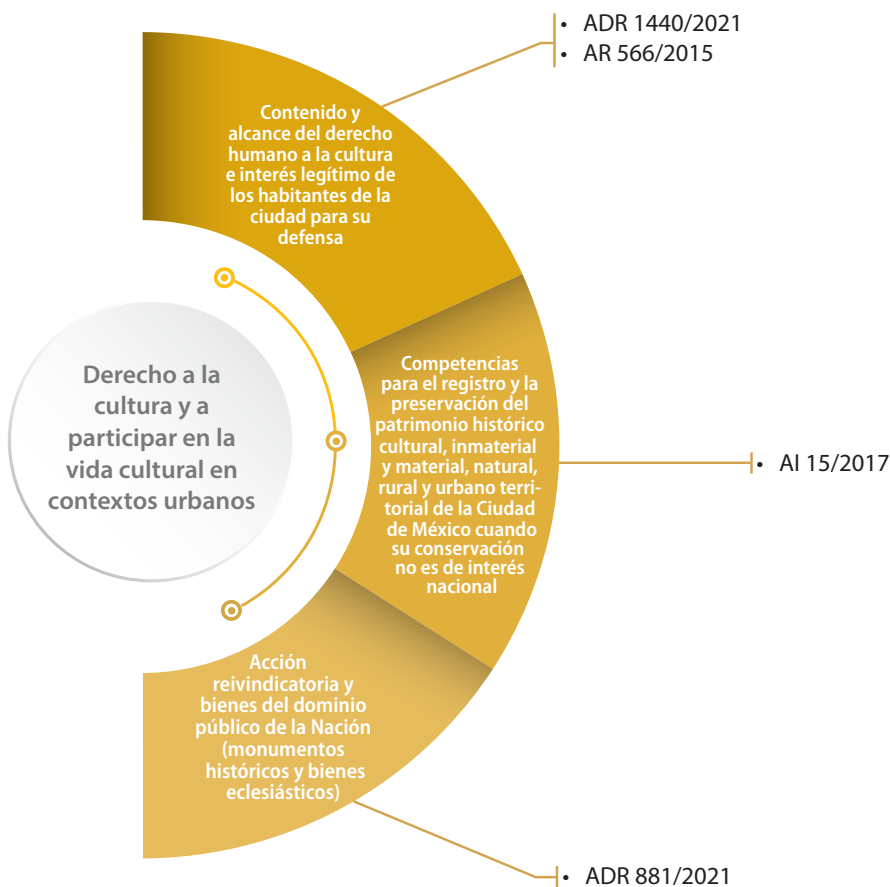




5. Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos



5. Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos

5.1 Contenido y alcance del derecho humano la cultura e interés legítimo de los habitantes de la ciudad para su defensa

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1440/2021, 1 de septiembre de 2021⁴⁷

Hechos del caso

Dos personas, ACH y REM, interpusieron un juicio de nulidad en contra de un permiso para el uso de bienes del dominio público de la Ciudad de México a través del cual se autorizó a una empresa la instalación de publicidad en las estaciones de la línea 7 del Metrobús. Para ACH y REM, la autorización resultaba ilegal porque se contravenían disposiciones en materia de protección al ambiente, desarrollo urbano y patrimonio cultural de la Nación, y porque no se contaba con los permisos correspondientes de las autoridades competentes, como el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), que eran necesarios porque el Paseo de la Reforma —donde se encuentran varias de las estaciones de esa línea del Metrobús— tiene tramos que han sido reconocidos como zonas de monumentos históricos, por lo cual, entre muchas otras normas se contravenían en su punto de vista la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Después de varios procesos ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la empresa publicitaria promovió un juicio de amparo directo para combatir la

⁴⁷ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

declaración de nulidad de su permiso. El tribunal colegiado que conoció del asunto concedió el amparo a la empresa al estimar que ACH y REM no contaban con un interés legítimo para reclamar en el juicio contencioso administrativo el otorgamiento de los permisos para la publicidad en las estaciones del Metrobús. REM promovió entonces un recurso de revisión que resolvió la Suprema Corte de Justicia.

