

Este resumen contiene la carátula, la síntesis y el extracto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para facilitar la lectura del extracto, se realizaron modificaciones al texto original de la misma. Este documento tiene fines informativos, por lo que carece de efectos vinculantes.

CIUDAD DE LAS ARTES

CASO: Amparo en Revisión 566/2015

MINISTRO PONENTE: Arturo Zaldivar Lelo de Larrea

SENTENCIA EMITIDA POR: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

FECHA: 15 de febrero de 2017

TEMAS: derecho a la cultura, derechos económicos, sociales y culturales, núcleo esencial, principio de progresividad, progresividad, principio de no regresividad, interés legítimo.

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 566/2015, Primera Sala, Min. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sentencia de 15 de febrero de 2017, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:
<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-02/AR%20566-2015.pdf>

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo en Revisión 566/2015*, Centro de Estudios Constitucionales, México.

SÍNTESIS DEL AMPARO EN REVISIÓN 566/2015

ANTECEDENTES: En junio de 2011, el Gobierno del Estado de Nayarit y una empresa celebraron un contrato de obra pública para la construcción de la primera etapa de la “Ciudad de las Artes”, en Tepic, Nayarit. Posteriormente, el Congreso del Estado de Nayarit aprobó la solicitud del Gobierno del Estado para la obtención de un crédito a fin de realizar la construcción de la segunda parte de la “Ciudad de las Artes”. No obstante, en junio de 2013, se publicó en el Periódico Oficial del estado el Decreto que autorizaba al Ejecutivo desincorporar y enajenar el bien inmueble donde se tenía contemplada la construcción de la segunda etapa de la “Ciudad de las Artes”. En julio de 2013, LABM, OCH, LCPLG, MSVH, MAAC, LDG, RGB, GMQR, CRLS, ADSA, AME, CCS, JOCA, RAAM y JAHG demandaron el amparo por la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes”. De acuerdo con los afectados, esta omisión transgrede sus derechos culturales, ya que se creó la expectativa de derecho en cuanto al desarrollo que tendría la población del estado en sus derechos culturales. El juzgado de distrito en el estado de Nayarit, que conoció del asunto, argumentó que los afectados no acreditaron tener interés legítimo, por lo que resolvió sobreseer el juicio de amparo. Inconformes, los afectados interpusieron recurso de revisión, el cual fue admitido por el tribunal colegiado. Asimismo, los afectados presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte) una petición para la atracción del amparo de revisión, pero ante la falta de legitimación de los afectados. Esta Corte decidió ejercer su facultad de atracción respecto al amparo en revisión.

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar 1) si los afectados contaban con interés legítimo para combatir la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de la Artes” y 2) si la omisión de terminar el proyecto viola el derecho a la cultura de los afectados.

RESOLUCIÓN DEL CASO: En relación a los afectados MAAC, LDG, RGB, GMQR, CRLS, ADSA, AME, CCS, JOCA, RAAM y JAHG, se sobreseyó el amparo pues no demostraron tener interés legítimo. Respecto a LABM, OCH, LCPLG y MSVH, se modificó la sentencia de amparo del juzgado de distrito y se negó el amparo, esencialmente, por las siguientes razones. El

derecho a la cultura es un derecho social y estos derechos generan tres tipos de deberes hacia el Estado: proteger el núcleo esencial del derecho; realizar progresivamente el alcance del derecho; y no adoptar injustificadamente medidas regresivas. En ese orden de ideas, esta Corte señaló que la omisión de terminar el proyecto de la “Ciudad de las Artes” (a) no afecta el núcleo esencial del derecho a la cultura, pues no se está afectando la dignidad de las personas; (b) se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busca el pleno goce del derecho a la cultura y, (c) no es una medida regresiva. Por tanto, esta omisión no viola ninguna de las obligaciones derivadas del derecho fundamental a la cultura.

