas, toda persona tiene derecho a la vivienda adecuada.

En ese orden de ideas, arguyó que el derecho a la vivienda constituye un presupuesto esencial para el ejercicio de otros derechos fundamentales, que asegura las condiciones necesarias para garantizar la supervivencia, así como la independencia de las personas.

Por otro lado, alegó que las autoridades encargadas de garantizar el acceso a la vivienda, no han cumplido con el objetivo perseguido por las leyes en la materia, al no haberle proveído de los medios necesarios para que se le garantizara un lugar digno para vivir.

f. Derecho a la educación.

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

El señor Martínez señaló que de conformidad con el artículo 3° constitucional, toda persona tiene derecho a recibir educación, la cual debe ser impartida por los diversos niveles de gobierno.

No obstante, arguye que las autoridades han sido omisas en brindarle acceso, así como los medios necesarios a fin de que reciba instrucción escolar. Lo anterior, sin que se le pueda atribuir la carga de concurrir ante dichas instancias para solicitar su inscripción a una institución educativa, debido a su condición precaria.

g. Derecho al trabajo.

Finalmente, el quejoso adujo que de conformidad con los artículos 5° y 123 constitucionales; 6° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”; 6° y 7° del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y; 23, 24 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho de acceso al trabajo.

En ese sentido, arguyó que las autoridades han sido omisas al generar los empleos suficientes que le permitan acceder a una vida digna y decorosa. Asimismo, considera que han sido omisas al garantizarle una remuneración mínima, vacaciones pagadas y seguro de desempleo.

Por cuestión de turno, tocó conocer del juicio de amparo al **Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa y Trabajo, en el Estado de Jalisco**, quien ordenó registrarlo bajo el número *****.

B. Desechamiento de la demanda de amparo⁵.

Mediante acuerdo de 13 de septiembre de 2012, el Juez de Distrito determinó **desechar** la demanda de amparo al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XVII del artículo 73, en relación con los artículos 1° y 4°, todos de la abrogada Ley de Amparo.

En ese sentido, después de analizar los actos reclamados por el quejoso, el Juez consideró que **no existía un acto concreto, directo y personal que hubiera causado un agravio personal en perjuicio del quejoso**. Por otro lado, sostuvo que su argumentación únicamente se había basado en apreciaciones personales y subjetivas relacionadas con su condición de indigencia.

No obstante lo anterior, señaló que el Estado cuenta con diversas instituciones de asistencia social que gratuitamente ofrecen servicios de salud, educación, alimentación y albergue (refugio) a los diversos grupos de la sociedad que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad, como en el que se encuentra el quejoso.

C. Recurso en contra del desechamiento (improcedencia).

Mediante escrito recibido el 3 de octubre del 2012, Pedro Navarro Rodríguez y Luis Alfonso Gómez Silva, en su carácter de representantes autorizados por el quejoso, interpusieron un recurso de revisión en contra del desechamiento dictado por el Juez de Distrito.

⁵ Expediente del Amparo Indirecto *****, Tomo I, fojas 32-35.

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

Por cuestión de turno, tocó conocer del recurso al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el cual, ordenó registrarlo bajo el número *****.

Posteriormente, mediante resolución dictada el 15 de enero de 2013, el Tribunal Colegiado determinó **revocar el desechamiento**, y ordenó al Juez de Distrito que resolviera nuevamente respecto a la admisión de la demanda de amparo⁶.

D. Trámite a la demanda de amparo.

En acatamiento a lo resulto por el Tribunal Colegiado, mediante acuerdo de 23 de enero de 2013, **el Juez de Distrito del conocimiento determinó admitir la demanda de amparo**, señalando fecha para la celebración de la audiencia constitucional. Asimismo, ordenó notificar a las autoridades responsables a fin de que rindieran sus respectivos informes justificados⁷.

E. Sentencia del juicio de amparo.

Mediante sentencia emitida el 23 de enero de 2014, el Juez determinó por un lado, **sobreseer** el juicio de amparo, y por el otro, declarar **infundados** los conceptos de violación expuestos por el quejoso; en virtud de los argumentos que se exponen a continuación.

a. Existencia de los actos reclamados.

⁶ Expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo I, fojas 58-35.

⁷ Expediente del Amparo Indirecto ***** , Tomo I, fojas 82-84.

En primer término, analizó la **existencia de los actos reclamados**, advirtiendo que al rendir sus informes justificados, diversas autoridades habían **negado las omisiones imputadas por el quejoso**.

Al respecto, el Juez señaló que de conformidad con las reformas constitucionales en materia de amparo, el Constituyente Permanente había eliminado los tecnicismos y formalismos extremos que dificultaban su acceso, ampliando su margen de protección y permitiendo que los gobernados no sólo pudieran impugnar normas generales y actos concretos de aplicación, sino que permitió que las **conductas omisivas** también pudieran ser objeto de protección constitucional.

En ese sentido, señaló que si bien el señor Martínez había reclamado la **omisión** en el cumplimiento de diversas obligaciones de garantía y protección a sus derechos fundamentales, **dicha circunstancia no lo relevaba de la obligación de probar que había instado los mecanismos necesarios para hacer valer sus derechos**.

Bajo esa tesitura, advirtió que en principio, el quejoso no estaba obligado a probar que las autoridades señaladas como responsables habían omitido la realización de los actos que les imputa. No obstante, advirtió que dicha regla no es aplicable cuando la exigencia de una conducta por parte de la autoridad, **depende de la existencia de una solicitud o promoción por parte del quejoso, de conformidad con las normas aplicables**.

