

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS, A.C.



**OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES
INCUMPLIDAS A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS DEL
MILENIO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

FERNANDO DANIEL HINOJOSA BALE

DIRECTOR DE LA TESINA: DOCTOR SAÚL LÓPEZ
NORIEGA

CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2019

Agradecimientos

Dedico esta tesina a mi mamá, quien con su amor y fe incondicional siempre me ha impulsado a crecer, a creer en mí mismo y a superarme. También a mi papá, quien ha sido mi ejemplo de constancia, esfuerzo y una fuerza de voluntad capaz de vencer los peores obstáculos. A mi hermana por su cariño y amor, que me inspiran a darlo todo día a día.

A mis amigos de esta etapa, quienes son los responsables de que estuviera llena de alegrías, risas y momentos inolvidables.

A mi director de tesis, quien siempre me apoyó durante el proceso, así como a todos los profesores de los que tuve la inmensa fortuna de aprender durante estos años. Finalmente, a los Doctores Javier Cruz Ángulo y José Antonio Caballero, quienes me dieron la oportunidad de formar parte de la Clínica de Interés Público del CIDE; pieza elemental de mi educación.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1: antecedentes	7
Declaración del Milenio	8
Objetivo materia de estudio.....	10
Medición.....	13
Datos generales de la situación de México previo a los OD ..	15
Datos generales de la situación actual de México	17
Datos específicos de la meta 5A.....	18
Capítulo 2: antecedentes normativos.....	22
Las reformas constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos de junio de 2011	23
Objetivos del Milenio ante reformas constitucionales de Amparo y Derechos Humanos de 2011	32
Capítulo 3: naturaleza jurídica de los Objetivos del Milenio	34
Objetivos del Milenio	50
Capítulo 4: exigibilidad de los Objetivos del Milenio.....	52
Caso en concreto.....	54
Alternativa	60
Interés legítimo	63
Precedentes	65
Conclusiones.....	68
Bibliografía.....	69

Introducción

La reforma constitucional del 2011, relativa a los derechos humanos estableció diversas obligaciones a las autoridades. Entre éstas se encuentran ciertos métodos de interpretación constitucional. Así como la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales que haya suscrito y ratificado el Estado mexicano¹. Es decir, la reforma elevó a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales a rango constitucional.

En este sentido, el sistema jurídico mexicano cuenta con las herramientas necesarias para la protección de estos derechos. Cualquier ciudadano puede acudir ante la justicia cuando estime que se le vulnera algún derecho fundamental, ya que, en caso de normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen derechos humanos procede el juicio de amparo².

Asimismo, en los casos de normas generales también procede el control abstracto mediante un juicio de acción de constitucionalidad, establecido en el artículo 105 constitucional. En este orden de ideas, resulta sencillo aseverar que existen

¹ Artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Artículo 1, fracción I de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mecanismos, tanto para el ciudadano como para otros poderes del Estado, para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones que contraiga el Estado mexicano en un tratado internacional relativo a derechos humanos y, a su vez, sancionar en caso de incumplimiento. En cambio, el resto de tratados internacionales no cuentan con la misma jerarquía dentro del sistema jurídico mexicano.

La diferencia entre los distintos tratados internacionales ha generado ciertas dudas tanto en la academia como en ciertas autoridades jurisdiccionales. ¿Qué hay de aquellos tratados que, si bien no son canónicos de derechos humanos, sí se refieren a temas directamente relacionados con ellos? ¿Existe algún mecanismo para sancionar el incumplimiento del Estado en tales casos? O, en cambio, ¿el cumplimiento de estos compromisos depende únicamente de la voluntad del gobierno en turno? Un ejemplo emblemático que reúne éstas y otras interrogantes son los llamados Objetivos del Milenio.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) “*son las metas, cuantificadas y cronológicas, que el mundo fijó para luchar contra la pobreza extrema en sus varias dimensiones: hambre, enfermedad, pobreza de ingresos, falta de vivienda adecuada, exclusión social, problemas de educación y de*

sostenibilidad ambiental, entre otras”³. Dichos objetivos forman parte de la Declaración del Milenio, firmada en septiembre del 2000 por 191 países en la Cumbre del Milenio.⁴ Ahora bien, de los ocho ODM que conforma la Declaración, la presente investigación utilizará como modelo el quinto: mejorar la salud materna.

La muerte materna, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, “*es la defunción de la mujer durante el embarazo, parto o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debido a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales.*”⁵ Ahora bien, en un contexto en el que el 95% de las muertes maternas son prevenibles⁶, resulta claro que un número alto de defunciones obstétricas es una manifestación de subdesarrollo.

³ Naciones Unidas, República Dominicana, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio* <http://portal.onu.org.do/republica-dominicana/objetivos-desarrollo-milenio/7> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2017)

⁴ Ídem

⁵ Observatorio de Mortalidad Materna en México, *Definiciones*, <http://www.omm.org.mx/index.php/defs.html> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2017)

⁶ Organización Panamericana de Salud, Organización Mundial de la Salud, *Salud reproductiva y maternidad saludable. Legislación nacional de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.* <http://www.paho.org/salud-mujeres-niños/wp-content/uploads/2013/09/SRMS-derechos-y-legislación.pdf> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2017)

A raíz de lo anterior, es que la mortalidad materna, además de ser considerada un problema de salud pública, debe también ser un indicador de desarrollo y desigualdad. No es una coincidencia que el número de casos en África subsahariana y en Asia sudoriental sean exponencialmente superiores a los de Europa o Norteamérica, así como el hecho de que en el estado de Querétaro la regularidad con la que se presentan estos casos sea casi cinco veces menos que lo que ocurre en el estado de Chiapas.⁷

Ahora bien, en relación al quinto ODM, la meta trazada para el 2015 fue el reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna. Sin embargo, si bien hubo avances, lo cierto es que la meta no fue alcanzada. Asimismo, los avances no fueron homogéneos a lo largo de la República. Estados como Nayarit o el ya mencionado Chiapas se encuentran en una situación similar a la de la media del país en el año en que se acordaron los objetivos.⁸

En suma, la mortalidad materna está estrechamente ligada al desarrollo social y económico del país; los datos actuales demuestran que hace falta un largo camino por recorrer. Si bien el Estado mexicano ha hecho esfuerzos por cumplir con esta

⁷INEGI, *Indicadores Objetivos del Milenio*. <http://www.objetivosdesarrollodemilenio.org.mx/Default.aspx?Param=OBJODM0050,E> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2017)

⁸ *Ibíd*em

obligación a la que se comprometió diecisiete años atrás, con programas como Oportunidades o Embarazo Saludable, entre otros, no ha sido suficiente. La realidad es que se trata de una obligación incumplida.

En el último enunciado es donde, precisamente, esta investigación encuentra su justificación. La salud materna es únicamente un ejemplo de una obligación a la que el Estado mexicano se comprometió y no entregó resultados; una obligación que no es posible hacer efectiva. En este sentido, la presente investigación reviste de importancia jurídica, social y política. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es el determinar si existe algún mecanismo jurídico para sancionar este incumplimiento, así como el procedimiento con el cual llevarlo a cabo.

De igual manera, resulta importante mencionar que la investigación únicamente buscará dar una solución jurídica a aquellas obligaciones contraídas por el Estado mexicano que no sean expresamente de derechos humanos, pero que se encuentren estrechamente ligadas a ellos. En este sentido, las consecuencias de la investigación comprenden una respuesta jurídica a las omisiones estatales en relación a reducir la mortalidad materna de acuerdo a los ODM.

La estructura de esta investigación está fundamentada en esta pregunta central: ¿Es posible exigir el cumplimiento de los

Objetivos del Milenio mediante un recurso existente en el sistema jurídico mexicano? Asimismo, como preguntas adicionales se plantean las siguientes: ¿A quién iría dirigido dicho recurso? ¿Es posible alegar la violación de un derecho humano? ¿Sería de carácter judicial o administrativo? ¿En qué sentido podría fallar una sentencia de este tipo?

Por otra parte, la hipótesis se divide en dos elementos. El primero, que el Estado mexicano ha incumplido una obligación constitucional y, el segundo, que es posible sancionarlo a fin de que cumpla.

Finalmente, se propone como metodología el método documental y el método empírico. Lo anterior, debido a que, además de analizar en abstracto las fuentes documentales, resulta necesario analizar el impacto y posible resultado de un juicio o procedimiento administrativo.

El trabajo se dividirá en cinco capítulos. En primer lugar, un apartado de antecedentes donde se defina el statu quo de la problemática. En segundo lugar, los antecedentes normativos que pueden dar una respuesta al cuestionamiento. En tercer lugar, un análisis de la naturaleza jurídica de los ODM. En cuarto lugar, un estudio de la exigibilidad de este instrumento. Finalmente, un capítulo de conclusiones y la propuesta de esta investigación.

Capítulo 1: antecedentes

"Sólo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa"⁹. Este era el sueño de la humanidad en los albores del milenio; el desarrollo, producto de la globalización, habría de llegar a todos. Países e individuos contaban con la oportunidad que presentaba un nuevo milenio, una nueva era.

