

COMENTARIO SOBRE EL AMPARO EN REVISIÓN 378/2014 “CASO PABELLÓN 13”



Ministro Alberto Pérez Dayán

El presente escrito tiene como objeto analizar el fallo emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 378/2014, a efecto de reflexionar sobre la justiciabilidad de los derechos sociales y la manera en que debe exigirse, vía cumplimiento de amparo, su reparación. De ahí que el presente análisis jurisdiccional se realizará en dos apartados: 1) la síntesis de la ejecutoria aludida —parte descriptiva—; y 2) la reflexión que se realiza respecto a las consideraciones y efectos de tal fallo —parte analítica.

1. Síntesis del caso Pabellón 13

1.1 Los hechos del caso

El presente asunto tuvo sus orígenes en la Segunda Sesión Ordinaria del ejercicio 2007, celebrada por el Comité Técnico del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, en la que, entre otras cuestiones, se autorizó la solicitud del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, por un monto de \$61,738,445.00 —sesenta y un millones setecientos treinta y ocho mil cuatrocientos cuarenta y cinco pesos 00/100 M.N.—, del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos-Industria Tabacalera, para el desarrollo del proyecto “Remodelación y Equipamiento del Servicio Clínico 4”.

Al respecto, se destaca que el citado comité señaló que de la solicitud formulada por el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas, se desprende que éste es un organismo que “sufre las mayores consecuencias de SIDA. Cada año hospitaliza cerca de 170 pacientes con VIH y complicaciones pulmonares”; además, por sus

características físicas, el instituto “no cumple con las recomendaciones de la Organización Mundial de Salud del CDC de Estados Unidos, el Centro de Control y Prevención de Enfermedades, entre otros organismos”. De ahí que requieran de instalaciones que generen un balance entre la atención médica especializada y el control apropiado de los microorganismos, a través de los mecanismos de contención; pues las condiciones en que se está atendiendo a pacientes que se tienen que hospitalizar con VIH/SIDA “no son las apropiadas, de acuerdo con todos los lineamientos y entonces se requiere, desde luego, de una inversión de esta magnitud para adaptarlo a reglas o normas internacionales y además, independientemente de eso, proteger a los demás pacientes y proteger al personal”.

En 2008, el propio INER solicitó al citado Comité Técnico la sustitución del proyecto “Remodelación y Equipamiento del Servicio Clínico 4” por el nuevo proyecto “Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para pacientes con VIH/SIDA y co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea”, por el mismo monto autorizado. Al respecto, el comité señaló que la modificación atiende a que, derivado de la revisión y discusión del anteproyecto realizadas con la empresa encargada del proyecto ejecutivo relativo a la “Remodelación y Equipamiento del Servicio Clínico 4”, el INER decidió que resulta más conveniente la construcción de un nuevo pabellón, pues de lo contrario, tendrían que dejar de atender a los pacientes por un año para poder remodelar el área donde en la actualidad se les brinda atención médica. Empero, al desconocer si el nuevo proyecto, en efecto, tendría el mismo coste que el de remodelación y al no implicar una mera modificación, se canceló el monto autorizado y sólo se autorizó la aplicación de recursos por un monto de \$7,500,000.00 —siete millones quinientos mil pesos, 00/100 M.N.—, para la elaboración del proyecto ejecutivo del Pabellón 13.

Después, tres personas que padecen de VIH y que eran atendidas por tal instituto promovieron amparo indirecto en contra de varias autoridades responsables; reclamaban, en esencia, la omisión de ejecutar el proyecto referido. Los quejosos manifestaron que los actos reclamados impedían el acceso al goce del más alto nivel posible de salud, porque los enfermos de VIH/SIDA se encuentran expuestos a contagios y co-infecciones de enfermedades oportunistas que ponen en peligro su salud e, inclusive, su vida. El Juez de Distrito negó el amparo e, inconformes con esa determinación, los quejosos interpusieron un recurso de revisión que fue del conocimiento de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.2. Estudio del fondo del caso