Así, para que pudiera considerarse que las autoridades responsables habían sido omisas al garantizar los derechos fundamentales del señor Martínez, era necesario que previamente acudiera a solicitarlos, activando los mecanismos institucionales e

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

instando al Estado a fin de que ejecutara las medidas necesarias para garantizar y proteger sus derechos.

Por tanto, el Juez determinó **sobreseer** el juicio respecto a las autoridades responsables que negaron la existencia de los actos reclamados.

En un segundo análisis, el Juez advirtió que diversas autoridades **habían omitido presentar sus informes justificados**, por lo que, de conformidad con el artículo 149 de la abrogada Ley de Amparo, se debían considerar como **presuntamente ciertas las omisiones que se reclamaban**, por lo que procedió al análisis de los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso.

b. Análisis de los conceptos de violación.

El Juez de Distrito argumentó que de conformidad con el tercer párrafo del artículo 149 de la abrogada Ley de Amparo⁸, la omisión en la presentación del informe justificado tiene por efecto que **el acto reclamado se considere presuntamente cierto, quedando a cargo del quejoso demostrar su inconstitucionalidad cuando ésta no sea evidente**, a través de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

En síntesis, **determinó que dicha “presunción de certeza” únicamente recae en la existencia del acto que se reclama, y no así en la inconstitucionalidad del mismo, salvo que el acto en sí mismo sea violatorio de derechos fundamentales.**

⁸ Artículo 149. [...] **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 la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Al respecto, sostuvo que un acto es *en sí mismo violatorio de la Constitución General*, cuando la autoridad no puede demostrar ni justificar a través de ningún medio, que su contenido se apegue al texto de la norma suprema. En cambio, sostuvo que cuando la autoridad responsable puede dar motivos o pruebas que demuestren su apego a la misma, no puede considerarse una norma inconstitucional en sí misma.

Bajo esa tesitura, el Juez determinó que ninguno de los actos reclamados por el señor Martínez podían considerarse inconstitucionales en sí mismos, **al no haber instado los mecanismos necesarios para hacer valer sus derechos**. Lo anterior, en virtud de que para la correcta y funcional administración de justicia y protección a los derechos de las personas, **el Estado puede y debe establecer criterios de admisibilidad, que no pueden ser superados a través de la simple invocación del principio *pro persona***.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, el Juez determinó **negar el amparo** al señor Gerardo Martínez.

III. RECURSOS DE REVISIÓN.

A. Escritos de recursos de revisión principal y adhesivos.

Inconformes con la anterior determinación, mediante escrito presentado el 17 de febrero de 2014, María Agustina Rodríguez Morán y Luis Alfonso Gómez Silva, en su carácter de representantes autorizados por el señor Gerardo Martínez, interpusieron un recurso de revisión en el que expusieron los agravios que, en síntesis, se exponen a continuación.

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

En el **primer agravio**, arguyeron que el Juez de Distrito había violado en su perjuicio el contenido de la fracción I del artículo 77 de la abrogada Ley de Amparo, al no fijar de forma clara y precisa el acto reclamado, así como haber omitido el análisis respecto a la garantía y protección de los derechos a la educación, alimentación, seguro de desempleo y reconocimiento a la dignidad humana.

Asimismo, advirtieron la existencia de incongruencias en la sentencia emitida, al señalar por un lado, que las omisiones impugnadas violentaban los derechos fundamentales del quejoso y, por otro, **condicionando su ejercicio al acto positivo consistente en solicitar la intervención del Estado.**

Respecto al **segundo agravio**, alegaron que el Juez había incumplido lo dispuesto en los artículos 1º; fracción I del artículo 103 y; 133 constitucionales, al haber analizado la existencia de un **agravio personal y directo** en contra del quejoso, sin haber considera que las reformas constitucionales en materia de amparo habían ampliado el ámbito de protección del juicio de garantías, para que las omisiones también pudieran ser justiciables, sin que sea necesaria la existencia de un acto concreto de aplicación para demostrar su interés.

Por otro lado, sostienen que el juzgador se apartó de la aplicación y contenido del principio *pro persona*, **al pretender obligar al quejoso a solicitar los servicios que reclama**, conociendo la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra. Lo anterior, **sin perjuicio de que el Juez no fundamentó en alguna norma la supuesta obligación del recurrente de solicitar que se le garantizaran sus derechos fundamentales.**

En cuanto al **tercer agravio**, alegaron que se había violado en su perjuicio lo dispuesto en el artículo 149 de la abrogada Ley de Amparo,

al considerar que, contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, los actos reclamados sí eran inconstitucionales por sí mismos.

Por lo que respecta al **cuarto agravio**, arguyeron que no se había garantizado su derecho a un recurso fácil y sencillo, al utilizar formulismos y requisitos procesales excesivos, pasando por alto la obligación de todo órgano jurisdiccional de proveer medios fáciles, expeditos y sencillos que garanticen al recurrente una justicia pronta.

Finalmente, con fundamento en el artículo 84 de la abrogada Ley de Amparo, solicitaron al Tribunal de conocimiento que considerara solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que atrajera el presente recurso de revisión.

Asimismo, mediante escritos presentados el 28 de marzo de 2014, 18 de septiembre de 2014 y 10 de octubre de 2014, el apoderado general para pleitos y cobranzas del **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia**; la Abogada General y Comisionada para la Transparencia, en representación de la **Secretaría de Desarrollo Social y del Subsecretario de Desarrollo Social y Humano**; así como el Director General y representante de la **Comisión Nacional de Vivienda**, respectivamente, interpusieron sendos recursos de **revisión adhesivos** al principal.

Por cuestión de turno, correspondió conocer de los recursos interpuestos al **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**; registrados previamente por el juzgado de origen bajo el número *****.