A finales del año 2000 aconteció un suceso inédito en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. La totalidad de los Estados Miembros¹⁰ firmaron la Declaración del Milenio. Este documento contiene una declaración de valores, principios y objetivos para todas las naciones, así como plazos para la realización de varios planes de acción colectivos. Así, de la Declaración, nacen los Objetivos del Milenio; el compromiso: elevar la calidad de vida y reducir la desigualdad en todo el orbe mediante un conjunto de metas específicas centradas en ocho aspectos clave.

⁹ Valor y principio I.5 de la Declaración del Milenio

¹⁰ 189 al momento de la aprobación

En este sentido, los objetivos están íntimamente relacionados con los derechos fundamentales más básicos y se convirtieron en un propósito conjunto a nivel tanto internacional como interno. Dichos objetivos habrían de cumplirse en un plazo de quince años, lo que significa que en el año 2015 los derechos sociales en los que se basan los objetivos deberían de encontrarse robustecidos. A 3 años de la finalización del plazo, ¿El Estado mexicano cumplió sus compromisos?

Declaración del Milenio

La Declaración del Milenio fue adoptada el 8 de septiembre de 2000¹¹, durante la Cumbre del Milenio. No fue un acontecimiento menor, sino la culminación de un proyecto que se inició décadas atrás en torno a la relación de la paz y el desarrollo¹²; representó la primera vez que se fusionaron un conjunto de valores para el manejo de las relaciones internacionales en el nuevo siglo e identificó los grandes retos de la humanidad, transformándolos en objetivos de desarrollo del milenio.¹³

¹¹Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/55/2.

¹² Bulla, German Ramírez, *La Declaración del Milenio. Naturaleza, Principios y Valores*, OASIS- Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. 2010. Pág. 282

¹³ *Ibidem*, pág. 283

*“La Declaración esta intrínsecamente ligada a los fundamentos y principios de los derechos humanos¹⁴, pero da un paso más: establece de manera expresa el vínculo que tienen con la democracia y la gobernabilidad”.*¹⁵ Así, los compromisos contenidos en la Declaración, suponen una obligación de diversa naturaleza para los estados –políticas públicas, regulación e inversión-.¹⁶ A fin de lograr la consecución de estos valores y principios, se materializaron en ocho objetivos, mismos que se enlistan a continuación:

1. *“Erradicar la pobreza extrema y el hambre;*
2. *Lograr la enseñanza primaria universal;*
3. *Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer;*
4. *Reducir la mortalidad infantil;*
5. *Mejorar la salud materna;*
6. *Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;*
7. *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y*

¹⁴Castillo Dussán, César Augusto, *DERECHOS HUMANOS EN Y FRENTE A LA DECLARACIÓN DEL MILENIO. OASIS* [en línea] 2010, (Sin mes) : [Fecha de consulta: 14 de junio de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53121459011>> ISSN N 1657-7558

¹⁵ Ídem

¹⁶ Ídem

8. *Fomentar una alianza mundial para el desarrollo*”

Objetivo materia de estudio

Por motivos de practicidad, el presente trabajo acotará el campo de estudio al quinto objetivo. Es decir, la materia de análisis de esta investigación es el objetivo de mejorar la salud materna.

Dicho objetivo se subdivide en dos. “*La meta 5.A concerniente a reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la 5.B en lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.*”¹⁷ El enfoque se efectuará en la meta 5.A.

Ahora bien, esta meta encuentra su justificación—como objetivo y como materia de análisis— en el hecho de que las defunciones obstétricas, directas, representan un fiel indicador de inequidad social, desigualdad de género¹⁸ y del nivel de los servicios de salud y del acceso a ellos.

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio En México”, **Informe de Avances 2013, Resumen Ejecutivo**, (2013): 13

¹⁸ En el Informe de las Naciones Unidas sobre el Estado de la Población del año 2000 se indica que los inadecuados servicios de salud reproductiva para las mujeres redundan en altas tasas de embarazos no deseados, abortos realizados en malas condiciones y lesiones prevenibles a raíz del parto y embarazo. UNFPA, *State of World Population 2000. Lives Together, Worlds Apart: Men and Women in a Time of Change*, (UNFPA, 2000) 38-41.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos, uno de los principales problemas prácticos es la medición de resultados. Por este motivo, en el *“2002, la ONU, con la asistencia del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estableció 21 metas y 48 indicadores cuantitativos, que en 2008 se incrementaron a 60 (70 si se consideran las desagregaciones por sexo o geográficas), para monitorear el cumplimiento y avance de cada país hacia el 2015”*.¹⁹

Asimismo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas en conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos elaboró el manual *“Indicadores para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Definiciones justificación, conceptos, fuentes.”*

El mencionado manual *“contiene: hojas de metadatos para cada indicador, con la definición del mismo, el objetivo y meta a que hace referencia; la razón por la que se usa el indicador; el método de cálculo; las fuentes de datos; las referencias (incluyendo los sitios web internacionales pertinentes); la periodicidad de las mediciones; cuestiones de*

¹⁹ OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. SIODM, “¿Qué son y para qué sirven?”, SIODM, <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM.aspx> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2018)

género y desglose; limitaciones del indicador, así como organismos nacionales e internacionales que intervienen en la recolección, compilación o divulgación de los datos."²⁰De esta manera, todos los países cuentan con indicadores estandarizados que permiten determinar el avance real en el cumplimiento de los objetivos.

Aunado a lo anterior, la ONU monitorea los resultados a partir de los informes que cada país presenta. Así, cada región cuenta con un organismo con dicha función. En el caso de América Latina es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Asimismo, es relevante mencionar que el punto de partida de la medición de los indicadores es el año 1990 y la finalización fue el año 2015.²¹

A continuación, se presentan los indicadores de México previo a la aprobación de los objetivos y cumplido el plazo de los mismos.

²⁰ Ídem

²¹ Ídem

Medición²²

1. Indicador

Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos)

2. Metadatos²³

Definición:	<i>“Es el número de defunciones de mujeres mientras se encuentren embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con, o agravada por, el embarazo mismo o su atención (con exclusión de las muertes accidentales o incidentales), en un determinado año, por cada 100 mil nacidos vivos en ese mismo año. Representa el riesgo obstétrico”.</i> ²⁴
-------------	---

²² Información tomada de la Secretaría de Salud (SS) y la Dirección General de Información de Salud (DGIS) en la página de OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. SIODM, 5. Mejorar la salud materna, Meta 5.A, Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes,

<http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/Default.aspx?Param=FEODM005000100010,26,1990,000,True,False,False,False,False,False,0,0,E> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2018)

²³ Datos que describen a otros datos, describen su información o características.

²⁴ Definición de la Organización Mundial de la Salud. Consultado en Marcela Eternod Arámburu, “Metodología para calcular la razón de

<p>Algoritmo:</p>	<p>$RMM_t = (DM_t / NV_t) 100000$</p> <p>$RMM_t$ = Razón de mortalidad materna en el año t</p> <p>DM_t = Número de defunciones de mujeres mientras se encuentren embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, registradas en el año t, según entidad de residencia habitual de la fallecida</p> <p>NV_t = Nacidos vivos</p>
<p>Fuente:</p>	<p>Secretaría de Salud (SS). Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). Base de datos del Subsistema de información sobre nacimientos (SINAC)</p> <p>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Secretaría de Salud (SS). Bases de datos de Mortalidad.</p> <p>Consejo Nacional de Población (CONAPO). Proyecciones de la</p>

mortalidad materna: un mejor registro y un indicador deficiente”, **Realidad, Datos y Espacio, Revista Internacional de Estadística y Geografía**, Vol. 3 Núm. 1 enero-abril 2012: 29

	población de México 2010-2050 y estimaciones 1990-2009. Abril de 2013
Unidad de medida:	Defunciones de mujeres por cada 100 mil nacidos vivos.
Cobertura geográfica:	Nacional y entidad federativa.
Referencia temporal:	1990-2015
Periodicidad:	Anual.
Fecha de generación:	Noviembre de 2017
Institución generadora:	Secretaría de Salud (SS). Dirección General de Información en Salud (DGIS).

Fuente: la Secretaría de Salud (SS) y la Dirección General de Información de Salud (DGIS) en la página de OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. SIODM²⁵

Datos generales de la situación de México previo a los ODM

- En 1990 la razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos) a nivel nacional era de

²⁵ Consultable en:

<http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/Default.aspx?Param=FTEODM005000100010,26,1990,000,True,False,False,False,False,False,alse.0,0,E> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2018)

88.7. En relación a la zona, la situación de México era mejor que el promedio de América Latina que se encontraba en 130 y mucho mejor que el del Caribe que estaba en 300.²⁶

- La entidad federativa que en mejor situación se encontraba era Coahuila de Zaragoza con 12.4. En una situación incluso mejor que la del país con mejor indicador de América Latina en el 2013, Uruguay con 16.²⁷
- Por su parte, el estado en peores condiciones era Oaxaca, con 175.2. Condiciones similares a las que se encontraba Haití en el 2013, con 157.²⁸
- En lo que respecta a, en aquel entonces, el Distrito Federal, se encontraba en 104.8, quien encuentra su símil con la Rep. Dominicana del 2013, con 109.²⁹

²⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe(CEPAL), base de datos CEPALSTAT, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx> (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2018)

²⁷ Ídem

²⁸ Ídem

²⁹ Ídem

Datos generales de la situación actual de México

- En 2015 la razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos) a nivel nacional era de 34.6, el objetivo era 22.2.
- La entidad federativa que mejor se encuentra es Querétaro con 14.9, quien en 1990 estaba en 74.3.
- La otrora mejor colocada, Coahuila de Zaragoza, empeoró, con 28.3.
- La peor calificada es Chiapas, con 68.5. En 1990 estaba en 121.4.
- Quien se encontraba peor en 1990, Oaxaca, ahora su indicador es 48.6.
- En la actualidad, la Ciudad de México se encuentra en 44.3.