VOTACIÓN: La Primera Sala resolvió el presente asunto por mayoría de tres votos de la ministra Norma Lucía Piña Hernández y los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo (formuló voto concurrente). El ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra (formuló voto particular). El ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=181069>

EXTRACTO DEL AMPARO EN REVISIÓN 566/2015

p.1 Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión del 15 de febrero de 2017, emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

p.1-2 En junio de 2011, el Gobierno del Estado de Nayarit y una empresa celebraron un contrato de obra pública para la construcción de la primera etapa de la “Ciudad de las Artes”, en Tepic, Nayarit. Posteriormente, el Congreso del Estado de Nayarit aprobó la solicitud del Gobierno del Estado para la obtención de un crédito a fin de realizar la construcción de la segunda parte de la “Ciudad de las Artes”. No obstante, en junio de 2013, se publicó en el Periódico Oficial del estado el Decreto que autorizaba al Ejecutivo desincorporar y enajenar el bien inmueble donde se tenía contemplada la construcción de la segunda etapa de la “Ciudad de las Artes”.

p. 2-5 y 8 En julio de 2013, LABM, OCH, LCPLG, MSVH, MAAC, LDG, RGB, GMQR, CRLS, ADSA, AME, CCS, JOCA, RAAM y JAHG demandaron el amparo por la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes”. De acuerdo con los afectados, esta omisión transgrede sus derechos culturales, ya que se creó la expectativa de derecho en cuanto al desarrollo que tendría la población del estado en sus derechos culturales. El juzgado de distrito en materia de amparo civil, administrativo y de trabajo y de juicios federales en el estado de Nayarit, que conoció del asunto, argumentó que los afectados no acreditaron tener interés legítimo, por lo que resolvió sobreseer el juicio de amparo.

p.5-6 Inconformes, los afectados interpusieron recurso de revisión, el cual fue admitido por el tribunal colegiado. Asimismo, los afectados presentaron ante esta Corte una petición para la atracción del amparo de revisión. Finalmente, en marzo de 2015, esta Corte resolvió ejercer su facultad de atracción.

ESTUDIO DE FONDO

I. Estudio de interés legítimo

p.14 Esta Corte ha sido consistente en entender que para que exista interés legítimo se requiere: **(i)** que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; **(ii)** que el acto

reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del afectado frente al ordenamiento; **(iii)** la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; **(iv)** que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y **(v)** que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

- p.14-15 En el caso, los afectados alegan que la omisión de culminar la “Ciudad de las Artes” afecta su derecho a la cultura porque se creó una expectativa de acceder a una extensión de la cineteca nacional, una ludoteca, una biblioteca, el área de la escuela de música y la escuela de Bellas Artes del Estado de Nayarit. Los afectados demostraron que dentro del predio denominado “Ciudad de las Artes” se tienen contemplados diversos proyectos que en su conjunto constituyen la expectativa de derecho de los quejosos.
- p.15-16 LABM, OCH, LCPLG y MSVH acreditaron tener un especial interés en la cultura y haber participado en distintos proyectos de estudio, promoción, difusión o realización de actividades artísticas y culturales en Tepic. La culminación del proyecto les reportaría un beneficio determinado, actual y cierto: el acceso a nuevos espacios culturales que les permita continuar la promoción y difusión de la cultura y las artes. Por tanto, estas personas tienen un interés especial para que se culmine la obra. Su posición especial frente al orden jurídico se presenta por su interés en actividades culturales y por realizar dichas actividades en Tepic. No podría considerarse que estos afectados obtendrían un beneficio actual y cierto si no hubieran probado que podrían tener acceso a dicho complejo cultural.
- p.16-17 Sin embargo, MAAC, LDG, RGB, GMQR, CRLS, ADSA, AME, CCS, JOCA, RAAM y JAHG no acreditaron tener relación alguna con la promoción de la cultura o su ejercicio, en consecuencia únicamente tienen interés simple, al no haber acreditado su posición especial frente al orden jurídico, ni como la culminación de la obra les reportaría un beneficio cierto. Por tanto, se confirma la sentencia del juez de distrito en la que se sobresee el amparo respecto a ellos.

ESTUDIO DE FONDO

p.17 LABM, OCH, LCPLG y MSVH alegan que la omisión de terminar el proyecto de la Ciudad de las Artes: (a) viola su derecho a la cultura, ya que les impide acceder a bienes culturales del proyecto y, (b) que es regresiva, pues en el estado de Nayarit hay menos bienes culturales.