La Segunda Sala determinó que, a la luz del contenido y alcance del derecho de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural, REM y ACH sí contaban con un interés legítimo para demandar la nulidad del permiso para la instalación de los espacios publicitarios en las estaciones de Metrobús que se ubican en la avenida Paseo de la Reforma.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es el contenido y alcance constitucional y convencional del derecho humano de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural?
2. ¿Cómo debe interpretarse el interés legítimo de los habitantes de la ciudad (tanto en el juicio contencioso administrativo, como de amparo) cuando se reclaman actos que se estiman contrarios a la protección adecuada del patrimonio artístico, histórico y cultural del Estado mexicano?

Criterios de la Suprema Corte

1. El derecho de todas las personas al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural, así como el ejercicio de sus derechos culturales, está protegido por el artículo 4o. constitucional y distintos instrumentos convencionales sobre derechos humanos de los cuales es parte el Estado mexicano. Este derecho incluye el de participar en la vida cultural y artística de la comunidad, así como la obligación de las autoridades para desarrollar, conservar y difundir la ciencia, la cultura y el arte. Deben observarse las obligaciones de respeto, protección y garantía de estos derechos sobre la base de la igualdad y no discriminación, con un enfoque de justicia intergeneracional y avanzando en la disponibilidad de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar.

2. Tienen un interés legítimo para reclamar actos públicos que se estiman lesivos del patrimonio artístico, histórico o cultural del Estado mexicano las personas que puedan demostrar su proximidad o vecindad al área donde tienen lugar las presuntas afectaciones al derecho humano de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural. Lo anterior puede demostrarse a través de la exhibición de su credencial de elector, ya que ésta constituye una prueba adecuada y suficiente para acreditar su domicilio, de igual modo, para la acreditación de su interés legítimo.

Deben observarse las obligaciones de respeto, protección y garantía de estos derechos sobre la base de la igualdad y no discriminación, con un enfoque de justicia intergeneracional y avanzando en la disponibilidad de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar.

Justificación de los criterios

1. El artículo 4o. constitucional establece el derecho de todas las personas al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. Este derecho debe interpretarse en conjunto con los que reconocen instrumentos convencionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, para participar en la vida cultural y artística de la comunidad, así como la obligación de las autoridades para desarrollar, conservar y difundir la ciencia, la cultura y el arte (párr. 30).⁴⁸

En este contexto, la cultura comprende el "conjunto de rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social y que abarcan, además de las artes y las letras, estilos de vida, maneras de vivir juntos, sistemas de valores, tradiciones y creencias." (Párr. 33)⁴⁹ Es un proceso interactivo que tiene en cuenta la individualidad y la alteridad de la cultura como creación y producto social, que debe reconocerse como patrimonio de la humanidad y tiene además una dimensión de justicia dimensión intergeneracional (párr. 34).

En cuanto a la realización del derecho a participar en la vida cultural, la Segunda Sala notó que requiere ciertos elementos que deben cumplirse sobre la base de igualdad y no discriminación, incluyendo el de disponibilidad, referido a "la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones; espacios abiertos compartidos esenciales para la interacción cultural, como parques, plazas, avenidas y calles [...] bienes culturales intangibles, como lenguas, costumbres, tradiciones, creencias, conocimientos e historia, así como valores, que configuran la identidad y contribuyen a la diversidad cultural de individuos y comunidades." (Párr. 35).

La Segunda Sala abordó después las obligaciones estatales para respetar, proteger y cumplir o garantizar el derecho humano a la cultura (párr. 37), y concluyó que el Estado debe adoptar medidas administrativas, legislativas, judiciales y las que sean necesarias para proteger el patrimonio cultural en todas sus formas —incluyendo los sitios históricos, monumentos, obras de arte y obras literarias, entre otras— para ser transmitido además a las generaciones futuras (párr. 39).