A continuación, se presenta una gráfica representativa:



Fuente: SS. Dirección General de Información en Salud (DGIS).³⁰

Datos específicos de la meta 5A.³¹

En términos totales, las defunciones de mujeres mientras se encontraban embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo era de 2, 156 en 1990³². Fue necesario que transcurrieran 17 años para que el número casi se redujera a la mitad, así en el 2007 se registraron 1,097

³⁰ SIODM, op, cit.

³¹ SS. Dirección General de Información en Salud (DGIS).

³² Piensa DH, Plataforma Interactiva de Investigación y Enseñanza de Derechos Humanos.

defunciones. Finalmente, en el 2015 el registro fue de 778 defunciones.

Si se hace el reporte de acuerdo al indicador ya mencionado, de defunciones por cada 100 mil nacidos vivos, encontramos que en 1990 era de 88.7, mientras que al finalizar el plazo era de 34.6. Es decir, una reducción del 61 por ciento.

No obstante, cabe señalar que los avances no fueron iguales en las diversas entidades federativas. Resultan de mayor preocupación Chiapas³³, Guerrero³⁴, Nayarit³⁵ y Tabasco³⁶, ya que no solo se encuentran por arriba de la media nacional, sino que no redujeron las defunciones ni al 50 por ciento.

En este sentido, es evidente que México no cumplió. Las cifras deberían haber llegado a 22 defunciones para el 2005, lejano a las 34.6 que se registraron. Así, México fue de uno de los 69 países que no alcanzaron este objetivo, según el reporte *Countdown to 2015*³⁷.

³³ Paso de 121.4 a 68.5.

³⁴ Paso de 94.2 a 49.5.

³⁵ Paso de 58.1 a 66.9.

³⁶ Paso de 46 a 41.7.

³⁷Tracking Progress towards Universal Coverage for Reproductive, Newborn and Child Health: The 2017 Report. Washington, DC: United Nations Children's Fund (UNICEF) and the World Health Organization (WHO), 2017.

Es cierto que las diferentes administraciones si implementaron diversos programas a fin de cumplir este objetivo. Por ejemplo, con el Seguro Popular³⁸ se redujo el riesgo de partos prematuros en mujeres con escolaridad baja³⁹, lo que probó que la cobertura médica general puede ser una estrategia eficaz en la consecución de la salud perinatal.

Empero, si bien el Seguro Popular fue exitoso al mejorar la atención perinatal y reducir la muerte materna, el impacto no fue suficiente, ya que los servicios médicos no han sido facilitados de manera proporcional a lo largo del país, y muchas mujeres siguen excluidas, particularmente en los municipios más vulnerables⁴⁰. En efecto, en las mujeres afiliadas al Seguro Popular, la atención médica prenatal y postnatal se sigue situando en niveles muy por debajo de lo óptimo, con solo un 57% de mujeres con servicios frecuentes y adecuados⁴¹.

³⁸ En 2001, durante el sexenio de Vicente Fox.

³⁹ Carly Strouse, Ricardo Pérez-Cuevas, Maureen Lahiff, Julia Walsh & Sylvia Guendelman, “ Mexico’s Seguro Popular Appears To Have Helped Reduce The Risk Of Preterm Delivery Among Women With Low Education”, **Health Affairs**, vol. 35 (January 2016), 1-7.

⁴⁰ Eduardo Pérez-Pérez, Edson Serván-Mori, Gustavo Nigenda, Leticia Ávila-Burgos & David Mayer-Foulkes, “ Government expenditure on health and maternal mortality in México: A espacial-econometric analysis”, **Health Planning and Managment**, (January 2019) 1-12.

⁴¹ Edson Serván-Mori, David Contreras- Loya, Octavio Gómez-Dantés, Gustavo Nigenda, Sandra G Sosa- Rubí & Rafael Lozano, “Use of performance metrics for the measurement of universal coverage for maternal care in Mexico, **Health Planning and Managment**, vol. 32, (January 2017), 652- 663.

Conclusiones

No es posible aseverar que el Estado mexicano no avanzó en la consecución de este objetivo, tampoco que no se implementaron programas a fin de reducir las defunciones. No obstante todo lo anterior, los esfuerzos claramente no fueron suficientes.

Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, el presente trabajo no pretende analizar las razones por las que no se consiguieron los resultados a los que se comprometió México, sino a buscar un recurso efectivo para hacer exigible tales omisiones.

Bajo esta lógica, el siguiente capítulo se enfoca en analizar los antecedentes normativos de las reformas clave de 2011, a fin de determinar si los conceptos jurídicos que introdujeron al ordenamiento mexicano otorgan alguna vía que solucione esta problemática.

Capítulo 2: antecedentes normativos

Como se adelantó en el capítulo anterior, un antecedente relevante para esta investigación son las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos de 2011. En efecto, la transformación que sufrió el ordenamiento constitucional cambio tanto la forma de entender los derechos humanos como la manera de hacerlos efectivos.

Ahora, por ejemplo, se debate sobre un “bloque de constitucionalidad”, el cual estaría conformado por los derechos humanos de fuente interna y los de fuente externa. Esto es así, ya que los derechos reconocidos se encuentran en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y deben ser interpretados a la luz de ambos.⁴²

En relación a la presente investigación, en caso de que, efectivamente, se consiga comprobar la primera parte de la hipótesis —que la Declaración del Milenio es un tratado internacional de derechos humanos— estas dos reformas podrían ser la vía para hacer exigible el cumplimiento al Estado

⁴² Armando Enrique Cruz Covarrubias, José Barragán Barragán, *La Suprema Corte ante la Reforma de Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch 2017. Pág. 35

mexicano. Por lo que, a continuación, se desarrollarán brevemente.

Las reformas constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos de junio de 2011

Las reformas constitucionales de junio de 2011 implicaron una transformación dual del derecho constitucional mexicano. Por un lado, la de Derechos Humanos fortaleció la parte dogmática de la Constitución al dotar del máximo nivel normativo a los Derechos Humanos reconocidos en los tratados internacionales, firmados y ratificados por el Estado mexicano, así como al modificar el contenido de otros derechos ya reconocidos en la carta magna.⁴³

Por otro lado, la de Amparo—el mecanismo de control constitucional mexicano por excelencia— amplió la procedencia del mismo respecto a cualquier norma general, incorporo la declaratoria general de inconstitucionalidad e introdujo el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; robusteciendo la protección jurisdiccional de los mencionados derechos.

⁴³ Ariel Alberto Rojas Caballero, *El control difuso y la recepción del control de convencionalidad en materia de derechos humanos en México*, (Ciudad de México: Porrúa, 2015), 289.

En este orden de ideas, ambas reformas se encuentran en relación directa y, en conjunto, enriquecieron de manera notable el Estado de derecho y conformaron un nuevo paradigma en materia constitucional.⁴⁴

Así, como lo expresó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación 892/2013⁴⁵, en la de amparo, *“se amplió expresamente la procedencia del juicio de amparo a aquellos casos en los cuales se hubiesen violado derechos previstos en los tratados internacionales, con independencia de que estén reconocidos o no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que en la primera, se reconoció que en México todas las personas son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano”*.⁴⁶

⁴⁴ Héctor Fix-Zamudio & Salvador Valencia Carmona, *Las Reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*. (Ciudad de México: Porrúa-UNAM, 2013), 56.

⁴⁵ Resuelto el 7 de febrero de 2014, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴⁶ Tesis de Jurisprudencia 1.a./J. 64/2014 (10a), Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Tomo I, Octubre de 2014, registro 2007717. **DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES. SU INTERPRETACIÓN CONSTITUYE UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO.**

Reforma de Derechos Humanos

La reforma se publica el 10 de junio de 2011 y modifico los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105. De lo anterior, derivaron cambios tanto sustantivos como operativos. En este sentido, los primeros se refieren a la armonización constitucional con el derecho Internacional de los Derechos Humanos y los segundos a herramientas diseñadas para hacer exigibles y efectivos dichos derechos.⁴⁷ A continuación se presentan algunos de mayor importancia:

1. Cambios sustantivos⁴⁸

- El capítulo 1 del Título Primera pasó de denominarse de “las garantías individuales” a “de los derechos humanos y sus garantías”.
- El otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales de Derechos Humanos.
- La ampliación de la hipótesis de no discriminación.

2. Cambios operativos

- La interpretación conforme.

⁴⁷ Jorge Ulises Carmona Tíno, “LA REFORMA Y LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS PREVISTAS EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* (2012): 40-41. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/4.pdf> (Fecha de consulta: 12 de marzo de 2018)

⁴⁸ *Ibidem*

- El principio pro persona.
- La obligación de autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

Es necesario hacer mención especial a dos de los elementos jurídicos introducidos por la reforma: la interpretación conforme y el principio pro persona.