No obstante, mediante acuerdo de 7 de noviembre de 2014, se ordenó remitir los asuntos a la Oficina de Correspondencia Común del

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

Centro Auxiliar de la Primera Región, la cual, envió los expedientes al **Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región**, bajo el número *****, para que emitiera la resolución correspondiente⁹.

B. Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción.

Mediante resolución emitida el 12 de febrero de 2015, el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó solicitar a esta Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para conocer de los recursos interpuestos.

En ese sentido, el Tribunal consideró que, analizando los actos reclamados por el recurrente, así como las consideraciones vertidas por el Juez de Distrito, se cumplían los requisitos de **interés y trascendencia**, necesarios para que este Alto Tribunal se avocara a su conocimiento, toda vez que involucra a una **persona en situación de indigencia que solicita la protección de la Justicia Federal**, al estimar que existen omisiones por parte de diversas autoridades relacionadas con la garantía y protección a los derechos esenciales de todo ser humano, como lo son: la salud, la personalidad jurídica, la seguridad social, la educación, la alimentación, el trabajo y el reconocimiento a la dignidad humana.

IV. TRÁMITE ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

A. Resolución de la Solicitud de Facultad de Atracción.

⁹ Expediente del Amparo en Revisión *****, fojas 284-286.

Una vez enviados los autos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron radicados en la Segunda Sala y remitidos a la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán para que formulara la resolución correspondiente.

Así, mediante acuerdo correspondiente a la sesión del día 19 de agosto de 2015, la Segunda Sala **determinó ejercer su facultad de atracción** al considerar que se cumplían los requisitos de interés y trascendencia, que permitirían a este Tribunal Constitucional pronunciarse respecto a los siguientes temas:

- a. Si atendiendo a la naturaleza de los actos omisivos que se reclaman, es necesario que *previamente* se haya solicitado ante las instituciones respectivas el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y convencionales, teniendo en cuenta el especial estado de vulnerabilidad en el que se encuentra el recurrente y;
- b. Determinar, en su caso, el alcance de las obligaciones que tiene el Estado mexicano respecto a la protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos en la Constitución General y los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, máxime, respecto de los sectores o grupos de la población que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad.

Por cuestión de turno, los expedientes relativos a los recursos de revisión interpuestos por el señor Martínez y las autoridades responsables, fueron remitidos nuevamente a la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, para que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

B. Primer proyecto de sentencia.

Durante la sesión pública celebrada el 25 de mayo de 2016, los Ministros integrantes de la Segunda Sala analizaron el proyecto presentado por el Ministro Alberto Pérez Dayán. No obstante, por mayoría de 3 votos, determinaron **desechar el proyecto de resolución** presentado.

Al día siguiente, se ordenó **returnar el asunto a la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.**, para que emitiera un nuevo proyecto de resolución, según lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 17 y, fracciones I y II del artículo 25, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁰.

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

PRIMERO. Legislación Aplicable. Las disposiciones de la abrogada Ley de Amparo son aplicables a la resolución del presente asunto, toda vez que el juicio de amparo que dio origen al presente recurso fue promovido el 13 de septiembre de 2012¹¹.

Asimismo, considerando que el 6 de junio del 2011 fue reformado el artículo 107 constitucional, **el análisis del presente asunto debe llevarse a cabo a la luz del nuevo texto constitucional.**

SEGUNDO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente

¹⁰ Expediente del Amparo en Revisión 1061/2015, foja 627.

¹¹ Lo anterior, según lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Amparo vigente: ***“TERCERO. Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo”.***

recurso de revisión, en términos del inciso a), fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; inciso a), fracción I del artículo 84 de la abrogada Ley de Amparo; y, fracción XI del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2001, reformado por el Acuerdo General número 3/2008; toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, respecto del cual, esta Suprema Corte determinó ejercer su **facultad de atracción**.

TERCERO. Oportunidad. Resulta innecesario que esta Sala se pronuncie sobre la oportunidad del recurso interpuesto por la recurrente y los adhesivos hechos al mismo, en virtud de que el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, ya ha realizado el cómputo relativo, llegando a la conclusión de que la interposición de los recursos se llevó a cabo en tiempo¹².

CUARTO. Legitimación. Considerando que el presente recurso de revisión y los adhesivos al mismo fueron interpuestos por personas autorizadas por las partes, según lo señalado por el Tribunal Colegiado de origen, no es necesario que esta Segunda Sala se pronuncie al respecto¹³.

QUINTO. Procedencia. Conforme al último párrafo del artículo 73 de la anterior Ley de Amparo, el examen de las causales de improcedencia del juicio de amparo es oficioso, esto es, deben ser estudiadas por el juzgador aunque no las hagan valer las partes.

En ese sentido, se advierte que en sus respectivos recursos de revisión adhesivos, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la

¹² Expediente del Amparo en Revisión *****, foja 347 (al reverso).

¹³ Expediente del Amparo en Revisión *****, foja 348.

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

Familia y la Secretaría de Desarrollo Social, **expusieron únicamente argumentos tendientes a robustecer y fortalecer los razonamientos esgrimidos por el Juez de Distrito, sin que hicieran valer la actualización de alguna causal de improcedencia prevista en la abrogada Ley de Amparo¹⁴.**

Por otro lado, al analizar la sentencia impugnada por el recurrente, esta Segunda Sala observa que el Juez determinó sobreseer el juicio de amparo –en parte-, al considerar que **los actos reclamados eran inexistentes, por no haber instado los mecanismos necesarios para hacer valer sus derechos**, actualizándose de esa forma la hipótesis normativa prevista en la fracción IV del artículo 74 de la abrogada Ley de Amparo.