El Estado debe adoptar medidas administrativas, legislativas, judiciales y las que sean necesarias para proteger el patrimonio cultural en todas sus formas —incluyendo los sitios históricos, monumentos, obras de arte y obras literarias, entre otras— para ser transmitido además a las generaciones futuras.

⁴⁸ Artículos 15.1. a) y 15.2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como 14.1. a) d y 14.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Protocolo de San Salvador—. La sentencia se apoya también en la Observación general No. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.

⁴⁹ ONU. UNESCO. Declaración universal sobre la diversidad cultural. Adoptada el 2 de noviembre de 2001. Preámbulo.

2. El tribunal colegiado que negó el amparo solicitado por REM y ACH consideró que no contaban con interés legítimo para promover el juicio contencioso original, entre otras ideas porque no acreditaron que los domicilios donde dijeron vivir guarden una proximidad tal con las instalaciones de la línea 7 del Metrobús que permitiera considerar afectados sus derechos a un medio ambiente sano y de acceso a la cultura, como consecuencia del permiso otorgado a la empresa de publicidad. En la sentencia combatida se expuso que el domicilio y la residencia no se pueden probar solamente con la credencial para votar y un recibo de pago de servicios.

En la sentencia del tribunal colegiado se utilizó como ejemplo de una manera de probar el interés legítimo el caso de las personas cuya residencia esté comprendida en el perímetro visual de monumentos históricos o con valor artístico, y, por lo tanto, se beneficiarían de la apreciación de dicho monumento desde su residencia.

Para el tribunal colegiado, "[e]n tal supuesto, si la posibilidad de apreciar y disfrutar el monumento histórico o artístico se viera comprometida o afectada por la instalación de mobiliario urbano (limitación de la vista, distorsión de sus colores por la instalación de luminarias o anuncios publicitarios), el residente resentiría un menoscabo en el regular disfrute del bien cultural y, por tanto, una resolución favorable le reportaría un beneficio actual o futuro pero cierto: poder apreciar desde su domicilio los bienes con valor histórico, cultural o artístico sin distorsión alguna."

"En el caso del derecho a un medio ambiente adecuado, la proximidad del domicilio de residencia con el lugar de instalación de la publicidad urbana también tiene relevancia, pues si la proyección de luz, ruido o contenido de la publicidad ni siquiera son apreciables a la distancia que media entre aquéllos, no existe la condición relativa a la "especial situación frente al orden jurídico" necesaria para la configuración del interés legítimo." (Párr. 26).

Para la Segunda Sala, utilizar como lo hizo el tribunal colegiado un estándar de proximidad o vecindad al área en donde fueron colocados los anuncios publicitarios que se estiman lesivos al patrimonio cultural e histórico del Estado mexicano como criterio para decidir sobre el interés legítimo de los demandantes, es un criterio equivocado (párr. 43).

En cuanto a las consideraciones del tribunal colegiado sobre el uso de una credencial de elector, la Corte resolvió que para efectos del análisis del interés legítimo, sí constituye, por regla general, un indicio suficiente para acreditar el domicilio (párr. 45). Lo anterior es así porque "en tratándose de afectaciones a intereses difusos o colectivos, esta Segunda Sala ha sostenido que el interés *legítimo puede acreditarse mediante pruebas indiciarias respecto al agravio cualificado o diferenciado que resiente una determinada persona o colectividad; tal y como lo es, precisamente, la exhibición de la credencial de elector en donde se precise que la persona tiene su domicilio en el municipio o delegación en donde se aduzca la existencia de un daño a tales derechos.*" (Párr. 46) (Énfasis en el original).

Para mayor claridad, después de recordar varios precedentes constitucionales sobre el tema, la Segunda Sala determinó que "existe una clara línea jurisprudencial de esta Corte Constitucional en el sentido de que: (I) el interés legítimo en tratándose de la afectación a derechos económicos, sociales o culturales, en su vertiente difusa o colectiva, **se puede corroborar en forma indiciaria**; y (II) **la credencial de elector constituye una prueba adecuada y suficiente para tales efectos, esto es, para demostrar que el justiciable habita en la localidad donde se aduce la existencia de un daño a tales derechos**—y por ende, que cuenta con un agravio 'cualificado' o 'diferenciado' al del resto de las personas, atento a esa proximidad o vecindad al lugar donde ocurren los daños—. (Párr. 51). (Énfasis en el original).