En cuanto al primero, está incluido en el segundo párrafo del primer artículo constitucional, producto de la comentada reforma. Para definirlo, nos remitiremos a la doctrina especializada.

Para la doctora Ximena Medellín Urquiaga, es la interpretación de una norma jurídica que toma como referencia un parámetro concreto con base en el cual se podrá evaluar si el sentido que se le ha dado es el correcto. En este caso, el de la interpretación conforme, el parámetro son las normas constitucionales e internacionales en materia de protección de la persona.⁴⁹

⁴⁹ Ximena Medellín Urquiaga, *Principio pro persona*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, 2013. Pág. 28

Así, la doctora Medellín, citando a Riccardo Guastini⁵⁰, considera que:

“La interpretación conforme es, en suma, aquella que adecua, armoniza la ley con la Constitución (previamente interpretada, se entiende), eligiendo – frente a una doble posibilidad interpretativa– el significado (o sea, la norma) que evite toda contradicción entre la ley y la Constitución.”⁵¹

Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su doctrina constitucional, ha considerado que lo que este principio persigue es que “*prevalezca la supremacía constitucional*”. Es decir, que las normas se interpreten de acuerdo con lo que establece “*la Constitución y de conformidad con lo que establecen los tratados internacionales, de tal forma que esa interpretación le sea aplicable a todas las partes que actualicen el supuesto de la norma*”.⁵²

En este sentido, representa “*la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo*

⁵⁰Ibídem. Pág. 29

⁵¹ Riccardo Guastini, Estudios de teoría constitucional, México, unam/Fontamara (serie Doctrina Jurídica Contemporánea, núm. 8), 2001, pp. 154-164.

⁵² Tesis Aislada 1a. CCCLI/2014 (10a), Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Tomo I, Octubre de 2014, registro 2007735. **PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRO PERSONA. SON APLICABLES A LOS JUICIOS CIVILES.**

*con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución.”*⁵³

Finalmente, es importante recordar que este principio permea la totalidad del aparato judicial mexicano, toda vez que en el expediente Varios 912/2010 el Pleno de la Suprema Corte ordenó a todos los jueces observar la interpretación conforme y no aplicar normas incompatibles con el bloque de constitucionalidad.

En cuanto al segundo, la doctora Medellín cita la definición del juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Rodolfo Piza⁵⁴, quien considera que:

“[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio

⁵³ Tesis Aislada 1a. CCCXL/2013 (10a) de la Primera Sala, de rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME, NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA**. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2013, página 530. Registro 2005135.

⁵⁴ Ximena Medellín Urquiaga, *op. Cit*, pág. 17

pro persona] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción.”⁵⁵

De igual manera, cita a la profesora Monica Pinto⁵⁶, quien estima que:

“Es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.”⁵⁷

Estas definiciones también son congruentes con la doctrina de la Primera Sala de la Suprema Corte, quien ha establecido que,

⁵⁵ “Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte IDH, Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36

⁵⁶ Ximena Medellín Urquiaga, *op. Cit.*, pág. 19

⁵⁷ Mónica Pinto, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997

“según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción.”⁵⁸

En suma, las mencionadas modificaciones, generaron un cambio sustancial en el sistema constitucional mexicano; representó un punto de quiebre en el que, ahora, el gobernado cuenta con mayores herramientas a fin de hacer exigibles los derechos reconocidos en cualquier instrumento jurídico, incluidos los del derecho internacional.

Reforma de Amparo y nueva Ley de Amparo

El 6 de junio de 2011⁵⁹ se publicó en el DOF un conjunto de modificaciones a los preceptos constitucionales que establecen y regulan la figura del amparo. En específico, los artículos 94,

⁵⁸ Tesis de Jurisprudencia, 1a.J. 107/2012 (10a), Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Tomo I, octubre de 2012, registro 2002000. **PRINCIPIOS PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.**

⁵⁹ Resulta importante mencionar que los artículos primero y segundo transitorios de la citada reforma establecieron 120 días para la entrada en vigor y para que el Congreso de la Unión expidiera las reformas legales correspondientes. Sin embargo, fue hasta el 2 de abril del 2013 cuando fue publicada la nueva Ley de Amparo.

103, 104 y 107 sufrieron alteraciones. Entre las más importantes se encuentran⁶⁰:

- Procedencia del amparo contra cualquier norma general que viole derechos humanos reconocidos por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
- Procedencia por interés legítimo individual o colectivo.
- Figura procesal del amparo adhesivo.
- Nuevos conceptos en relación a violación de derechos por omisión de autoridades.
- Declaratoria general de inconstitucionalidad.

La nueva ley acaba por renovar el mecanismo de protección de derechos humanos en México, ya que, además de regular las modificaciones ya mencionadas previamente, cuenta con contenidos innovadores que lo otorgan un carácter más garantista que a su predecesora.

Entre esos cambios, por mencionar algunos, se encuentra una ampliación del concepto de actos de autoridad, lo

⁶⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011 (Relación de tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en los que se reconocen Derechos Humanos)”, 2012, Secretaría General de Acuerdos / Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html> , (Fecha de consulta: 12 de marzo de 2018).

que a su vez amplía el propio concepto de autoridad responsable. Asimismo, se faculta al Consejo de la Judicatura Federal para establecer Plenos de Circuito. De igual manera, una adición relevante es la de que tratándose de amparo directo los Tribunales Colegiados de Circuito tengan la facultad de conocer respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer en la demanda, así como aquellas en la que exista suplencia de la queja.

Objetivos del Milenio ante reformas constitucionales de Amparo y Derechos Humanos de 2011

Con base en los datos presentados en el primer capítulo, es evidente que el Estado mexicano incumplió su compromiso de derecho internacional público, relativo al objetivo quinto de la Declaración del Milenio. De ahí que surja la interrogante — aspecto central de este trabajo—de cómo tornar exigible el cumplimiento del objetivo, o cómo sancionar la omisión.

Ahora bien, parece ser que la respuesta a este cuestionamiento resulta sencilla a la luz de las reformas constitucionales expuestas anteriormente. No obstante, para esto, es condición *sine qua non* que se cumpla la primera parte de la hipótesis planteada, que la Declaración del Milenio sea un tratado internacional de derechos humanos. Por consiguiente, el mecanismo—si es que existe alguno—para tornar exigibles las

omisiones del Estado mexicano no es claro. En este orden de ideas, a fin de determinar el mecanismo o recurso procesal adecuado, es necesario realizar un análisis sobre la naturaleza jurídica de los Objetivos del Milenio.

Capítulo 3: naturaleza jurídica de los Objetivos del Milenio

En términos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁶¹ un tratado “*es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*”. Ahora bien, a fin de evitar una definición autopoiética, también resulta necesario examinar el concepto desde una perspectiva constitucional, legal y doctrinal.

El artículo primero constitucional crea el ya mencionado bloque de constitucionalidad, mientras que el artículo 89, fracción X y el 47, fracción I, dan la pauta para su creación y ratificación. El primero establece que el titular del Ejecutivo Federal cuenta con “*la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado*”⁶².

Por su parte, el segundo determina que es “*facultad exclusiva del Senado aprobar los tratados internacionales y*

⁶¹ Convención celebrada el 23 de mayo de 1969.

⁶² Artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”.*⁶³

Finalmente, el artículo 133 ordena que todos los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En síntesis, la Carta Magna sitúa los tratados internacionales que reconocen derechos humanos a su nivel y regula la creación y ratificación de todo tipo de tratados. Sin embargo, no define el concepto de tratado.

En relación a una definición legal, se utilizará como fuente interna la Ley sobre la Celebración de Tratados.⁶⁴ Dicha ley establece a esta figura jurídica como el convenio regido por el “*derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación,*

⁶³ Artículo 47, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁴ Esta Ley, compuesta 11 artículos, fue publicada el 2 de enero de 1992; durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.

*mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.”*⁶⁵

En cuanto a la definición doctrinal, se usará la definición propuesta por el reconocido jurista Manuel Díez de Velasco Vallejo⁶⁶. El catedrático refiere que un tratado es un acuerdo internacional es aquel que es concertado entre Estados, entre Estados y otros sujetos del derecho internacional o entre otros sujetos entre sí. En cambio, expone, no podrían ser considerados como tales los concluidos entre personas privadas o entre Estados y personas privadas.

No obstante lo anterior, el referido autor expresa que la denominación es irrelevante, ya que lo verdaderamente importante es que supongan un acuerdo de voluntades entre sujetos de Derecho Internacional regido por el Derecho Internacional. En razón de lo anterior, sintetiza que lo característico de un tratado es el contenido, no la forma.⁶⁷

De igual manera, similares consideraciones ha sustentado la Segunda Sala de la Suprema Corte pues en el

⁶⁵ Artículo 2 inciso I) de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

⁶⁶ Doctor en Derecho y reconocido docente con una larga trayectoria judicial.