En ese sentido, si bien las causales de improcedencia deben ser analizadas de forma previa al estudio de fondo, lo cierto es que en el presente asunto, **el recurrente sostiene que debido a su especial situación de vulnerabilidad, el Estado no debe imponerle la carga de acudir ante las autoridades para solicitar los servicios que brindan, sino que por el contrario, dichas autoridades deben garantizarle -de oficio- las condiciones que le permitan mejorar sus condiciones de vida.**

Por tanto, considerando que el recurrente impugnó la aplicación de la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 74, la misma no será analizada en el presente Considerando, de lo contrario se haría nugatorio el argumento expuesto por el recurrente, dejándolo en completo estado de indefensión frente a la sentencia impugnada.

¹⁴ Expediente del Amparo Indirecto *****, Tomo I, fojas 17-29 y; 157-166.

Por tanto, esta Sala determina que la aplicación de la causal de improcedencia al caso concreto debe ser objeto de estudio *conjunto* en el fondo de la presente sentencia.

Finalmente, no advierte la existencia de otras causales de improcedencia hechas valer por las partes, ni cualquier otra que de oficio advierta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEXTO. Análisis de la sentencia de amparo. Antes de señalar los temas que deberán ser resueltos por esta Suprema Corte, es importante advertir lo siguiente.

De conformidad con los autos que obran en el expediente, se observa que durante el proceso realizado ante el juzgado de distrito, algunas autoridades señaladas como responsables arguyeron en sus informes justificados **la inexistencia de los actos reclamados**; mientras que el resto de las autoridades, **omitieron presentar sus informes justificados**.

Lo anterior, provocó que el Juez de Distrito se pronunciara en dos sentidos diferentes, **pero bajo un mismo argumento principal**:

- **Que el ejercicio de los derechos fundamentales reclamados por el entonces quejoso, estaba condicionado a que previamente los hubiera solicitado a las autoridades responsables.**

Así, y por lo que respecta a las autoridades que **negaron** la inexistencia de los actos reclamados, el Juez determinó sobreseer el juicio al haberse actualizado la causal de improcedencia prevista en la

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

fracción IV del artículo 73 de la abrogada Ley de Amparo; mientras que, respecto a las autoridades que **no presentaron su informe justificado**, se vio en la necesidad de entrar a su estudio -pues debido a la omisión en su presentación, los actos reclamados por el recurrente se había tenido por **ciertos**¹⁵-; determinando que los mismos no eran inconstitucionales.

No obstante, este Tribunal advierte que tanto el sobreseimiento del juicio –respecto de quienes negaron-, así como el análisis constitucional –de quienes no rindieron informe justificado-, estuvieron sustentados en la misma razón de fondo anteriormente señalada.

SÉPTIMO. Fijación de la *litis*. Una vez expuesto lo anterior, y analizados los agravios señalados por el recurrente, se determina que la *litis* del presente asunto debe estar dirigida a estudiar el *argumento principal* sostenido por el Juez de Distrito, esto es:

- Si el recurrente debió **solicitar** a las autoridades responsables que le otorgaran los servicios y prestaciones de los programas sociales a su cargo –considerando su *especial situación de vulnerabilidad*-; o si por el contrario, dichas autoridades debieron proporcionárselos de manera **oficiosa** sin que el recurrente debiera solicitárselos.

OCTAVO. Estudio de fondo.

El recurrente señala que el Juez de Distrito pretendió imponerle una carga excesiva al obligarlo a *solicitar* las prestaciones y servicios que reclama, cuando –a su juicio- de conformidad con el principio *pro persona*, y atendiendo a la *situación de vulnerabilidad* en la que se

¹⁵ Lo anterior, en términos del párrafo tercero del artículo 149 de la abrogada Ley de Amparo.

encuentra, las autoridades responsables debieron proporcionárselos de forma **oficiosa**.

Al respecto, los argumentos expuestos por el recurrente resultan **infundados** en virtud de los argumentos que se exponen a continuación.

I. La condición de indigencia como una situación de vulnerabilidad; y la protección a sus derechos de tipo económicos, sociales y culturales.

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoce que en todas las sociedades existen personas que tienen comportamientos diferentes a otras, que se alejan de las reglas socialmente definidas, rigiendo su vida bajo una *cosmovisión* ajena a la del resto de la población; en pocas palabras, a estas personas podría llamárseles *individuos marginales*¹⁶.

En este sentido, la *libertad individual* y el *paternalismo estatal*, que en principio no podrían coexistir bajo una misma idea de Estado, tienen un papel protagónico en el desarrollo de los individuos dentro de las sociedades democráticas. De tal suerte que, cuando se refiere específicamente a las relaciones intersubjetivas, la *libertad* –llamada “negativa”- se traduce en la ausencia de impedimentos, limitaciones, restricciones, coacciones u obligaciones impuestas por otras personas o grupos de personas, que le impiden cumplir sus metas o ejercer sus derechos¹⁷.

¹⁶ FOUCAULT Michel, *Obras Esenciales. Primera Parte: Entre Filosofía y Literatura*. 21. *La Locura y la Sociedad*, Editorial Paidós, Primera Edición (español), 2010, Barcelona, página 318.

¹⁷ BOVERO Michelangelo, *Diccionario mínimo contra los falsos liberales ¿cuál libertad? La Libertad y los derechos de la libertad. Libertad y Poder*, Editorial Océano, Primera Edición (español), México-España, páginas 24-25.

Así, un individuo *libre* es aquel que no está subordinado a los poderes o circunstancias socialmente arbitrarias. En estos casos, los individuos deben exigir la intervención del Estado (*paternalismo estatal*) para equilibrar las ventajas sociales y económicas de las personas o grupos de personas que puedan menoscabar la *libertad individual* de sus demás integrantes (*justicia distributiva*)¹⁸, pues de nada sirve reconocer derechos y garantías a los individuos sin antes atender sus necesidades básicas¹⁹.