"Si bien estos precedentes hacen referencia al juicio de amparo y no al juicio contencioso administrativo, lo cierto es que resultan análogamente aplicables a este medio ordinario de defensa, ya que, al final de cuentas, en ambos casos *se está en presencia de la figura del interés legítimo, misma que tiene suficientes similitudes en ambas vías jurisdiccionales.*" (Párr. 52). (Énfasis en el original).

Se explicó también en la sentencia que los criterios citados, aunque se refieren a los derechos humanos a la salud y a un medio ambiente sano, "pueden ser asimilables y aplicables, sin mayor dificultad, a otros derechos sociales, cuando se aleguen afectaciones a intereses difusos o colectivos, como lo es, precisamente, el derecho social a participar en la vida cultural." (Párr. 54). Así, *tratándose de la afectación a monumentos históricos nacionales, para la Corte no es posible exigir la acreditación de una lesión exclusivamente individual, "en tanto la propia naturaleza de tales bienes se proyecta hacia un aspecto propiamente colectivo y social que se encuentra inmerso, destacadamente, en la cultura mexicana."* (Párr. 55). (Énfasis en el original).

Tratándose de la afectación a monumentos históricos nacionales, para la Corte no es posible exigir la acreditación de una lesión exclusivamente individual, "en tanto la propia naturaleza de tales bienes se proyecta hacia un aspecto propiamente colectivo y social.

En otras palabras, "la *protección, conservación, restauración y recuperación* de monumentos históricos o zonas de monumentos históricos, a virtud del precepto 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, se consideran '**de interés nacional**', lo que denota que tales bienes forman parte destacada de los rasgos distintivos que caracterizan a la cultura mexicana y, por ende, **su tutela, lejos de limitarse a una esfera de protección meramente individual, tiene una clara naturaleza colectiva o social que los establece como un patrimonio común para todos los mexicanos, por lo que deben consolidarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras.**" (Párr. 56). (Énfasis en el original).

"En esa inteligencia, los derechos en estos casos se encuentran revestidos de *una fuerte naturaleza social y transgeneracional* que no puede inadvertirse al momento de analizar el interés legítimo; **pues lo que está en juego, son bienes que no atañen a una persona en particular, ni siquiera a un grupo determinado, sino que forman parte del patrimonio común de todos los mexicanos.**" (Párr. 57). (Énfasis en el original).

"El daño a cualquier bien cultural deteriora el patrimonio cultural de toda la humanidad, ya que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial".

"En conclusión, al igual que el derecho humano a un medio ambiente sano, el derecho de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural, *tiene un inherente componente social*, pues si bien algunos aspectos concretos del patrimonio pueden tener una repercusión y unos vínculos especiales para determinados grupos de personas, lo cierto es que **'el daño a cualquier bien cultural deteriora el patrimonio cultural de toda la humanidad, ya que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial'**. Es decir, **'los titulares del derecho a la salvaguardia y a la preservación de su patrimonio cultural y espiritual son, en última instancia, los colectivos afectados o, en su defecto, la humanidad en su conjunto.'**" (Párr. 58). (Énfasis en el original).

"Los titulares del derecho a la salvaguardia y a la preservación de su patrimonio cultural y espiritual son, en última instancia, *los colectivos afectados o, en su defecto, la humanidad en su conjunto*".