⁶⁷ Manuel Díez de Velasco Vallejo, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, (Madrid: Tecnos, 2007), 158. Disponible en línea <https://lecturasddhh.files.wordpress.com/2016/09/instituciones-de-derecho-internacional-publico-manuel-diez-de-velasco-vallejo-1.pdf> (fecha de consulta: 1 de marzo de 2018)

amparo en revisión 348/2001⁶⁸ y en el amparo en revisión 379/2010⁶⁹ estimó que:

La noción de "tratado" es puramente formal siempre que su contenido sea acorde con su objeto y finalidad, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden denominarse tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, además de que no existe consenso para fijar las reglas generales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, consecuentemente, pueden consignarse en diversas modalidades.

Ahora bien, de un análisis de la primera definición propuesta, la de la Convención de Viena, es posible determinar que impone cuatro requisitos a fin de que un acuerdo poder ser considerado tratado internacional. El primero de ellos es que, en efecto, sea un acuerdo internacional. El segundo, la forma, ya que forzosamente ha de ser por escrito. El tercero se refiere a que este regido por el Derecho Internacional. Finalmente —de

⁶⁸ Aprobado en sesión de catorce de febrero de dos mil trece, por unanimidad de votos.

⁶⁹ Aprobado en sesión de veintiséis de mayo de dos mil diez, por unanimidad de votos.

nuevo un requisito formal— que el acuerdo conste en, al menos, un instrumento; si bien establece que la denominación carece de importancia.

Asimismo, resulta relevante que, a la luz de la definición de la Convención⁷⁰, un tratado únicamente puede ser celebrado entre iguales: Estados. En suma, la mencionada descripción le da, al tratado, la naturaleza jurídica de un contrato entre Estados, regulado por el Derecho Internacional y con ciertos requisitos formales.

Por su parte, la definición de la Ley Mexicana es similar a la de la Convención. Sin embargo, añade dos elementos. En primer lugar, no limita los sujetos a los Estados, ya que establece que también lo pueden ser uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público⁷¹. En segundo lugar, hace la mención, si bien innecesaria, que en razón del tratado el Estado mexicano asume compromisos.

En contraste, el concepto dado por la doctrina es más descriptiva, y extiende la establecida por la Convención. En primer término, no constriñe los sujetos al Estado, sino que

⁷⁰ José Pedro Aguirre Arango. *La Interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22853.pdf> (Consultado el 15 de Noviembre de 107)

⁷¹ Artículo 2, fracción I, de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

expone que también puede contratar un Estado con un sujeto del derecho internacional e, incluso, contempla la posibilidad de que los sujetos no incluyan a un Estado. En segundo término, tampoco limita la forma del tratado. Es decir, a diferencia de la definición legal, en esta no es requisito formal el que el acuerdo se exprese por escrito; es la combinación del acuerdo de voluntades y el contenido mismo lo que le da la fuerza normativa al tratado.

Tratado internacional de derechos humanos

Una vez comprendido a cabalidad el concepto de tratado internacional, es necesario dilucidar las diferencias entre un tratado internacional de carácter general y un tratado internacional de derechos humanos, a fin de centrar la investigación en el marco adecuado.

Un tratado internacional de carácter general es un contrato entre Estados, como entes con personalidad jurídica. Pueden ser clasificados de acuerdo a la teoría clásica de derecho civil: como contratos bilaterales o sinalagmáticos— ya sea perfectos o imperfectos—, es decir, que generan obligaciones recíprocas, aquellas que tienen por causa otra deuda emanada

de la misma fuente o que generan obligaciones a cargo de ambos contratantes sin que unas tengan por causa las otras.⁷²

En cambio, los tratados en materia de derechos humanos se refieren a compromisos que realizan las demás partes, pero no para el beneficio del resto. En efecto, se asumen obligaciones no a favor de otro Estado, si no hacia los habitantes del propio Estado y el resto de Estados.⁷³ En otras palabras, el objeto de un tratado internacional de derechos humanos “*es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes*”.⁷⁴

En este orden de ideas, es relevante señalar que los tratados, al ser normas, también pueden distinguirse entre autoaplicativos y heteroaplicativos. Una norma es autoaplicativa cuando “*trasciende directamente para afectar la esfera jurídica*” del ciudadano, sin condicionarse a ningún acto.

⁷² Fausto Rico Álvarez, Patricio Garza Bandala & Mischel Cohen Chicuriel. *Tratado Teórico-Práctico de Derecho de Obligaciones* (México: Editorial Porrúa, 2015), 302.

⁷³ Santiago Corcuera Cabezut, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, (Ciudad de México: Oxford: 2006), 72.

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, párrafo 29,

http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha_opinion.cfm?nId_Ficha=16&lang=es (fecha de consulta: 30 de marzo de 2018)

En cambio, “*si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa*”.⁷⁵

En este sentido, trasladando el concepto al derecho internacional, un tratado autoaplicativo es aquel que no requiere de una reglamentación posterior en el ámbito interno de los Estados para su adecuada aplicación. En cambio, en los casos que se requiere de disposiciones de derecho interno para la aplicación del tratado se trata de un tratado heteroaplicativo.⁷⁶

Así las cosas, en un tratado heteroaplicativo, aunque requiera de la intervención del ordenamiento interno, sigue considerándosele un instrumento de derecho internacional.⁷⁷ Por lo tanto, la obligación del Estado mexicano sigue vigente.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, los tratados internacionales son creados entre Estados —en su acepción de sujetos del Derecho Internacional Público— en un ejercicio de soberanía y como contratos multilaterales. Al ser un

⁷⁵ 1.a CCLXXXI/2014 (10a.), Primera Sala, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, p. 148 de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO.**

⁷⁶ Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, 16. Ed. México, Porrúa, (2004), p. 75. , Citado en Donde Matute, Francisco Javier, *Cooperación Internacional en Materia Penal*, UNAM, México, 2013.

⁷⁷ Rodrigo Jiménez Valencia, “El poder de los tratados en el orden constitucional mexicano”, en *Derecho Constitucional*, ed. Elisur Arteaga Nava & Arturo Oswaldo Damián Martín, 186 (Ciudad de México, México: Editorial Porrúa, 2012).

contrato, requiere de consentimiento para su validez, mismo que se expresa a través de la adhesión.⁷⁸

Adhesión en el derecho mexicano

Resulta necesario que cada una de las partes contratantes observe su ordenamiento interno a fin de determinar la validez de creación, formal y material, de dicho contrato entre Estados. En el caso que nos ocupa, el del Estado mexicano, en el ámbito formal, los órganos constituidos con la facultad de creación de tratados internacionales son el poder ejecutivo y el poder legislativo, por conducto del Presidente de la República, y la Cámara de Senadores, respectivamente⁷⁹.

Por una parte, es facultad y “*obligación del Presidente dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales. Así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado*”.⁸⁰

⁷⁸ De acuerdo con el artículo 2 inciso b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, se entiende por adhesión el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

⁷⁹ Artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁰ Artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el Senado cuenta con la facultad exclusiva de analizar la política exterior desarrollada por el Presidente de la República. Esto, con base en los informes anuales que el Ejecutivo Federal rinda al Congreso. Aunado a lo anterior, tiene la facultad de “*aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba*”, así como sus decisiones respecto a ellos.⁸¹

Es así que, de un análisis literal del texto constitucional, la función del Senado se limita a la aprobación de los tratados celebrados o suscritos por el Presidente. No obstante, de un análisis doctrinal, en este caso debe entenderse que el Senado aprueba o autoriza que el Presidente manifieste el consentimiento en representación del Estado mexicano para obligarse frente a los otros sujetos parte en ese instrumento internacional.⁸²

El objeto del tratado internacional y sus límites

Tal y como se apuntó con anterioridad, el objeto de un tratado internacional de derechos humanos, se constriñe en la protección de los derechos fundamentales de las personas, tanto

⁸¹ Artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸² Rodrigo Jiménez Valencia, *op. Cit.*, p. 179.

frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes.

Ahora bien, en cuanto a los límites del objeto de los tratados internacionales es necesario remitirse a los artículos 133 y 15 de la Constitución. Para el autor Rodrigo Jiménez Valencia el primero se refiere a los límites generales y el segundo a los límites específicos.⁸³

El numeral 133 constitucional únicamente establece que los tratados deben estar en concordancia con el texto constitucional. En cambio, el 15 restringe aquellos instrumentos que permitan o autoricen la extradición de reos políticos, y la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos. De igual manera, restringe aquellos que alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en cualquier otro tratado internacional del que el Estado mexicano sea parte. Aunando a lo anterior, dada la naturaleza consensual de un tratado, cualquier Estado —por regla general— puede formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo.⁸⁴

Efectos

⁸³ *Ibíd.*, 180

⁸⁴ Artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

Los efectos de los tratados, siguiendo la doctrina especializada en la materia del Doctor Manuel Díez de Velasco Vallejo, pueden ser divididos en dos: el efecto general y los efectos específicos.

Por un lado, el efecto general deriva directamente del artículo 26 de la Convención de Viena, el cual establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Este principio es conocido como *pacta sunt servanda*. Asimismo, el siguiente artículo de dicha convención, el 27, contempla la prohibición para las partes de invocar disposiciones de derecho interno como una justificación del incumplimiento de un tratado.