En principio, la Segunda Sala señaló que el punto jurídico que debía dilucidarse en el “Caso Pabellón 13” no lo constituye el determinar si se otorga o no el servicio médico a los quejosos, sino si durante el mismo los pacientes con VIH/SIDA se encontraban expuestos a contagios de enfermedades oportunistas que prolonguen dicho tratamiento y pongan en peligro su salud y vida. Al atender a las conclusiones que arrojó la prueba de inspección judicial, en relación con las manifestaciones que realizaron los propios responsables al momento de resolver sobre la solicitud de recursos para infraestructura de

atención a pacientes con VIH/SIDA y otras enfermedades co-infecciosas, se concluyó que las condiciones del “pabellón 4”:

[...] no son las adecuadas para el tratamiento de los quejosos, conforme al derecho humano del nivel más alto posible de salud, pues se encuentra comprobada la necesidad de que se realicen las obras necesarias a efecto de que la atención médica pueda ser considerada de calidad, previniendo, en la medida de lo posible, que los pacientes con VIH/SIDA padezcan otras infecciones, enfermedades y trastornos concomitantes de diversos tipos que repercuten en el tratamiento y la atención que reciben, y que inclusive, pueden poner en riesgo su vida.

En esa tesitura, se estimó que la adecuación a la infraestructura del INER se encuentra comprendida dentro de las obligaciones que los artículos 2 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales imponen al Estado mexicano; pues éste debe contar con establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud que resulten aceptables desde el punto de vista cultural y que sean “apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad”. Asimismo, porque la obligación estatal de “la creación de condiciones que aseguren a las personas asistencia médica y servicios médicos en casos de enfermedad”, que se encuentra prevista en el artículo 12, párrafo 2, apartado *d*, del citado Pacto, no se limita al acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, sino “al tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades”. Lo que desde luego, abarca las medidas tendientes a evitar, en la medida de lo posible, que en los establecimientos de salud pública las personas con VIH/SIDA se encuentren expuestas a los riesgos de co-infección de enfermedades oportunas que alarguen su tratamiento médico y que los sometan a mayores sufrimientos, o incluso, que conlleven riesgos para su vida. Máxime que la obligación de “cumplir” requiere que los Estados “adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud”. De lo expuesto se concluyó que se encuentra acreditada la necesidad de realizar modificaciones estructurales al instituto responsable, a efecto de que minimice, en la medida posible los riesgos de contagios y co-infecciones de enfermedades oportunistas de los pacientes que padecen VIH/SIDA.

Precisado lo anterior, la Segunda Sala sostuvo que, si bien fue demostrado que resulta necesario que la autoridad realice acciones estructurales para cumplimentar con el derecho, al más alto nivel posible, a la salud de los quejosos, lo cierto es que tal obligación se encuentra correlacionada con las realidades que imperan en el Estado mexicano y las dificultades que implica para los entes estatales asegurar la plena efectividad del citado derecho fundamental. Por lo que no existirá una violación a los derechos económicos, sociales y culturales, a pesar de que se acredite que un determinado derecho no ha sido realizado de forma plena o ha alcanzado un estado óptimo de eficacia, siempre y cuando el Estado haya demostrado que ha utilizado todos los recursos que están a su

disposición en un esfuerzo por satisfacer las obligaciones convencionales; pues de ninguna manera se pretende que cada país cumpla de inmediato con la plena realización del derecho a la salud, sino que en atención al principio de progresividad, tome las medidas adecuadas que puedan asegurar ese objetivo de la manera más expedita y eficaz posible.