Por otro lado, cuando se trata del fuero interno, la *libertad* –llamada “positiva”- debe entenderse como la capacidad de las personas para elegir sus propios medios de desarrollo personal, así como las formas en las que habrá de participar en la sociedad en la que vive. En otras palabras, toda persona debe tener plena libertad de decidir la forma en la que desea vivir, pudiendo conducir su vida de acuerdo a sus propios fines y metas. En estos casos, el Estado debe abstenerse de intervenir en las decisiones de vida de las personas, **debiendo entrometerse únicamente cuando así lo exijan las especiales circunstancias de cada persona**²⁰.

En ese orden de ideas, existen grupos que por diferentes circunstancias sociales o personales, se encuentran viviendo bajo condiciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida, volviéndolos susceptibles de colocarse en alguna *situación de vulnerabilidad*.

¹⁸ BOVERO Michelangelo, *Diccionario mínimo contra los falsos liberales ¿cuál libertad? La Libertad y los derechos de la libertad. Libertad y Poder*, Editorial Océano, Primera Edición (español), México-España, páginas 24-25.

¹⁹ BERLIN Isaiah, *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Editorial Alianza, Primera Reimpresión, 2005, España, página 51.

²⁰ BERLIN Isaiah, *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Editorial Alianza, Primera Reimpresión, 2005, España, página 51. Así lo expresó al señalar que: “[...] El **paternalismo es despótico** no porque sea más opresivo que la tiranía desnuda, brutal y zafia, ni porque ignore la razón trascendental en mí encarnada, **sino porque es una afrenta de mi propia concepción como ser humano, determinado a conducir mi vida de acuerdo con mis propios fines (no necesariamente racionales o humanitarios) y, sobre todo, con el derecho a ser reconocido como tal por los demás**”.

Al respecto, las **personas indigentes**²¹ o **personas en situación de calle**, son aquellos individuos que por diferentes factores sociales, económicos o personales²², o bien, la conjugación de algunas o todas ellas, se encuentran viviendo en las *calle*s o en algún espacio abierto al público. Dichos factores pueden ser catalogados de la siguiente forma²³.

- a. **Factores macro-estructurales.** Son aquellos relacionados a circunstancias económicas, políticas o culturales de los Estados, relacionados con la migración (campo-ciudad), el desempleo y la pobreza, provocados por la búsqueda de mejores condiciones de vida para los individuos y sus familias.
- b. **Factores medio-estructurales.** Los concernientes a aquellos vínculos entre el individuo y las instituciones con las que se relaciona el individuo (la familia, la escuela, el trabajo o la comunidad), cuya falta de entendimiento y armonía puede impactar directamente -de forma positiva o negativa- en su esfera personal.
- c. **Factores micro-estructurales.** Aquellos asociados con el aspecto subjetivo de los individuos, a través de la identificación o *autorreferenciación* hacia un grupo, creado por el desarrollo de relaciones afectivas o sociales en las *calle*s. Así, en algunas

²¹ Este término es utilizado por la **Ley de Asistencia Social** al referirse a los destinatarios de la misma.

Artículo 4. Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente: [...] **IX. Indigentes**; [...].

²² Algunas circunstancias se relacionan con: problemas familiares, catástrofes naturales, desempleo, violencia familiar, padecimiento de alguna enfermedad mental, discapacidades, uso o consumo de drogas, así como historiales de abuso sexual o emocional, entre otros. (The Homeless Hub, Página Electrónica Oficial, *Who is Homeless?*).

²³ Criterios elaborados por Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal – Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, con base en: LICCHINI Ricardo, *Niño de la calle, sociabilidad, droga*. Barcelona, Editorial Los Libros de la Frontera, 1996, página 80 y; GRIESBACH Margarita y SUARI Gerardo, *Con la Calle en las Venas. La comunidad como alternativa para los niños callejeros y en riesgo de serlo*. Guía Metodológica, México, Editorial Ednica I.A.P., 1997, páginas 47 y 48.

ocasiones la vida en la calle refleja la búsqueda de un espacio de libertad, identidad o *juego*.

Así, la *calle* se convierte en un espacio abierto a los encuentros individuales y colectivos, donde convergen actividades relacionadas con el comercio, el transporte, la economía, la cultura, la política, entre otras. No obstante, más allá de ser visto como un lugar destinado al desarrollo urbano, también representa el espacio donde se desarrollan las formas de vida alternas alejadas de los parámetros socialmente aceptados²⁴.

De esa forma, la *incorporación a la vida en las calles (proceso de callejerización)*, no es un proceso uniforme ni homogéneo, sino que representa el transcurso de una serie de eventos que favorecen o determinan la necesidad de una persona de vivir en las *calles*, así como el proceso de construcción de identidades compartidas entre sujetos que diseñan y se apropian de los espacios públicos para hacer frente a las situaciones de carencia, adversidad, marginación y exclusión. En síntesis, las personas que viven las calles no determinan de un día a otro vivir y permanecer en ellas²⁵.

No obstante, dichas condiciones de vida hacen que las *poblaciones en situación de calle* sean víctimas de desigualdad, discriminación, violencia y exclusión social, lo que les impide ejercer plenamente sus derechos fundamentales, colocándolos en una ***especial situación de vulnerabilidad***.

En ese sentido, reconociendo una realidad social, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoce que las *personas indigentes o en situación de calle*, constituyen un grupo cierto y

²⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal – Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, Informe Especial: *Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, Primera Edición, 2014, México, página 27.

²⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal – Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, Informe Especial: *Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, Primera Edición, 2014, México, páginas 35 y 44.

determinado dentro de la sociedad que, por sus especiales circunstancias, deben ser reconocidos como un **grupo en situación de vulnerabilidad**, y por tanto, exige que el Estado -bajo los cauces legales idóneos- adopte las medidas necesarias que les permitan superar las condiciones que les impiden el ejercicio de sus derechos fundamentales²⁶.

En ese sentido, respecto a la protección de los derechos de las personas en situación de indigencia, este Tribunal observa que mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 2 de septiembre y 20 de enero –ambos- de 2004, se expidieron la **Ley de Asistencia Social** y la **Ley General de Desarrollo Social**.

Dichas leyes tienen por objeto establecer las bases y principios para definir **las políticas en materia de protección a grupos en situación de vulnerabilidad**, tendientes a lograr su incorporación a una vida plena y productiva; cuyas acciones abarcan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la *educación*, la *salud*, la *alimentación*, la *vivienda*, el *medio ambiente*, el *trabajo*, la *seguridad social*, así como la *no discriminación*²⁷.

De esa forma, esta Sala advierte que el legislador reconoció a los individuos en situación de indigencia como sujetos preferentes de las

²⁶ **Ley de Asistencia Social.**

Artículo 4. Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente:

[...]

IX. Indigentes;

[...]

Ley de Desarrollo Social.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

VI. Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar;

[...]

²⁷ Véase: artículo 3° de la Ley de Asistencia Social y 6° de la Ley General de Desarrollo Social.

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

políticas de *desarrollo y asistencia social*, mismas que deben ser implementadas por los diversos niveles de gobierno, así como por todas las autoridades en el ámbito de su competencia.

Asimismo, se observa que dichas medidas incluyen el **otorgamiento de apoyos, servicios y prestaciones previstos en los programas sociales** a cargo de las autoridades en la materia, así como los objetivos, metas, parámetros y criterios para su otorgamiento²⁸.

No obstante lo anterior, si bien el ordenamiento jurídico mexicano reconoce en favor de las *personas en situación de vulnerabilidad* el **goce y titularidad** de prerrogativas de protección especiales, lo cierto es que **su ejercicio se encuentra condicionado a que dichas personas cumplan con las condiciones y criterios previstos en las citadas leyes.**

II. El ejercicio de los derechos de tipo económicos, sociales y culturales.

En anteriores oportunidades esta Segunda Sala ha podido pronunciarse en relación a los retos que enfrenta la *justiciabilidad* de los derechos fundamentales, máxime respecto a los **derechos económicos, sociales y culturales**, cuya protección y garantía resulta en algunas ocasiones tan controversial, que exige a los jueces llevar a cabo no sólo un análisis jurídico, sino también una justificación económica y social²⁹.

Es por ello que, en muchas ocasiones, la actividad jurisdiccional tiene la función de determinar las condiciones, contenido, alcances, así como los límites de estos derechos fundamentales, constituyendo una

²⁸ Véase: artículos 7 y 8, así como el Título Tercero de la Ley General de Desarrollo Social.

²⁹ Véase: **Sentencia del Amparo en Revisión 1219/2015**, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día 18 de mayo de 2016, página 21.

función esencial para el desarrollo y progreso de un verdadero Estado democrático³⁰.

En ese sentido, este Tribunal ha sostenido que **el reconocimiento de un derecho humano, no implica necesariamente que su cumplimiento se dé en términos de “todo o nada”**. En otras palabras, su exigibilidad no es absoluta, sino que admite matices necesarios en atención a la capacidad de cumplimiento por parte del Estado, así como a la naturaleza de los derechos en cuestión³¹.

Bajo esa tesitura, se suele pensar erróneamente que los derechos económicos, sociales y culturales exigen que los Estados proporcionen los servicios y prestaciones necesarios para lograr su pleno ejercicio; no obstante, contrario a dichas creencias, **los Estados únicamente están obligados a promover las condiciones necesarias para que las personas puedan acceder a los medios que les permitan ejercerlos de forma plena**³².

Lo anterior es así, pues **se espera que las personas puedan satisfacer sus propias necesidades a través de su esfuerzo y trabajo. Por lo que la única función de los Estados debe ser aquella tendiente a fomentar las condiciones necesarias que permitan obtener mejores condiciones de vida para las personas**³³.

³⁰ Véase como criterio orientador: Organización de las Naciones Unidas - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Folleto Informativo número 33, Derechos Humanos, ¿Pueden hacerse valer ante los tribunales los derechos económicos, sociales y culturales?, páginas 38 y 39.

³¹ Véase: **Sentencia del Amparo en Revisión 1219/2015**, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día 18 de mayo de 2016, página 22.

³² Véase como criterio orientador: Organización de las Naciones Unidas - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Folleto Informativo número 33, Derechos Humanos, ¿Obligan los derechos económicos, sociales y culturales a los gobiernos a proporcionar bienes y servicios de manera gratuita?, página 25.

³³ Véase como criterio orientador: Organización de las Naciones Unidas - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Folleto Informativo número 33, Derechos Humanos, ¿Obligan los derechos económicos, sociales y culturales a los gobiernos a proporcionar bienes y servicios de manera gratuita?, página 25.

En ese sentido, a juicio de esta Segunda Sala la protección de los *derechos económicos, sociales y culturales* conlleva la existencia de dos tipos de garantías u obligaciones a cargo del Estado, estas son: **a)** garantías de tipo **negativas** -que se ejercen **frente al Estado**- y; **b)** otras de tipo **positivas** –que son ejercidas **a través del Estado**-.