La Corte estableció también que la evaluación del interés legítimo cuando se reclamen violaciones a derechos culturales, al igual que se ha establecido en la jurisprudencia sobre el derecho humano a un medio ambiente sano, debe realizarse bajo un estándar de flexibilidad, en conjunción con los principios pro persona y pro actione, "en la medida que la afectación a estos derechos **es resentida por la sociedad, como tal, y la protección eventual de una decisión judicial, consecuentemente, depararía no sólo beneficios a todo un grupo de personas, sino inclusive, a generaciones futuras que pudiesen seguir disfrutando el acceso efectivo a tales bienes históricos de la cultura mexicana.**" (Párr. 69). (Énfasis en el original).

La evaluación del interés legítimo cuando se reclamen violaciones a derechos culturales, al igual que se ha establecido en la jurisprudencia sobre el derecho humano a un medio ambiente sano, debe realizarse bajo un estándar de flexibilidad, en conjunción con los principios pro persona y pro actione.

Por estas razones la Segunda Sala determinó que la credencial de elector sí constituye una prueba adecuada y suficiente para acreditar el domicilio y, por lo tanto, la proximidad o vecindad al área donde tienen lugar las presuntas afectaciones al derecho humano de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural —y con ello, su interés cualificado o diferenciado respecto al resto de la población— (párr. 61).

Pero más allá de la prueba de vecindad con los monumentos históricos por el domicilio, en cuanto a la decisión del tribunal colegiado de negar el interés legítimo de ACH y REM porque no lograron demostrar que desde sus casas se ven los anuncios publicitarios colocados en la línea 7 del Matrobús, la Segunda Sala resolvió que "esa exigencia de 'extrema proximidad' *no resulta justificable*, atento a tres razones fundamentales: (I) porque el interés legítimo sólo requiere de un estándar de *razonabilidad* de afectación; (II) porque esa interpretación es frontalmente contraria a los principios *pro persona* y *pro actione*; y (III) porque el agravio cualificado o diferenciado para combatir aquellas decisiones públicas que afecten la conservación y protección de los monumentos históricos, *en forma alguna se limita a una mera apreciación estética o visual.*" (Párr. 69). (Énfasis en el original).

La existencia razonable de un interés legítimo en el presente caso. Para que exista un interés legítimo se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica —no exclusivamente en una cuestión patrimonial—, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad. *Es decir, que que la afectación a la esfera jurídica debe ser posible* (párr. 70).

En este caso, el hecho de que REM y ACH no demostraron que desde su domicilio se ven los monumentos históricos que se estiman afectados —ante el empleo de publicidad comercial en la línea del Metrobús—, en forma alguna significa que la afectación cualificada o diferenciada que los justiciables alegan, resulte irrazonable (párr. 71) (énfasis en el original).

REM y ACH probaron que tienen su domicilio en dos colonias por las cuales cruza la línea 7 del Metrobús en Paseo de la Reforma, donde hay una zona de monumentos históricos protegida por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y un Decreto de Monumentos expedido por el Ejecutivo Federal, del 11 de abril de 1980 (párr. 73). La Segunda Sala notó también que, en el juicio original, autoridades del INAH manifestaron que la publicidad instalada en las estaciones del Metrobús en parte del Paseo de la Reforma causan un impacto negativo sobre el carácter histórico de los sitios patrimoniales protegidos, por lo que se había solicitado al Metrobús retirarlos (párr. 78). La Corte advirtió también que la avenida Paseo de la Reforma tiene una relevante importancia cultural (párr. 74). Así, para la Corte REM y ACH demostraron la vinculación entre su domicilio y las afectaciones reclamadas al derecho de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural; es decir, atento a un parámetro de proximidad o vecindad directa con el lugar donde presuntamente existen los daños; lo cual es suficiente para demostrar su interés legítimo para reclamar los permisos de publicidad en las estaciones del Metrobús (párr. 85).

La obligación de examinar el interés legítimo en forma más favorable para el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva. La Corte ha reiterado muchas veces que al analizar las reglas o principios de procedencia de los recursos internos, es indispensable que los jueces y tribunales atiendan al deber de interpretar esas normas generales de la forma más favorable para facilitar el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva (párr. 86). Contrario a esta interpretación, el tribunal colegiado decidió adoptar el entendimiento más restrictivo posible del interés legítimo, pretendiendo más bien que se probara un interés jurídico, utilizando la doctrina de la servidumbre de vista (párr. 91).