Por otro lado, el mencionado autor, divide los efectos específicos en cuatro categorías: en el tiempo, en el espacio, respecto de otros tratados y entre las partes y, respecto de estados terceros.⁸⁵

El efecto del tiempo no presenta demasiadas complicaciones, se refiere al plazo temporal que el tratado surtirá sus efectos. Por lo general, es coincidente con la entrada en vigor del tratado, en virtud del principio de irretroactividad.

⁸⁵ Manuel Díez de Velasco Vallejo, *op. Cit.*, p. 196.

En cambio, la finalización del tratado normalmente está contenida en el mismo.⁸⁶

En cuanto al efecto del espacio, la regla general es que la obligatoriedad comprende de la totalidad del territorio⁸⁷ del Estado Parte. Sin embargo, Díez de Velasco apunta que un tratado también puede tener una aplicación fuera del territorio de los Estados Partes, en el sentido de que contenga estipulaciones de terceros estados o porque pretenda regular un espacio fuera de la jurisdicción mencionada.⁸⁸

En relación a los efectos respecto de otros tratados, el autor señala cuatro diferentes supuestos. El primero es que si un diverso tratado colisiona con la Carta de Naciones Unidas, esta última prevalecerá en virtud de lo dispuesto en su artículo 103⁸⁹.

En este mismo sentido, el artículo 30 de la misma convención establece que cuando un tratado lo especifique su subordinación a otro tratado, deben prevalecer las disposiciones de este último.⁹⁰

El tercer supuesto, es que un tratado posterior sobre la misma materia no prevea la terminación de su predecesor. En

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 197.

⁸⁷ Artículo 29 de la Convención de Viena.

⁸⁸ Manuel Díez de Velasco Vallejo, *op. Cit.*, p. 198.

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 196.

⁹⁰ *Ídem*

dado caso, el anterior se aplicaría siempre y cuando no sea incompatible con el posterior.⁹¹

Finalmente, el cuarto supuesto acontece cuando los Estados Parte en los dos tratados no son los mismos. En dicho caso, los efectos de los tratados se darán por separado respecto de las relaciones *inter se* de los Estados que son Partes en los dos tratados.⁹²

El último efecto, entre las Partes y los Estados terceros, son los que podrían suscitarse con Estados que no son parte del tratado. En este caso, es pertinente considerar que bastaría con la aplicación del numeral 34 de la referida Convención de Viena, que establece que un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento. En otras palabras, para que se surtan los efectos del tratado un tercer Estado no contratante debe de consentirlos.

Responsabilidad estatal ante el incumplimiento

En un caso de incumplimiento de un tratado bilateral la responsabilidad es sencilla de determinar y cuantificar: existirá una Parte que sufrirá un daño y un posible perjuicio. En cambio, en un caso de derechos humanos en el que, como se mencionó con anterioridad, se asumen obligaciones no a favor de otro

⁹¹ *Ibidem*, p. 200

⁹² *Ídem*

Estado, si no hacia los habitantes del propio Estado y el resto de Estados, parecería que la responsabilidad sería distinta.

Sin embargo, lo cierto es que “la responsabilidad estatal fue moldeada en el derecho civil, en el concepto de responsabilidad civil y derecho de propiedad, y no en el derecho público o penal”⁹³. Por lo tanto, continua afirmándose que la parte agraviada en caso de incumplimiento de estos tratados son los demás Estados Parte del tratado, y no el ciudadano agraviado por la violación. En este orden de ideas, parece razonable aseverar que un Estado Parte puede contar con legitimación para exigir las consecuencias jurídicas que deriven del incumplimiento de un tratado de derechos humanos.

En este contexto, surge la interrogante de cuales serían dichas consecuencias jurídicas que puede reclamar un Estado Parte. En respuesta, Santiago Corcuera expone que únicamente puede pedir reparación en forma de restitución en especie, así como de seguridades y garantías de no repetición. Por lo que no tiene legitimación para indemnización, a menos que de la

⁹³ James Crawford y Phillip Allot, *Outline of the Course of History and Theory of International Law*, LMM Michelmas Term, Cambridge, 1997, seminario 1, Citado en Santiago Corcuera Cabezut, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, (Ciudad de México: Oxford: 2006), 76.

violación se hubiera generado un daño o perjuicio directo para el Estado que demanda.⁹⁴

Asimismo, los Estados Parte cuentan con la facultad de aplicar contramedidas, siempre y cuando no existan represalias contra los nacionales de ese Estado.⁹⁵ Aunado a lo anterior, dicha violación deriva de un crimen de lesa humanidad, cualquier Estado tiene la facultad de reclamar sin restricción alguna.⁹⁶

En el ordenamiento interno, como se mencionó con anterioridad, gracias a la reforma de amparo de 2011, este juicio procede por violaciones a tratados internacionales de derechos humanos; aun y por interés legítimo. Así, el último párrafo del artículo primero de la Ley de Amparo Vigente establece que:

[...] amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley. Por lo tanto, resulta claro que una violación a un tratado de derechos humanos, así sea por omisión, actualiza la

⁹⁴ Santiago Corcuera Cabezut, *op. Cit.*, 77

⁹⁵ Artículo 60 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados

⁹⁶ Ídem

procedencia del juicio de amparo y su posterior reparación.

En este orden de ideas, en principio, el ciudadano mexicano si cuenta con mecanismos de derecho interno para demandar un incumplimiento en materia de derechos humanos.

Objetivos del Milenio

Ahora bien, con base en lo expuesto, nos encontramos en condiciones de determinar la naturaleza jurídica de los Objetivos del Milenio. A la luz de la Convención de Viena, es factible concluir que los Objetivos del Milenio son, efectivamente, un tratado internacional; cumplen con los cuatro requisitos.

En primer lugar, es un acuerdo internacional. En segundo lugar, cumple con el requisito de forma, ya que si consta por escrito. En tercer lugar, está regido por el Derecho Internacional. En último lugar, el acuerdo si consta en un instrumento, careciendo de importancia la denominación.

De igual manera, los Objetivos del Milenio cuentan con los requisitos establecidos por la Ley Mexicana. Mismo que, como se mencionó con anterioridad, son muy similares a los de la Convención. Finalmente, de acuerdo a la doctrina expuesta, cumple con los requisitos: es un acuerdo de voluntades y el

contenido es de derechos sociales. En este sentido, los Objetivos tendrían efectos claramente delimitados y resultaría factible una sanción por incumplimiento estatal.

Sin embargo, si bien es cierto que la Declaración es congruente con todos los elementos de las definiciones expuestas, también lo es que no cumple con los requisitos de adhesión establecidos en el Pacto Federal, en específico el segundo. En efecto, después de una exhaustiva investigación, no se encontraron registros de que los Objetivos fueran ratificados por el Senado mexicano, por lo que nunca fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En suma, la Declaración del Milenio, en términos del artículo 133 constitucional no puede ser considerada Ley Suprema de la Unión. Por consiguiente, la primera parte de la hipótesis de esta investigación no se cumple.

Capítulo 4: exigibilidad de los Objetivos del Milenio

En el capítulo anterior se demostró que los Objetivos del Milenio no son un tratado internacional adherido al sistema normativo mexicano. Entonces, ¿qué tipo de instrumento es? Considero que la respuesta se encuentra en el concepto de *soft law*, mismo que se profundizara a continuación.

La profesora de derecho internacional, Alina Kaczorowska distingue entre los diferentes grados de fuerza normativa de los diversos instrumentos internacionales. Por un lado, precisa que el *soft law* contiene reglas no vinculantes que, si bien contienen estándares de comportamiento o ideales que la comunidad internacional aspira cumplir no son exigibles jurídicamente.⁹⁷

Esto, argumenta, es la mayor ventaja del *soft law* frente al *hard law*, ya que permite a los estados participar en la creación de nuevas reglas sin la necesidad de implementarlas en su ordenamiento jurídico interno, ya sea porque no se encuentran en condiciones de hacerlo o porque lo implementaran gradualmente⁹⁸.

⁹⁷ Alina Kaczorowska, “Public International Law”, 33 (Wiltshire, Great Britain: Routledge-Cavendish, 2005).

⁹⁸ *ídem*

Por otra parte, el profesor Shabtai Rosenne razona de una manera similar; para él existe una clara prevalencia de este tipo de instrumentos frente a los tratados vinculantes. La intención no es generar compromisos exigibles, pero sí comprometer a los estados constituir un compromiso y actuar dentro de sus jurisdicciones en consecuencia; es la base sobre la cual el estado implementará acciones a futuro.⁹⁹

Así, del hecho de que sea un instrumento no vinculante no se sigue que el incumplimiento no sea un acto ilegal internacional: el documento sí tiene efectos legales. En consecuencia, la inobservancia o negligencia hacia una declaración no vinculante podría tener consecuencias legales inesperadas.¹⁰⁰

Incluso, la Corte Internacional de Justicia, ha señalado en sus precedentes que cualquier relación internacional, así no esté ratificada por el ordenamiento interno, puede constituir una expresión de consentimiento de las partes y tener un significado y efecto legal.¹⁰¹

En este orden de ideas, el simple hecho de que la declaración conste por escrito ya genera expectativas de

⁹⁹ Shabtai Rosenne “The Perplexities of Modern International Law”, 338 (Boston, United States of America: Martinus Nijhoff Publishers, 2004).