En esa tesitura, la Segunda Sala consideró que las autoridades responsables no demostraron que hayan realizado todos los esfuerzos posibles ni utilizado los recursos que están a su disposición para lograr la plena efectividad del derecho humano al nivel más alto posible de salud de los quejosos, ya que se limitaron a afirmar la falta de disponibilidad presupuestaria para llevar a cabo las medidas tendientes a lograr ese objetivo, empero, “fueron omisas en aportar a juicio el material probatorio en que se sustente tal aserto”. En esa lógica, se acreditó la transgresión a las obligaciones previstas en los artículos 4 constitucional, 2 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, por ende, se revocó la sentencia recurrida y se otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal a los amparistas. En el entendido de que el cumplimiento de la sentencia de amparo implicó la posibilidad de que las autoridades responsables consideren qué medida resulta más adecuada para poder brindar a los quejosos un tratamiento médico apropiado a su padecimiento: ya sea mediante remodelación del Servicio Clínico 4, en donde en la actualidad son tratados, o bien mediante la construcción de un nuevo pabellón hospitalario.

2. Reflexión del caso

No podemos hablar de justicia social sin darle un papel preponderante al derecho humano a la salud y, a su vez, no podemos hablar de un verdadero derecho a la salud si no se eliminan las barreras que impidan su adecuada justiciabilidad, entendida ésta como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento de, al menos, algunas de las obligaciones que se derivan de tal derecho. En ese sentido, el amparo en revisión 378/2014, también conocido como el caso “Pabellón 13”, contiene diversos elementos jurisdiccionales que resultan de gran entidad para el orden jurídico mexicano, por lo que hace a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, al tiempo que permite dotar de verdadera “fuerza jurídica” a tales derechos a fin de que su conceptualización no se reduzca a meros “buenos deseos constitucionalizados”.

2.1. Obligaciones que derivan del derecho a la salud

El primer elemento jurídico que debe destacarse de la citada ejecutoria radica en que, al examinar el alcance del derecho humano al nivel más alto posible de salud física y mental, la Segunda Sala estipuló que de tal derecho se derivan obligaciones estatales concretas, lo que permite que el grado de abstracción de dicho derecho, o mejor dicho,

la enunciación genérica del mismo —tanto en el texto de la Constitución Federal, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— no sea pretextado para paralizar su justiciabilidad.

En efecto, al atender a las observaciones generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Sala estableció que, de un primer acercamiento a la extensión de la obligación de salvaguardar el referido derecho, *en su vertiente de tratamiento de enfermedades y condiciones de asistencia y servicios médicos*, se advierte que el Estado mexicano se encuentra obligado a: *I)* adoptar medidas —tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional— en especial económicas y técnicas; *II)* hasta el máximo de los recursos de que disponga; *III)* para lograr de forma progresiva, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos en la convención.

En ese sentido, se asentó que el derecho humano al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, como todo derecho social, prevé obligaciones de contenido —inmediatas— y de resultado —mediatas o de cumplimiento progresivo—. Las primeras se refieren a que los derechos se ejerciten “sin discriminación” y a que el Estado “adopte medidas”, dentro de un plazo razonablemente breve, que sean deliberadas, concretas y orientadas lo más posible hacia la satisfacción de las obligaciones convencionales. Las segundas, esto es, las obligaciones de resultado, se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, corresponde a cada Estado la obligación de asegurar, por lo menos, la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos contenidos en el pacto. Esto es, las obligaciones referidas requieren de un estándar mínimo de cumplimiento, pero no se agotan ahí, sino que resulta menester que, al mismo tiempo, el Estado realice todas las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

En esa lógica, se impone al Estado mexicano, por una parte, una obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un grado esencial del derecho al nivel más alto posible de salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio hasta el máximo de los recursos que disponga. De tal suerte que, *prima facie*, se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado.

Ello implica que los juzgadores nacionales, al resolver este tipo de controversias, deberán tener en cuenta que, conforme al citado derecho, el Estado tiene marcado un rumbo para lograr la efectividad del derecho a la salud y debe transitar hacia esa meta de manera concreta y deliberada. De ahí que, cuando sea omiso en acatar ese mandato, tendrá que justificar ante el juez nacional, de manera fehaciente, por qué no ha tomado las medidas tendientes a lograr un avance en tal materia.