Las primeras –**garantías negativas**-, constituyen los límites destinados a proteger a los particulares de cualquier actuación estatal tendiente a vulnerar o menoscabar el ejercicio de sus derechos; mientras que las segundas –**garantías positivas**-, **se refieren al establecimiento de las condiciones que permiten a las personas acceder a mejores condiciones de vida.**

Ahora bien, por lo que se refiere a las **garantías de carácter positivas**, esto es, **el acceso a los programas estatales tendientes a promover y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las personas**; esta Segunda Sala advierte que si bien todas las personas tienen derecho a **'gozar'** de dichas prerrogativas, lo cierto es que su **'ejercicio' se encuentra condicionado a que los particulares cumplan con las condiciones y requisitos previstos en las leyes que al efecto emitan los Congresos locales y Federal.**

De esa forma, es posible observar que si bien el texto constitucional reconoce que todas las personas son titulares de determinados derechos de tipo económicos, sociales y culturales, tales como el acceso a la *salud*³⁴, el *agua*³⁵, la *vivienda*³⁶, la *cultura*³⁷, el

³⁴ Artículo 4º constitucional.

[...]

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

[...]

³⁵ Artículo 4º constitucional.

[...]

*deporte*³⁸, el *trabajo*³⁹, entre otros; lo cierto es que **su ejercicio se encuentra condicionado a los mecanismos y criterios establecidos en las leyes que expiden los Congresos.**

Así, esta Segunda Sala sostiene que el hecho de que la Constitución General y los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, reconozcan diversos derechos cuya finalidad sea que las personas puedan mejorar sus condiciones de vida, **de ninguna manera implica que el Estado se encuentre obligado a proveerlas de forma total ni inmediata, sino que su ejercicio se encontrará condicionado a los criterios y parámetros establecidos en el texto de las leyes en la materia, atendiendo a la capacidad financiera del**

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y **la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso** y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

[...]

³⁶ Artículo 4° constitucional.

[...]

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. **La Ley establecerá los instrumentos y apoyos** necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

[...]

³⁷ Artículo 4° constitucional.

[...]

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

[...]

³⁸ Artículo 4° constitucional.

[...]

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo **conforme a las leyes en la materia.**

³⁹ Artículo 5° constitucional. A ninguna persona podrá impedirse **que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode**, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Estado, así como a las condiciones económicas y sociales de cada individuo⁴⁰.

III. La *solicitud* como condición necesaria para el ejercicio de las *garantías positivas* de protección a los derechos económicos, sociales y culturales.

En toda sociedad democrática debe reconocerse que la existencia de los derechos fundamentales se desprende de la dignidad inherente a la naturaleza humana, y no del hecho de haber nacido en alguna nación determinada. De esa forma, no es posible concebir el ideal del ser humano *libre*, alejado del *temor* y la *miseria*, sin que se creen las condiciones que les permitan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales⁴¹.

En ese sentido, los Estados que han ratificado el ***Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales***, así como el ***Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"***; se han comprometido a establecer todas las medidas necesarias a fin que las personas puedan gozar de las mejores condiciones de vida. De tal suerte que -tal y como se estableció en el anterior apartado de esta resolución-, la protección a estos derechos exige el establecimiento de **garantías negativas y positivas** por parte de los Estados.

⁴⁰ Bajo esa tesitura, la necesidad de sujetar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a los parámetros establecidos en las leyes, debe maximizarse al reconocer que en algunas ocasiones, la protección de los mismos –a través de programas y servicios- conlleva una necesaria erogación del *gasto público*, mismo que al estar sujeto a la condición económica del Estado, debe ser destinado a aquellos sectores que más los necesitan, procurando que sean utilizados en todo momento para romper las barreras que impiden que todas las personas puedan gozar en un plano de igualdad de todos sus derechos fundamentales.

⁴¹ Preámbulo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y Preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

No obstante lo anterior, mientras las **garantías negativas** conllevan únicamente un “*no hacer*” por parte de la autoridad; lo cierto es que la implementación de **garantías positivas**, implica –entre muchas otras acciones- que los Estados destinen ciertos recursos para su ejercicio, por lo que su existencia dependerá en gran parte de la capacidad económica y técnica de los Estados.

De esta forma, al depender en gran medida de la situación financiera de los Estados, el **ejercicio** de dichas garantías positivas debe estar sujeto a un *cumplimiento progresivo*, **de conformidad con los criterios y parámetros establecidos en las leyes.**

En ese mismo sentido lo establecen el *Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, así como el *Protocolo de San Salvador*:

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

Artículo 1° del “Protocolo de San Salvador”. Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, ***hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna***, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Así, **al reconocer que las garantías positivas de protección a los derechos económicos, sociales y culturales, se encuentran supeditados a un criterio de carácter económico, corresponde a los**

Estados determinar en sus legislaciones, la forma en que las personas podrán acceder a estos beneficios.

De esa forma, si bien los programas sociales a cargo del Estado se encuentran condicionados a que los particulares los **soliciten** –tal y como lo advierte el recurrente-, lo cierto es que dicha circunstancia **constituye una condición necesaria para el ejercicio de los derechos en cuestión**, misma que cumple con las siguientes finalidades.

A. Destino de los recursos públicos.

Al respecto, si bien los Estados deben destinar ciertos recursos públicos al establecimiento de programas y servicios destinados a mejorar las condiciones de vida de la población, lo cierto es que al tratarse de recursos limitados, **deben dirigirse a los sectores y personas que más lo necesitan, debiendo garantizar una distribución equitativa entre la población, de conformidad con sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas (*justicia distributiva*)⁴².**

De esa forma, la ***solicitud*** constituye el medio a través del cual, las autoridades encargadas de ejecutar dichos programas, pueden cerciorarse acerca de la situación económica y social de quien solicita su incorporación a los programas estatales; de tal suerte que su presentación **permite que las autoridades conozcan al solicitante, permitiéndoles determinar si puede considerarse candidato a ser beneficiario, y en qué medida, de los recursos y servicios que brinda el Estado.**

⁴² Principio reconocido en la Ley General de Desarrollo Social, fracción II del artículo 3°.