¹⁰⁰ Ídem

¹⁰¹ *Ibidem*. Pág. 339

derecho a nivel internacional, donde la comunidad que lo celebró espera que se implementen programas para acciones futuras y que, efectivamente, se consumen los compromisos. Precisamente, la expectativa de cumplimiento y reciprocidad es uno de los pilares de mayor relevancia en el derecho internacional.

Aún más, documentos de carácter no vinculante ya han sido examinados en dos ocasiones por el Instituto de Derecho Internacional¹⁰², lo que refuerza el argumento de que si generan expectativas de derecho y efectos de carácter legal. Además, estos instrumentos tienen el potencial de fungir como estabilizador internacional, lo cual, evidentemente, es de mayor relevancia que los formalismos jurídicos ortodoxos.

En suma, para Shabtai Rosenne cualquier compromiso por escrito que persiga alguna política nacional, sea bilateral o multilateral, puede tener consecuencias legales, sin embargo, tales consecuencias dependen del caso en concreto.¹⁰³

Caso en concreto

Después de analizar las características del *soft law*, nos encontramos en condiciones para analizar la exigibilidad de los Objetivos del Milenio. Un autor que ha dilucidado esta

¹⁰² Ídem

¹⁰³ *Ibidem*. Pág. 342

interrogante es el profesor Germán Ramírez Bulla, quien estima que las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la del Milenio, no son vinculantes jurídicamente. Sino que únicamente reflejan un consenso de la Comunidad Internacional frente a un problema, propósitos o situación en particular.¹⁰⁴

A su juicio, la Declaración del Milenio es un instrumento, que compromete política y moralmente a la comunidad internacional en su conjunto, sin contar con fuerza normativa¹⁰⁵.

Por otra parte, el doctor César Augusto Castillo Dussán considera que el incumplimiento de los Objetivos del Milenio significa no acogerse a lineamientos internacionales vinculantes como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración de Viena.¹⁰⁶ No comparto tal idea. Dichas declaraciones, en efecto, son vinculantes y jurídicamente exigibles, empero, la consecuencia lógica del incumplimiento de los Objetivos del Milenio no es la inobservancia de otros documentos legales. En todo caso, ciertas acciones u omisiones

¹⁰⁴ Bulla, German Ramírez, *La Declaración del Milenio. Naturaleza, Principios y Valores*, OASIS- Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. 2010. Pág. 287

¹⁰⁵ Ídem

¹⁰⁶ Castillo Dussán, César Augusto, *Derechos Humanos en y frente a la Declaración del Milenio*, OASIS- Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. 2010. Pág. 249

estatales podrían incumplir las tres declaraciones, más la vía de exigibilidad sería, directamente, la norma vinculante.

Resultan un poco más esclarecedoras las reflexiones del profesor Eric Tremolada Álvarez, quien considera que un instrumento internacional es un tratado vinculante cuando sea imputable a dos o más sujetos del ordenamiento internacional y origina derechos y obligaciones, cualquiera sea la denominación que reciba, será un tratado. Y, en caso contrario, es decir, que no se actualice esta triple exigencia, independientemente de que todas las partes sean sujetos de derecho internacional, estaremos frente a un acuerdo no normativo.¹⁰⁷

No es óbice lo anterior, que, como se mencionó con anterioridad, el reconocimiento de efectos jurídicos a estos actos tiene su fundamento en el principio de buena fe, esencial a todos los órdenes, pero dadas sus características, indispensable en el Internacional.¹⁰⁸

En este punto, el profesor evoca la figura denominada *estoppel*, derivada del comportamiento de un Estado que genera expectativas legítimas en otro, al generar una aquiescencia

¹⁰⁷ Tremolada Álvarez, Eric, *La Declaración del Milenio: ¿un instrumento normativo exigible?*, OASIS- Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. 2010. Pág. 275

¹⁰⁸ Ídem

manifiesta que posteriormente no podría revertirse, toda vez que lo contrario sería perjudicar a quienes actuaron de buena fe en virtud de ese comportamiento.¹⁰⁹ En otras palabras, una declaración de esta naturaleza no es fuente de normas vinculantes, sino que sus efectos jurídicos se manifiestan a través de las expectativas legítimas en el actuar del otro sujeto de derecho internacional. Es así, que se puede afirmar que existe un consenso en que estos instrumentos tienen relevancia jurídica, a pesar de su carácter no vinculante.

En este sentido, Tremoleda afirma que el contenido de los Objetivos del Milenio sea eminentemente exhortativo, debido a que el efecto de las decisiones que adopte la Asamblea General, no es obligatorio, es una mera recomendación. Así, colige, es un instrumento normativo no vinculante.¹¹⁰

En suma, la diversa doctrina examinada, coincide en que el *soft law* en general y la Declaración del Milenio en el caso en concreto, tienen efectos jurídicos, ya que generan expectativas legítimas de reciprocidad en las relaciones internacionales. Sin embargo, no son fuente de creación formal de obligaciones y carecen de fuerza vinculante: no son exigibles, sobre todo a nivel interno.

¹⁰⁹ Ídem

¹¹⁰ *Ibidem*, pág. 278

Sirve como apoyo a esta reflexión la resolución adoptada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 136/2002.¹¹¹ En su sentencia, el órgano de amparo estimó que *“el incumplimiento de una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el juicio de amparo resulta improcedente”*.

En sus consideraciones, el tribunal argumentó que las recomendaciones –las cuales forman parte de la misma categoría de instrumentos internacionales que la Declaración del Milenio– al *“no ser vinculantes ni materialmente obligatorias para la autoridad a la que se dirigen; por tanto, carecen de un mecanismo propio para hacerse exigibles mediante el ejercicio de alguna facultad de imperio o autoridad.”*¹¹² En otras palabras, no pueden exigirse coercitivamente.

Asimismo, el órgano de garantías estimó que no existía un mecanismo de ejecución obligatoria, ni en el plano jurídico

¹¹¹ Asunto del cual emana la tesis II.2º.P.71 P Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Julio de 2003, Página 1046, número de registro 183901, de rubro: **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. AMPARO IMPROCEDENTE CUANDO LOS ASPECTOS QUE CONTIENE LA RECOMENDACIÓN EN LO INDIVIDUAL O EN SU CONJUNTO, NO CONFIGURAN UN ACTO QUE PUEDA SER REPARADO A TRAVÉS DEL JUICIO DE GARANTÍAS**

¹¹² Ídem

ni en el material. Sino que ésta puede o no ser cumplida por el “Estado de que se trate, como acto de voluntad política en el plano de dicha relación multinacional.”

Sin embargo, también determinó que:

“[...] si no existe ningún precepto en la legislación nacional ni en el ámbito de un tratado internacional exigible que determine la obligatoriedad vinculante” “[...] es evidente que el eventual incumplimiento de alguna de ellas, en sí mismo, no constituye la transgresión a disposición legal alguna cuyo acontecer implique violación de garantías por parte del Estado mexicano en perjuicio de particulares en concreto.”

Si interpretamos a *contrario sensu* las consideraciones del Tribunal Colegiado obtenemos que en caso de que exista algún “precepto en la legislación nacional o en el ámbito de un tratado internacional exigible que determine la obligatoriedad vinculante de¹¹³” estos instrumentos si puede ser exigible vía juicio de amparo. Situación que puede solventar la presente problemática, como se detallara a continuación.

¹¹³ Op. Cit. Amparo en revisión 136/2002

En consecuencia, en primera instancia, esto sugiere que la hipótesis de esta investigación no se cumple. Sin embargo, a continuación, se realizará un último esfuerzo y se presentará una alternativa para encontrar una vía procesal que permita exigir el incumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Alternativa

En este punto, conviene recordar los temas expuestos en el capítulo dos, en específico, sobre el juicio de amparo. Dicho juicio, en términos del artículo 1, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, *“tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”*¹¹⁴

Así, podemos distinguir dos elementos en la controversia del juicio de amparo. El primero, una norma general, o acto o una omisión de autoridad. El segundo, que se viole algún derecho humano reconocido o una garantía para su protección.

¹¹⁴Artículo 1 de la Ley de Amparo.

En la especie, el primer elemento es muy sencillo de identificar: la omisión del Estado mexicano del cumplimiento de los ODM. En el segundo, la situación se complica. En el capítulo anterior se llegó a la conclusión de que la Declaración del Milenio no es un tratado internacional, sino únicamente un instrumento de *soft law*, por lo que las violaciones a las garantías para la protección de derechos humanos contenidas en ella no actualizan la procedencia del juicio de amparo indirecto.

Sin embargo, de una interpretación armónica del primer numeral de la Ley de Amparo y la resolución, expuesta con anterioridad, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en caso de que “*exista algún precepto en la legislación nacional o en el ámbito de un tratado internacional exigible que determine la obligatoriedad vinculante de*”¹¹⁵ estos instrumentos si puede ser exigible vía juicio de amparo.

En este sentido, el siguiente paso es examinar la totalidad de la normativa vigente mexicana, a fin de encontrar algún precepto que revista de obligatoriedad, total o parcial, a los Objetivos del Milenio.