2.2. La insuficiencia presupuestaria para satisfacer el derecho a la salud

El segundo elemento jurídico que vale la pena destacar, y que se relaciona de manera íntima con el cumplimiento de las referidas obligaciones de “contenido” y de “resultado”, estriba en la concepción que la Segunda Sala realizó de la obligación estatal de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” para tutelar el derecho humano al disfrute al más alto nivel posible de salud física y mental.

En efecto, es cierto que la obligación estatal de proteger, respetar y promover el derecho humano al nivel más alto posible de salud no puede desconocer la situación particular que atraviesa cada país, pues el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica que, por lo general, la efectividad de éstos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Por ende, la determinación del cumplimiento de los mandatos derivados del derecho a la salud debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del Estado y las dificultades que implica para éste, por sus características económicas, sociales e históricas, el asegurar la plena efectividad de tal derecho social. Sin embargo, se puntualizó que cuando el Estado incumpla con la plena realización del derecho al nivel más alto posible de salud, al aducir una falta de recursos, “corresponderá no sólo a éste comprobar dicha situación, sino además debe acreditar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos que están a su disposición para lograr ese objetivo”. De ahí que no baste la simple afirmación de limitación presupuestaria por parte del Estado mexicano para que se tenga por demostrado que ha adoptado todas las medidas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr la plena realización del derecho humano del nivel más alto posible de salud.

Así, si bien la cuestión financiera es en gran medida uno de los argumentos más recurridos para aducir que no es posible lograr la justiciabilidad de los derechos sociales, lo cierto es que, en aras de poder cumplir con el deber jurisdiccional de contrastar la actuación de los órganos democráticos con los estándares contenidos en la propia Constitución, no sólo es dable sino imperativo que los jueces puedan examinar, al menos, si las violaciones generadas a los derechos sociales, como lo es el derecho a la salud, derivan o no de la insuficiencia de recursos estatales, al ser la autoridad responsable quien debe aportarle al juzgador los elementos necesarios para acreditar de manera fehaciente esos hechos.

En otras palabras, la posibilidad de verificar la veracidad del aserto estatal de la insuficiencia de recursos para hacerle frente a sus obligaciones permite que en sede jurisdiccional los tribunales puedan diferenciar entre los casos de incapacidad para satisfacer un derecho social y los casos de renuencia del Estado para cumplir con esas obligaciones, pues es tal situación la que permitirá determinar judicialmente qué acciones u omisiones equivalen a una violación de derechos humanos. Esta práctica no sólo es coincidente con el ejercicio contemporáneo del control constitucional, sino que permite, a su vez, que mediante las instancias jurisdiccionales se puedan abrir medios adicionales de transparencia del manejo de recursos públicos, a fin de verificar que sean destinados conforme a derecho y evitar la opacidad.

En efecto, la rendición de cuentas democrática no sólo consiste en el control vertical de los servidores públicos. La experiencia histórica de nuestro Estado da cuenta de que la transparencia y las responsabilidades gubernamentales no pueden garantizarse sólo por medio de la rendición de cuentas de gobernantes hacia gobernados, ya sea mediante las declaraciones patrimoniales y fiscales que deben rendir determinados funcionarios públicos o a través del ejercicio del derecho humano de acceso a la información, entre otros.

También existe la rendición de cuentas horizontal, la cual se ejerce entre las propias instituciones estatales. En ese ámbito, es dable afirmar que los tribunales son los principales agentes de la rendición de cuentas, al ser los responsables de controlar el poder de las ramas ejecutiva y legislativa mediante sus fallos, a través del control de la ley y desde luego de la Constitución Federal. Esta clase de dimensión de cuentas horizontal requiere que los tribunales asuman el tipo de acciones que los críticos de la justiciabilidad de los derechos sociales condenan, esto es, que se involucren en el control de las políticas públicas, actos u omisiones de las autoridades, a fin de determinar si se encuentran de conformidad con el Derecho, en específico, de conformidad con los derechos fundamentales. Los jueces han asumido un rol preminente en la función de mantener incólume el orden constitucional y los derechos humanos.