II. El derecho fundamental a la cultura

- p.17-18 El derecho al acceso a la cultura se encuentra protegido en los artículos 4° de la Constitución; 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 15.1 del Pacto Internacional de DESC; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); y 14.1 del Protocolo Adicional a la CADH en Materia de DESC (Protocolo de San Salvador).
- p.18 En el Amparo Directo 11/2011, la Primera Sala de esta Corte sostuvo que el derecho a la cultura es un derecho que contiene tres vertientes: 1) como un derecho que tutela el acceso a los bienes y servicios culturales; 2) como un derecho que protege el uso y disfrute de los mismos; y 3) como un derecho que protege la producción intelectual, por lo que es un derecho universal, indivisible e interdependiente.
- p.18-19 El Comité de DESC, en la Observación General No. 21 sostuvo que la cultura tiene tres componentes: la participación, el acceso y la contribución a la vida cultural. El Comité sostuvo que para la realización del derecho a participar en la vida cultural se requiere la presencia de bienes y servicios culturales que toda persona pueda disfrutar y aprovechar. La Relatora Especial sobre los Derechos Culturales entiende que los derechos culturales protegen el derecho a disfrutar y acceder a las artes y al conocimiento, incluido el conocimiento científico.
- p.19-20 Todas esas fuentes consideran que del derecho a la cultura se desprende un derecho prestacional a tener acceso a bienes y servicios culturales. Por tanto, es cierto que los afectados tienen un derecho a que el Estado genere bienes y servicios culturales a los cuales puedan acceder, derecho que se pudo haber vulnerado con la omisión de concluir el proyecto de la “Ciudad de las Artes”. Para analizar si se violó dicho derecho, esta Corte procederá a determinar los deberes que los derechos sociales imponen al Estado, y en particular los que se desprenden de esta vertiente del derecho a la cultura, así como a verificar si en el caso concreto el Estado cumplió con esos deberes. Los derechos

sociales generan tres tipos de deberes hacia el Estado: (1) proteger el núcleo esencial del derecho; (2) realizar progresivamente el alcance del derecho; y (3) no adoptar injustificadamente medidas regresivas.

III. El deber de proteger el núcleo esencial del derecho

- p.20-21 En la Observación General No. 3, el Comité DESC se ha reconocido por el deber de proteger el núcleo esencial de los derechos sociales. En la misma línea, en la Observación General No. 21 sobre el derecho a la cultura, el Comité DESC también argumentó que existe un núcleo esencial del derecho a la cultura.
- p.21-22 En el Amparo en Revisión 323/2014, la Primera Sala de esta Corte sostuvo que los derechos sociales (en el caso, el derecho a la educación) tienen un núcleo esencial que debe ser protegido por el Estado. Asimismo, en el Amparo en Revisión 750/2015 la Primera Sala de esta Corte estableció que el derecho a la educación tiene un contenido mínimo que debe ser protegido absolutamente, aunque ese mínimo puede ser ampliado. Por otro lado, en el amparo en revisión 378/2014, la Segunda Sala de esta Corte reconoció la noción de un núcleo esencial de los derechos sociales y determinó que corresponde al Estado una obligación mínima de asegurar por lo menos, la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de DESC. De igual manera, en el Amparo en Revisión 1219/2015, la Segunda Sala de esta Corte señaló que el gobierno debe cumplir con ciertos elementos mínimos que permitan, en la medida de lo posible, que las personas puedan ejercer los derechos humanos y para poder determinar estos elementos mínimos es necesario buscar e identificar el núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales: aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos.
- p.22-23 Por tanto, los derechos sociales imponen un deber de resultado: el Estado mexicano tiene un deber de garantizar de manera inmediata la protección del núcleo esencial de los derechos sociales. Esta obligación se justifica porque existen violaciones tan graves a los derechos sociales que no sólo impiden que las personas puedan gozar de otros derechos sino que atacan directamente su dignidad.