El valor de los monumentos históricos trasciende a meros aspectos estéticos o visuales. La Corte no estuvo tampoco de acuerdo con la interpretación del tribunal colegiado que redujo la afectación a los monumentos históricos a un aspecto de incidencia estética o visual, sobre todo porque dichos bienes son caracterizados como patrimonio cultural nacional, no por su valor o cualidad estética, sino por su carácter histórico (párr. 97).

Este razonamiento se justificó en la sentencia de la siguiente forma "resulta errada la estimación del Tribunal Colegiado *en cuanto pretende circunscribir la afectación alegada a los monumentos históricos bajo un parámetro exclusivamente 'visual' o 'estético'*, pues el valor de tales bienes culturales trasciende a esos elementos, *para imponer el deber de proteger*

su integridad, como tal, más allá y con entera independencia de sus meras injerencias visuales—no en vano se valora a un determinado monumento histórico aunque no resulte estético, perfectamente apreciable, o bien, se encuentre prácticamente en ruinas, pues se insiste, su valía cultural atiende preponderantemente a su origen cronológico y la experiencia que pretende transmitir a presentes y futuras generaciones, como testimonio de ciertas ideas o valores de una determinada civilización—. (Párr. 103). (Énfasis en el original).

El patrimonio cultural debe entenderse como "el conjunto de recursos que posibilitan la identificación cultural y los procesos de desarrollo de las personas y de los grupos, que estos, implícita o explícitamente, desean transmitir a las generaciones venideras.

La sentencia definió asimismo que el patrimonio cultural debe entenderse como "el conjunto de recursos que posibilitan la identificación cultural y los procesos de desarrollo de las personas y de los grupos, que estos, implícita o explícitamente, desean transmitir a las generaciones venideras" (párr. 105). Atendiendo a todo el marco conceptual presentado en la sentencia, la Segunda Sala reconoció el interés legítimo de ACH y REM y concluyó que "es evidente que la intención de los accionantes en el juicio de origen no es simplemente combatir una decisión pública porque pudiese afectar la 'visibilidad' de determinados monumentos históricos, esto es, que el reproche se haya limitado a una simple injerencia en la posibilidad de apreciar, sin estorbos, a estos bienes culturales. Antes bien, la afectación aducida por los accionantes se dirige a evitar que estas decisiones o autorizaciones públicas pongan en riesgo la integridad y conservación, como tal, de tales monumentos históricos." (Párr. 106).

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 566/2015, 15 de febrero de 2017⁵⁰

Hechos del caso

En junio de 2011 el gobierno del estado de Nayarit encomendó a través de un contrato de obra pública a una empresa la construcción de la primera etapa del proyecto Ciudad de las Artes (en adelante, el proyecto CA), a realizarse en un inmueble que era un estadio de fútbol en la ciudad de Tepic. Más tarde el Congreso del Estado de Nayarit aprobó la solicitud del gobierno local para adquirir un crédito que permitiera la realización de la segunda fase parte del proyecto CA. En junio de 2013 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit un decreto que autorizaba al gobernador a desincorporar y enajenar el inmueble donde se ubicaba el parque de béisbol y, en el mismo año, se emitió la primera convocatoria para su venta pública.

Un grupo de ciudadanos de Nayarit interpusieron entonces una demanda de amparo en contra de diversas autoridades locales por su omisión de finalizar el proyecto CA, argumentando que se habían vulnerado sus garantías a la educación y la cultura contenidas en los artículos 1o., 3o. y 4o. de la Constitución; artículos 22 y 27 de la Declaración Universal

⁵⁰ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

de los Derechos Humanos; artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civil y Políticos; artículo 14, párrafo 1, inciso a) y artículo 14, apartado 2 del protocolo de San Salvador; artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El juez que conoció del asunto desechó la demanda y las personas de la comunidad interpusieron un recurso de revisión que fue sobreesido por el tribunal colegiado porque éste no encontró que las personas tuvieran interés legítimo en el caso.