En esa tesitura, resulta válido sostener que los jueces y tribunales no pueden permanecer pasivos ante los reclamos de los gobernados respecto a las violaciones a su dignidad ontológica, derivadas de la falta de servicios estatales o su deficiente prestación en materia de derechos sociales. Por lo que, si bien se reitera que no es dable exigirle al Estado el cumplimiento pleno de los derechos sociales sin tomar en cuenta sus propias posibilidades y limitaciones financieras, técnicas o estructurales, sí en cambio es indispensable que se pueda verificar, en sede judicial, que con los recursos que en efecto dispone y dentro de esas propias limitaciones haya realizado todos los esfuerzos necesarios para salvaguardar los derechos sociales de la población.

Ello de ninguna manera es una intromisión a la división de poderes, sino un ejercicio de control y contrapesos que tiene como fundamento jurídico los mandatos constitucionales que obligan al Poder Judicial a verificar que el actuar de los llamados poderes políticos sea congruente con el parámetro de regularidad constitucional. El todo constituido por la función delimitadora de los textos relativos a los derechos fundamentales, su nueva estructura de funciones y las competencias estatales se dirigen hacia el beneficio del ser humano, de tal suerte que los poderes políticos se encuentran al servicio de la Constitución y no la Constitución al servicio de éstos.

Por ende, es una labor indispensable del Poder Judicial coadyuvar a que los derechos humanos cuenten con plena eficacia y justiciabilidad en el Estado mexicano, esto es, que tengan máxima fuerza jurídica. De ahí que, como fue plasmado en la ejecutoria que se analiza, ante la voluntad del pueblo reflejada en el texto de la Constitución General de la República, mediante la incorporación expresa de derechos sociales, no sólo es jurídicamente permisible que los órganos jurisdiccionales vigilen que el actuar de los poderes públicos —incluido el ejercicio presupuestal— se ajuste a los principios y valores

que la Constitución Federal establece, sino que es obligatorio que lleven a cabo tal función en aras de asegurar que dichos derechos públicos subjetivos tengan una incidencia real en el Estado mexicano.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la justicia puede y debe generar cambios sociales, cuando la política y los políticos se muestren impotentes o no estén dispuestos a impulsarlos. En situaciones de inacción gubernamental, respecto a la garantía de los derechos humanos, los jueces a menudo son los únicos órganos estatales que cuentan con la independencia y el poder para presionar a las burocracias a que actúen. Al tratar problemas relacionados con las políticas públicas, las decisiones jurisdiccionales permiten sacudir al aparato institucional que se encuentra atrapado en acuerdos disfuncionales. Ése es el efecto que desbloquea las sentencias de derechos sociales, lo que justifica su intervención para romper con la parálisis o estática burocrática. Es decir, mediante la plena justiciabilidad de los derechos sociales, no sólo se puede fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, sino, en muchos casos, acabar con el bloqueo burocrático que impide el goce del derecho al nivel más alto posible de salud física y mental.

2.3. Los efectos del amparo al tratar el derecho a la salud

El tercer elemento jurídico que debe destacarse de la citada ejecutoria consiste en la apertura o nueva estructuración del tipo de adjudicaciones que responden de manera más favorable a la justiciabilidad de derechos sociales cuando son ejercidos mediante un interés legítimo. En efecto, debe precisarse que el Juez de Distrito consideró que si los quejosos acreditaron que son pacientes del instituto responsable y que reciben tratamiento médico, al ser portadores del VIH, debe concluirse que “cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo”, ya que la omisión de ejecutar el proyecto denominado “Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para Pacientes con VIH/SIDA y coinfección por Enfermedades de Transmisión Aérea”, les afecta como parte de la población portadora de dicha enfermedad; esa cuestión no fue materia de controversia en el recurso de revisión.