B. Incapacidad técnica del Estado.

En ese sentido, debe reconocerse que si bien los Estados deben establecer todas las medidas necesarias para mejorar las condiciones de vida de la población, **ello no debe entenderse en el sentido de que las autoridades deban verificar y cerciorarse que las personas gocen de las mejores condiciones de vida.**

De sostenerse lo contrario, se llegaría al absurdo de aceptar la idea de que las autoridades deben *tocar puerta por puerta* o *preguntar a cada persona* acerca de sus carencias y necesidades, teniendo la obligación no sólo de inscribirlos a los programas correspondientes, sino también de hacer lo necesario para facilitar su disposición, debiendo si es necesario, entregarlos en sus propios hogares.

C. Respeto a la Libertad de Desarrollo Individual.

Finalmente, esta Suprema Corte considera que la *solicitud* constituye una garantía de respeto a la ***libertad de desarrollo individual de las personas***, entendida como la capacidad que tienen para elegir los medios para su desarrollo personal⁴³.

Bajo esa tesitura, en párrafos anteriores se determinó que la *libertad positiva* de las personas les permite elegir sus propios medios de desarrollo, así como las formas en las que habrá de participar en la sociedad, sin que el Estado pueda ni deba intervenir en sus decisiones de vida, **debiendo involucrarse únicamente cuando así lo exijan las especiales circunstancias de cada persona.**

⁴³ Principio reconocido en la Ley General de Desarrollo Social, fracción I del artículo 3°.

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

Así, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que el ejercicio de las prerrogativas previstas en los programas y servicios públicos, debe estar condicionados a que las personas las **soliciten**, debiendo además cumplir con los criterios establecidos en las leyes que los regulan.

Por otro lado, no es óbice a lo anterior el hecho de que el recurrente hubiera advertido acerca de la *situación de vulnerabilidad* en la que se encuentra, pues **así como las personas en situación de indigencia, existen otros grupos plenamente identificados** -como los *niños, indígenas, personas de la tercera edad, personas con alguna discapacidad o enfermedad*, entre otros-, **que también requieren de los programas y servicios que presta el Estado**, por lo que las autoridades deben repartir los recursos que se les destinan de forma **equitativa**, procurando destinarlos a quienes más lo necesitan.

En el mismo sentido lo establece la **Ley General de Desarrollo Social**, al señalar como obligación de los beneficiarios de los programas de desarrollo social: **i) presentar la solicitud de inscripción al programa de que se trate y; ii) proporcionar la información socio-económica requerida por la normatividad:**

Artículo 10. **Los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones:**

- I. Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad;*
- II. Acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura;*
- III. Tener la reserva y privacidad de la información personal;*
- IV. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley;*
- V. Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;*
- VI. Presentar su solicitud de inclusión en el padrón;**
- VII. Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social;*
- VIII. Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y**

IX. Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social.

Así, en virtud de todo lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina declarar **infundados** los argumentos expuestos por el recurrente en el sentido de que, atendiendo a su *especial situación de vulnerabilidad*, las autoridades responsables debieron proporcionarle de forma *oficiosa* las prestaciones y servicios de los programas sociales a su cargo.

NOVENO. Efectos de la sentencia. En atención a lo expuesto en el anterior considerando, esta Segunda Sala determina **declarar infundado el presente recurso de revisión**, y por tanto, **confirma la sentencia recurrida** en los términos señalados por el Juez de Distrito del conocimiento.

Por otro lado, deben declararse **sin materia los recursos de revisión adhesivos**, pues al carecer de autonomía propia según lo dispuesto en la fracción IV del artículo 83 de la abrogada Ley de Amparo, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, la adhesiva debe declararse sin materia en virtud de su naturaleza accesoria⁴⁴.

Por lo anteriormente expuesto, se

R E S U E L V E:

⁴⁴ Véase Tesis de rubro: “REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA”. Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Jurisprudencia, Tesis 2a./J. 166/2007, Tomo XXVI, septiembre 2007, página 552.

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

PRIMERO. En la materia del presente recurso de revisión, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se **sobresee** el juicio de amparo ***** promovido por Gerardo Martínez “Barrabás”, en los términos dictados por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

TERCERO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Gerardo Martínez “Barrabás” respecto al juicio de amparo *****, en los términos dictados por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

CUARTO. Se declaran **sin materia** los recursos de revisión adhesivos.

Notifíquese, con testimonio de esta resolución, remítanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. El señor Ministro Presidente Alberto Pérez Dayán emitió su voto en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas formulará voto concurrente. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.

Firman los Ministros Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ

Esta hoja forma parte del amparo en revisión 1061/2015. Quejoso y recurrente: Gerardo Martínez “Barrabás”. Fallado el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, en el sentido siguiente: “**PRIMERO.** En la materia del presente recurso de revisión, se confirma la sentencia recurrida. **SEGUNDO.** Se sobresee el juicio de amparo 2001/2012 promovido por Gerardo Martínez “Barrabás”, en los términos dictados por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco. **TERCERO.** La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Gerardo Martínez “Barrabás” respecto al juicio de amparo 2001/2012, en los términos dictados por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco. **CUARTO.** Se declaran sin materia los recursos de revisión adhesivos”. Conste:

AMPARO EN REVISIÓN 1061/2015

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3º, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.