Las personas referidas presentaron un recurso de revisión, solicitando su atracción por la Suprema Corte. La Primera Sala resolvió negar el amparo porque encontró que no se violó el derecho de acceso a bienes y servicios culturales de las personas demandantes.

Problemas jurídicos planteados

1. Las personas habitantes en Tepic que solicitaron el amparo, ¿cuentan con un interés legítimo para combatir la omisión de finalizar el proyecto Ciudad de la Artes, como una violación a sus derechos a la educación y la cultura, protegidos por los artículos 1o., 3o. y 4o. de la Constitución; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 del Pacto Internacional de Derechos Civil y Políticos; 14, párrafo 1, inciso a) y artículo 14, apartado 2 del Protocolo de San Salvador?

2. ¿Cuál es el contenido mínimo del derecho a la cultura?

3. En el caso concreto, ¿la omisión de terminar el proyecto de la Ciudad de las Artes, viola el derecho a la cultura de las personas habitantes en la ciudad de Tepic, afectadas, al impedirles acceder a bienes culturales?

Criterios de la Suprema Corte

1. Cinco de las personas de la comunidad que interpusieron el juicio de amparo demostraron tener una posición especial frente al orden jurídico, suficiente para admitir su interés legítimo para solicitar la protección constitucional de su derecho a acceder a bienes y servicios culturales, particularmente, porque además de probar su residencia en la ciudad de Tepic, presentaron pruebas que acreditaban que pertenecían a una asociación civil, cuyo objeto social es la difusión, promoción y apoyo de actividades artísticas y culturales; así como, pruebas documentales de su trayectoria artística, de su participación en proyectos de desarrollo cultural comunitario o, bien, de los apoyos que han sido mercedoras en material cultural por parte de los fondos para la cultura y las artes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

2. De la interpretación del derecho a la cultura, como un derecho social, se desprende que éste es un derecho prestacional a tener acceso a bienes y servicios culturales, que contempla

una obligación a cargo del Estado de generar bienes y servicios culturales a los cuales puedan acceder las personas o comunidades.

3. La omisión de terminar el proyecto de la "Ciudad de las Artes" no viola ninguna de las obligaciones derivadas del derecho fundamental a la cultura, ya que no afecta el núcleo esencial del derecho a la cultura, puesto que se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busca el pleno goce del derecho a la cultura y no es una medida regresiva, pues, ni siquiera se había comenzado a construir la segunda etapa del proyecto, de tal modo que no se puede decir que los afectados ya tuvieran acceso a bienes y servicios culturales que después les hayan quitado. Si bien, las omisiones como actos reclamados que afectan derechos sociales, por lo general, no constituyen medidas regresivas, porque éstas sólo existen cuando se revierten las prestaciones ya alcanzadas en el cumplimiento de un derecho. Pues, normalmente, lo anterior requiere de una conducta de hacer.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala recordó varios criterios establecidos por la Suprema Corte sobre el interés legítimo contenido en la fracción I del artículo 107 de la Constitución, de cuyo análisis armónico concluyó 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." (Pág. 14, párr. 1).

Con estos precedentes en mente se analizó si la omisión de culminar el proyecto CA afectaba el derecho a la cultura de las personas de la comunidad que interpusieron el juicio de amparo, tomando en consideración que este proyecto les creó una expectativa de acceder a bienes y servicios culturales como una cineteca, ludoteca, biblioteca, área de la escuela de música y la escuela de Bellas Artes del Estado de Nayarit. Para la Primera Sala, el conjunto de diversos proyectos que se tenían contemplados a culminar dentro del predio Ciudad de las Artes constituyen una expectativa de derecho para las personas de la comunidad que presentaron el amparo (pág. 14, párr. 2).