En ese tenor, la afectación real y actual a su esfera jurídica, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico como pacientes del referido instituto, no sólo permeó en cómo debía abordarse el estudio de la violación a sus derechos humanos, sino que, desde luego, generó que la sentencia de amparo se viese reflejada en una verdadera naturaleza estructural en aras de salvaguardar el derecho a la salud de todo un grupo de personas —más allá de las participantes en la *litis*—, y no en una mera reparación individual o particular,

En efecto, debe recordarse que la Segunda Sala precisó que, ante lo fundado de los agravios expuestos por los recurrentes, el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, en coordinación con el Comisionado Nacional de Protección en Salud y Comité Técnico del Fideicomiso en Protección Social en Salud, debía tomar todas las medidas necesarias para salvaguardar el derecho humano al nivel más alto posible de salud de los

quejosos. Al considerar que son portadores del VIH debieran recibir tratamiento médico en instalaciones separadas del resto de los pacientes, a efecto de evitar el contagio de alguna enfermedad. Así, el cumplimiento de la sentencia de amparo implicó “la posibilidad de que las autoridades responsables consideren qué medida resulta más adecuada para poder brindar a los quejosos un tratamiento médico apropiado a su padecimiento”, ya sea:

- I. Mediante remodelación del Servicio Clínico 4, en donde en la actualidad son tratados.
- II. Mediante la construcción de un nuevo pabellón hospitalario.

Sólo en caso de que se acreditara que ninguna de las opciones antes mencionadas resulte compatible con las políticas públicas en materia de salud, las autoridades responsables debían realizar las gestiones que estimaran pertinentes para que los quejosos, a satisfacción razonable —calificada por el juzgador—, fueran atendidos en algún otro hospital o clínicas del sector salud en donde pudiesen recibir su tratamiento en las condiciones adecuadas e idóneas a su enfermedad, a efecto de garantizarles el ya referido derecho.

Como se aprecia, los efectos del amparo no establecieron una sola manera de cumplimentar con la ejecutoria, sino que se otorgó a las responsables cierto arbitrio para decidir, acorde con sus propias necesidades y posibilidades, cuál era la manera más adecuada para garantizar a los quejosos el derecho a la salud transgredido.

Es cierto que este tipo de sentencias no resultan del todo convencionales. Empero, debe tenerse en cuenta que la propia naturaleza de la violación del derecho en cita ori-llaba a que el mismo cumplimiento fuese acorde con un interés difuso que, inclusive, no sólo favoreciera a las partes en el juicio, sino de manera indirecta a cualquier persona que estuviese en esa misma situación jurídica —es decir, a todo un grupo de personas que contaban con tal padecimiento y que eran tratados por el Instituto responsable—.

En otras palabras, si la naturaleza del interés con el cual se acciona el juicio es *difuso* o *colectivo*, entonces, no es extraño que la reparación que recaiga a las violaciones relacionadas con tal interés también sea de tal naturaleza. De ahí que la conducta estatal requerida para cumplimentar con el amparo pueda tener efectos o beneficios que vayan más allá de los individuos particulares que acudieron ante la jurisdicción.

Lo anterior se entiende dado que, al tratarse de derechos que requieren de la elaboración o reformulación de una política pública, con dificultad podría justificarse que ésta se mantenga para el resto de los sujetos a quien está dirigida y se elabore una tendiente sólo a satisfacer los derechos individuales de quienes sí acudieron a la sede jurisdiccional. En suma, la proyección de los efectos del amparo y su esquema jurídico, no son los que de ordinario se plasman al resolver un juicio de amparo; sin embargo, son los que más tienden a lograr la justicia para estos casos.