- p.23-24 Cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) (en los casos Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay , Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay y Villagrán Morales y otros vs. Guatemala) y varios tribunales constitucionales han reconocido que en materia de derechos sociales se debe garantizar un mínimo vital que impida que una vulneración a esos derechos afecte la dignidad de las personas.
- p.24-25 Por tanto, se viola el núcleo esencial de los derechos sociales cuando una afectación a éstos afecta la dignidad de las personas. De esta manera, los tribunales caso por caso deberán valorar si una afectación a un derecho social es tan grave que puede afectar la dignidad de las personas y si ese fuera el caso, deberán declarar que se viola el núcleo esencial del derecho y ordenar la inmediata protección del mismo.
- p.25 En el caso del derecho a la cultura, el Comité de DESC, en la Observación General No. 21 sostuvo que le corresponde a los Estados la obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos en el Pacto aclarando que el párrafo 1 a) del artículo 15 del Pacto conlleva, por lo menos, la obligación de crear y promover un entorno en el que las personas puedan participar en la cultura de su elección.
- p.26 En este asunto se observa que la omisión reclamada no viola el núcleo del derecho de los afectados al acceso a la cultura. Esta Corte advierte que la omisión de construir una extensión de la cineteca nacional, una ludoteca, una biblioteca, el área de la escuela de música y la escuela de Bellas Artes del Estado de Nayarit, no genera una afectación tan grave en la esfera de los afectados que pueda calificarse como una vulneración a su dignidad.

IV. El deber de alcanzar progresivamente la protección del derecho

- p.26-27 El artículo 1º constitucional dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con el principio de *progresividad*. Por su parte, la CADH, en su artículo 26, señala que los Estados Partes están comprometidos a lograr *progresivamente la plena efectividad* de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires,

en la medida de los recursos disponibles. Asimismo, los artículos 2.1 del Pacto Internacional de DESC y 1 del Protocolo de San Salvador, establecen que los Estados deben adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr *progresivamente*, la plena efectividad de los derechos.

- p.27-28 La Observación General No. 3 del Comité de DESC dispone que la expresión “progresividad efectiva” se refiere al reconocimiento de que la plena efectividad de todos los DESC no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Para el Comité, la “progresividad efectiva” se refiere a una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes, pero tomando en consideración las dificultades que pueden presentarse.
- p.28 Una vez satisfecho el núcleo esencial, los DESC imponen al Estado una *obligación de fin*, toda vez que dichas normas establecen un objetivo que el Estado debe alcanzar mediante los medios que considere más adecuados, partiendo de la premisa de que el pleno goce de los derechos sociales no se puede alcanzar inmediatamente, sino de manera *progresiva*. Los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben diseñar una política pública mediante la cual se garantice el pleno goce de los DESC, entendiendo que no le es exigible al Estado la satisfacción plena del derecho de manera inmediata.
- p.28-29 El deber de progresividad en relación con la satisfacción del contenido de los derechos sociales implica que tiene que existir una política pública razonable para alcanzar el objetivo impuesto por el derecho en cuestión. Los tribunales deben analizar si la medida impugnada se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busque alcanzar la plena realización del derecho social. La evaluación de la razonabilidad de la medida a la luz del principio de progresividad sólo se debe hacer una vez que el Estado haya satisfecho el núcleo esencial del derecho social. También hay que tener en cuenta que si bien los jueces pueden evaluar la razonabilidad de una medida, son las autoridades administrativas y legislativas quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales. Por tanto, al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser deferentes con dichas autoridades.

- p.29-30 Esta Corte considera que la omisión de concluir el proyecto de la “Ciudad de las Artes” no vulnera la obligación de progresividad en la satisfacción del derecho porque en el caso concreto existe una política pública razonable sobre el acceso de las personas a distintos bienes e infraestructuras culturales. El Gobierno del Estado de Nayarit concluyó la primera etapa de dicho proyecto, en la que se construyó diversos espacios adecuados para que los vecinos de Tepic tuvieran acceso a bienes y servicios culturales. Por lo que, el Estado sí tiene una política pública mediante la cual razonablemente se busca alcanzar progresivamente la plena realización del derecho a la cultura.
- p.30 Además, en el decreto mediante el cual se autorizó al Ejecutivo a vender el terreno donde se realizaría la segunda etapa del proyecto, se manifestó que con el producto de la venta, se destinará recurso económico a la Universidad Autónoma de Nayarit. Por tanto, se puede inferir que la decisión de las autoridades de omitir finalizar el proyecto también es razonable, ya que destinar los recursos de la venta a una universidad pública, abonará a satisfacer al derecho a la educación, lo cual es una decisión de política pública razonable.