Así las cosas, después de una búsqueda exhaustiva, encontramos dos normas que reconocen, aunque sea

¹¹⁵Op. Cit. Amparo en revisión 136/2002

indirectamente, la obligatoriedad de la Declaración del Milenio. La primera es el artículo 25, fracción IX, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cual establece lo siguiente.

“Artículo 25. En la orientación de la política de cooperación internacional, el Programa deberá:

[...] IX. Garantizar la coherencia con la consecución de los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, así como con aquellos otros acuerdos y convenciones internacionales que incidan en la cooperación internacional y de los que México forme parte.”

El citado artículo se refiere al Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y establece que debe ser coherente con los Objetivos del Milenio.

La segunda es la Ley que Establece los Lineamientos en el Desarrollo de Obra Pública para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el Estado y los Municipios de Chiapas.

En síntesis, esta ley determina cuando las obras de infraestructura de Chiapas cumplen con los Objetivos del Milenio, y establece las obligaciones y facultades del Órgano

de Fiscalización Superior del Congreso del Estado en relación al seguimiento del cumplimiento en la ejecución de la obra pública para los Objetivos del Milenio.

Así, en el primer camino, los Objetivos del Milenio se tornan exigibles únicamente, como acto reclamado, en cuanto a que su consecución este incluida Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo y como autoridad responsable la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En cambio, en el segundo, lo hacen, como acto reclamado, en cuanto a las omisiones del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas, autoridad responsable, en la obra pública.

En este orden de ideas, con base en estas dos normas, si bien el margen de exigibilidad se encuentra sumamente acotado, el juicio de amparo indirecto si resulta procedente.

Interés legítimo

Para definir el interés legítimo nos remitimos a la resolución del Pleno de la Suprema Corte en la contradicción

de tesis 111/2013,¹¹⁶ que retoma la Primera Sala en el amparo en revisión 556/2015¹¹⁷, en la que señaló que el interés legítimo es *“una legitimación intermedia entre interés jurídico e interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquiera pueda promover la acción”*, de tal manera que *“el interés legítimo solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico”*.

¹¹⁶ Resuelto el 5 de junio de 2014, respecto del punto resolutivo tercero por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del apartado IX, relativo al criterio que debe prevalecer en la presente contradicción. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Consultable en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, Enero de 2015, Tomo I, página 90. Registro 25444.

¹¹⁷ Resuelto el 15 de febrero de 2017, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Estando ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Consultable en el link https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-01/AR-566-2015-170118.pdf

Así, la Primera Sala, en el amparo en revisión citado, considera “*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 reclamante 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.*”

En este orden de ideas, la persona, física o moral, promovente de este juicio de garantías tendría que acreditar la afectación a su esfera jurídica y un vínculo razonable entre ella y la pretensión.

Precedentes

Finalmente, a fin de dilucidar si una eventual resolución podría ser favorable, es necesario analizar sentencias relativas a derechos humanos sociales.

Un ejemplo es el amparo en revisión 750/2015¹¹⁸, en el cual se analizó el contenido y alcance del derecho a la educación. En esta resolución se concedió el amparo¹¹⁹, lo cual es una muestra de que, en efecto, los derechos sociales si son exigibles y reparables.

De igual manera, en el amparo en revisión 378/2014,¹²⁰ la Segunda Sala de la Suprema Corte concedió¹²¹ el amparo a los quejosos, en este caso en relación al derecho al acceso a la salud.

¹¹⁸ Resuelto el 20 de abril de 2016, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Estuvo ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Consultable en el link <https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos/2019-04/04.1aUniversidadEducacionPublicaYGratuitaAR750-2015.pdf>

¹¹⁹ Los quejosos reclamaban la omisión del Estado de Michoacán de transferir recursos destinados a la Educación y el cobro de cuotas que vulneraba el derecho al acceso a la educación gratuita.

¹²⁰ Resuelto el 15 de octubre de 2014, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (Ponente), José Fernando Franco González Salas y Presidente Luis María Aguilar Morales. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra. Estuvo ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández. Consultable en el link: http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsunto_sRelevantesPub.aspx?ID=166107&SeguimientoID=605&CAP

¹²¹ Los quejosos reclamaban la omisión de ejecutar el proyecto de Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para Pacientes con VIH/Sida y Co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea.

Otro ejemplo es el ya mencionado amparo en revisión 556/2015, resolución más reciente¹²², en la que si bien no se concedió el amparo a los quejosos sí reconoció el deber de proteger de manera inmediata el núcleo esencial de los derechos sociales. De dicha sentencia derivó la tesis de rubro **DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBER DE PROTEGER DE MANERA INMEDIATA SU NUCLEO ESENCIAL.**¹²³

Finalmente, otra sentencia de gran relevancia fue la conocida como “Sentencia Barrabás”. En este amparo se reclamaban los derechos fundamentales de salud, identidad, seguridad social, vivienda, educación, alimentación y trabajo de una persona en condición de indigencia.

La Segunda Sala determinó negar el amparo, bajo el argumento de 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.

¹²² 15 de febrero de 2017.

¹²³ Tesis Aislada I.a. CXXIV/2017 (10a), Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Tomo I, Septiembre de 2017, registro 2015130.

Conclusiones

La presente investigación obtiene como fruto diversas conclusiones. En primer lugar, colige que la Declaración del Milenio no es un tratado internacional adherido al sistema normativo mexicano, sino un instrumento de *soft law* no vinculante.

En segundo lugar, llega a la conclusión de que, como instrumento de *soft law*, no existe recurso jurídico con el cual exigir su cumplimiento. Por lo que este queda simplemente como una expectativa legítima de derecho internacional entre las partes.

En tercer lugar, deduce que mediante el artículo 25, fracción IX, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; y la Ley que Establece los Lineamientos en el Desarrollo de Obra Pública para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el Estado y los Municipios de Chiapas puede exigirse el cumplimiento vía amparo indirecto.

Finalmente, llega a la conclusión de que no existe consistencia en cuanto a las resoluciones en cuanto a la protección de los derechos sociales y el alcance de la responsabilidad del Estado. Considerando estos hallazgos, se recomienda seguir la futura doctrina constitucional que emita la Suprema Corte al respecto.

Bibliografía

- 2015, C. t. (October 2015). A decade of tracking progress for maternal, newborn and child survival: the 2015 report. *countdown to 2030*, 5-26.
- Bulla Ramírez, G. (2010). La Declaración del Milenio. Naturaleza, principios y valores. *OASIS*, 282.
- Carly Strouse, R. P.-C. (January 2016). Mexico's Seguro Popular Appears To Have Helped Reduce The Risk Of Preterm Delivery Among Women With Low Education. *Health Affairs*, 1-8.
- Carmona Tíno, J. U. (2012). *La reforma y normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales*. México: UNAM.
- Corcuera Cabezut, S. (2006). *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*. México: Oxford.
- Crawford, J. &. (1997). *Outline of the Course of History and Theory of International Law*. Cambridge: Michelmans Term.
- Cruz Covarrubias, A. E. (2017). *La Suprema Corte ante la Reforma de Derechos Humanos*. México: Tirant lo Blanch.
- Díez de Velasco Vallejo, M. (2007). *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos.
- Dussán Castillo, C. A. (2010). Derechos Humanos en y frente a la Declaración del Milenio. *OASIS*, 247.
- Edson Serván-Mori, D. C.-L.-D.-R. (January 2017). Use of performance metrics for the measurement of universal

coverage for maternal care in Mexico. *Health Policy and Planning*, 625-633.

- Eduardo Pérez-Pérez, E. S.-M.-B.-F. (2018). Government expenditure on health and maternal mortality in México: A spatial-econometric analysis. *Wiley*, 1-13.
- Fix-Zamudio, H. &. (2013). *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*. México: Porrúa-UNAM.
- Guastini, R. (2001). *Estudios de teoría constitucional*. México: Fontamara.
- Jiménez Valencia, R. (2012). *El poder de los tratados en el orden constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Kaczoeowska, A. (2005). *Public International Law*. Wiltshire: Routledge-Cavendish.
- Márquez, A. Z. (3 de 01 de 2016). En 25 años México no logro reducir la mortalidad materna. *Milenio*.
- Medellín Urquiaga, X. (2013). *Principio pro persona*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Monica, P. (1997). *Principio pro homine, Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de derechos humanos*. Buenos Aires: Editoriales del Puerto.
- Rico Álvarez, F. P. (2015). *Tratado teórico-práctico del derecho de obligaciones*. México: Porrúa.
- Rojas Caballero, A. A. (2015). *Control difuso y la recepción del control de convencionalidad en materia de derechos humanos en México*. México: Porrúa.
- Rosenne, S. (2004). *The Perplexities of Modern International Law*. Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

- Saffron Karlsen, L. S.-P. (July 2011). The relationship between maternal education and mortality among women giving birth in health care institutions: Analysis of the cross sectional WHO Global Survey on Maternal and Perinatal Health. *BMC Public Health*, 2-11.
- Sepúlveda, C. (2013). *Derecho Internacional*. México: UNAM.
- Tratados, C. d. (s.f.).
- Tremoleda Álvarez, E. (2010). La Declaración del Milenio, ¿un instrumento normativo exigible? *OASIS*, 275.
- Vallarta Marrón, J. L. (2016). *Derecho Internacional Público*. México: Porrúa.