En adición a esto, el grado de discrecionalidad que se le otorga a la autoridad para que, al atender a las consideraciones del fallo jurisdiccional, determine cuál es la manera más adecuada para satisfacer un derecho social tiene la bondad de asegurar que

los jueces no sustituyan a los poderes políticos *en la elección concreta de la política pública* diseñada para salvaguardar ese derecho fundamental, sino que más bien examinen la idoneidad de las medidas elegidas por la autoridad respectiva para lograr esa satisfacción. De esta forma, se consigue un equilibrio entre poderes que facilite la justiciabilidad de los derechos sociales y mitigue aquellas voces que se oponen a ello, al pretextar la indebida intromisión judicial en la elaboración de políticas que corresponden al ámbito ejecutivo o legislativo.

En efecto, este tipo de sentencias “dialógicas” incentivan la coordinación entre los poderes políticos para solucionar o encontrar la medida más adecuada para solventar el problema. El margen de arbitrio o discrecionalidad concedido en tales ejecutorias permite una búsqueda colaborativa para lograr la justicia, en tanto no se reduce a una mera imposición judicial, sino a la orientación del órgano democrático para elaborar o reformular su política pública dentro del lenguaje de los derechos humanos y a la luz de los parámetros establecidos por el juzgador.

Así, a diferencia de las adjudicaciones tradicionales dentro del juicio de amparo, en donde se condena a la responsable a realizar una acción específica y el cumplimiento se ve en términos del “todo o nada”, las sentencias de este tipo tienden a trazar principios, procedimientos y fines a seguir, y se asigna a los organismos públicos la carga de diseñar e implementar las políticas respectivas. Por ende, este tipo de adjudicaciones tiene la potencialidad de reducir las tensiones entre el control constitucional que ejercen los jueces y la idoneidad de que sean los órganos democráticos quienes asuman la tarea de formular las políticas concretas y deliberadas tendientes a satisfacer los derechos sociales de la población, aceptando al mismo tiempo que la Constitución requiere y presupone la existencia de ciertos límites a las decisiones democráticas.

Para concluir, debe tenerse en mente que la Constitución es, en muchos sentidos, no sólo el medio de control del poder público, sino además, el documento que representa la identidad de un pueblo; además la razón por la que resulta indispensable esa norma fundamental radica en que contiene los contenidos materiales o morales mínimos con base en los que debe estructurarse la comunidad política. Esos contenidos se expresan en la forma de derechos fundamentales que inspiran un ordenamiento moralmente recto.

En ese tenor, a efecto de garantizar su supremacía y la eficacia real de sus derechos, es menester que los juzgadores empiecen a replantear los supuestos hitos de la imposibilidad o dificultad que depara el hacer justiciables los derechos sociales. Éstos resultan imprescindibles para mejorar la calidad de vida de la población mexicana y brindar, en alguna medida, respuestas o soluciones para erradicar y mitigar los padecimientos que prevalecen en la población: a las enfermedades, a través del derecho al nivel más alto posible de salud física y mental; a la ignorancia, a través del derecho a la educación; a la miseria a través del derecho a la vivienda, y a la seguridad social y a la hambruna, a través del derecho a la alimentación. El caso Pabellón 13 fue consciente de esas necesidades que, naturalmente, exigen que los jueces adopten una posición garantista para lograr su consecución en el sistema jurídico mexicano.

Como se precisó en la ejecutoria a estudio, la Constitución es el documento que refleja las aspiraciones del pueblo y permite a éste trazar su propio destino, por ello, fuerza es que sus disposiciones no se reduzcan a “buenas intenciones”, sino que cuenten con plena eficacia y justiciabilidad. La inclusión expresa de derechos económicos, sociales y culturales en la Norma Suprema tiene un claro objetivo: mejorar la calidad de vida de los gobernados a través de la consolidación de una nueva estructura de justicia social.

Por ende, es menester que el Poder Judicial atienda a esas finalidades del Constituyente Permanente y, con el rigorismo técnico e intelectual que exige esa labor, adopte nuevos criterios de justiciabilidad para permitir que tales derechos pasen del texto de la Constitución a su plena constatación en la calidad de vida de la población.