V. El deber de no regresividad

- p.30-31 Los DESC también imponen un deber de no regresividad, que se puede desprender del mandato de progresividad protegido en los artículos 1° constitucional, 2.1 del Pacto Internacional de DESC y 26 de la CADH. El mandato de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los DESC, el Estado está obligado a no dar marcha atrás, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos.
- p.31 Este deber de no retroceso tampoco es absoluto. El Comité de DESC ha señalado que las medidas retroactivas requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente. De igual modo, la CoIDH ha señalado que del artículo 26 de la CADH se desprende un deber de no regresividad, el cual no siempre se entenderá como una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho.
- p.31-32 En la Contradicción de Tesis 366/2013, el Pleno de esta Corte estableció que el principio de no regresividad impone como regla general que el grado de tutela conferido por el legislador para el ejercicio de un derecho fundamental no debe disminuirse. No obstante,

también sostuvo que dado que derechos humanos no son absolutos y dada su interdependencia con diversas prerrogativas fundamentales, para determinar si una norma general que conlleva una disminución al grado de tutela de un derecho humano respeta el principio de no regresividad, resulta necesario tomar en cuenta si dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas.

- p. 32 Por tanto, corresponde al Estado justificar con información suficiente y argumentos pertinentes la necesidad de dar un paso regresivo en el desarrollo de un derecho social. La constitucionalidad de una medida regresiva en materia de DESC depende de que supere un test de proporcionalidad, lo que significa que la medida debe perseguir un fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.
- p.33 En este sentido, se puede distinguir entre dos tipos de regresividad: la de resultados y la normativa. En el primer caso, existe regresividad cuando los resultados de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En el segundo caso, existe regresividad simplemente cuando una norma posterior suprime, limita o restringe los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social. Para acreditar una regresividad de resultados es necesario demostrar: (i) que en efecto existe una menor satisfacción generalizada del derecho; (ii) que las personas que solicitan el amparo se encuentran afectados por esa regresión generalizada; y (iii) que la medida sea la causa de la regresión de la que se duelen los afectados. En cambio, para acreditar la regresividad normativa sólo es necesario demostrar que algún DESC, o alguna prestación de la que eran titulares los afectados les fue suprimida, limitada o restringida de conformidad con el contenido de una disposición normativa.
- p.33-34 En el caso concreto, no existe regresividad normativa porque no se reformó alguna norma que les hubiera otorgado un derecho a los afectados fuera eliminado o restringido con la medida impugnada. Contrario a lo manifestado en la demanda de amparo, la aprobación de un proyecto no les genera ningún derecho en su esfera jurídica y, por tanto, la omisión de concluir el proyecto no puede ser regresiva en ese sentido. Por otro lado, tampoco existe regresividad de resultados, toda vez que ni siquiera se había comenzado a

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

p.34 Las omisiones como actos reclamados que afectan derechos sociales, por lo general, no constituyen medidas regresivas. Éstas sólo existen cuando se revierten las prestaciones ya alcanzadas en cumplimiento de un derecho, lo cual normalmente requiere de una conducta de hacer. La medida aquí impugnada no es regresiva y, consecuentemente, no es necesario analizar su justificación. Cabe aclarar que esto no significa que las omisiones nunca puedan resultar violatorias de DESC, ya que el Estado puede violar esos derechos cuando omite satisfacer el núcleo esencial del derecho o cuando no tenga una política pública razonable que busque alcanzar progresivamente la plena realización del derecho.

La omisión de terminar el proyecto de la “Ciudad de las Artes” (a) no afecta el núcleo esencial del derecho a la cultura, (b) se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busca el pleno goce del derecho a la cultura y (c) no es una medida regresiva. Por tanto, esta omisión no viola ninguna de las obligaciones derivadas del derecho fundamental a la cultura.

RESOLUCIÓN

p.34-35 Se sobresee el juicio de amparo respecto MAAC, LDG, RGB, GMQR, CRLS, ADSA, AME, CCS, JOCA, RAAM y JAHG. Respecto a LABM, OCH, LCPLG y MSVH, al ser infundado el único concepto de violación expuesto, resulta procedente modificar la sentencia del juzgado de distrito y negar el amparo solicitado contra la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes”.