Consecuentemente, la Sala consideró que al solicitar la tutela de su derecho a acceder a bienes y servicios culturales, cinco de esas personas acreditaron contar con un interés legítimo para promover el juicio de amparo, ya que P1 acreditó ser miembro de una asociación civil cuyo objeto social es la difusión, promoción y apoyo de actividades artísticas

y culturales; P2 presentó pruebas documentales de su trayectoria artística, especialmente de su carrera técnica de teatro; P3 acreditó haber participado en el proyecto de desarrollo cultural comunitario denominado "Barrios Vivos Mexicaltzingo 2013"; P4 probó ser miembro de la asociación civil Comunidad de Artistas e Intelectuales de Nayarit; y P5 acreditó que ha recibido apoyos por parte de los Fondos Estatales para la Cultura y las Artes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (pág. 15, párrs. 1 y 2).

2. La Corte encontró que esas cinco personas acreditaron tener un especial interés en la cultura y haber participado en distintos proyectos de estudio, promoción, difusión o realización de actividades artísticas y culturales en Tepic. Por tanto, la culminación del proyecto CA les reportaría un beneficio determinado, actual y cierto, a saber: el acceso a nuevos espacios culturales que les permita continuar la promoción y difusión de la cultura y las artes. Dicho de otra forma, la omisión de culminar la obra, afecta las actividades que las personas solicitantes del amparo normalmente realizan en la promoción, difusión y realización de actividades artísticas y culturales (pág. 15, párr. 3).

Además, la Sala aclaró que la acreditación del interés legítimo de este grupo no se probó únicamente "por su interés en actividades culturales, sino también porque estos quejosos demostraron realizar dichas actividades en Tepic". Puesto que, "no podría considerarse que dichos quejosos obtendrían un beneficio actual y cierto si no hubieran probado que podrían tener acceso a dicho complejo cultural", lo cual demostraron "al probar a través de copias certificadas de sus credenciales de elector que son vecinos del municipio de Tepic, lugar donde se llevaría a cabo el proyecto en cuestión" (pág. 16, párr. 2).

3. En esta sentencia la Primera Sala desarrolló un marco conceptual del contenido del derecho a la cultura protegido en el parámetro de regularidad constitucional.

El derecho fundamental a la cultura

El derecho al acceso a la cultura se encuentra protegido en los artículos 4o. de la Constitución General; 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y 14.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" y se desarrolla en varias vertientes (pág. 17, párr. 4 y párr. 18, párr. 1).

"En este mismo sentido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Comité DESC) en su Observación General No. 21 ha explicado que la cultura tiene un contenido polifacético, con tres componentes: la participación en la vida cultural; el acceso a la vida cultural, y la contribución a la vida cultural." La realización del derecho a participar en la

La realización del derecho a participar en la vida cultural requiere, entre otras cosas, "la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones."

vida cultural requiere, entre otras cosas, "la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones" (pág. 18, párr. 2). Siguiendo estas ideas la Corte expuso que el derecho a la cultura "incluye un derecho prestacional a tener acceso a bienes y servicios culturales.

El deber de proteger el núcleo esencial del derecho a la cultura

En su Observación General No. 3 el Comité DESC reconoció el deber de proteger el núcleo esencial de los derechos sociales, y señaló que "corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos". En su Observación General No. 21 sobre el derecho a la cultura, el Comité DESC también reconoció que existe un núcleo esencial del derecho a la cultura (pág. 20, párr. 2).

Por su parte, la Suprema Corte ha sostenido en otras decisiones⁵¹ que los derechos sociales tienen un *núcleo esencial* que debe ser protegido por el Estado, el cual puede interpretarse como el contenido mínimo que debe ser protegido absolutamente, aunque ese mínimo puede ser ampliado. Con otras palabras es deber del Estado asegurar por lo menos la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (pág. 21, párrs. 1, 2 y 3). Para la Corte, la obligación de proteger el núcleo esencial de estos derechos implica un deber de resultado (pág. 22, párr. 2).

En este contexto puede distinguirse al menos tres niveles de protección para los derechos sociales: "(i) un *núcleo esencial* que protege la *dignidad de las personas* e impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato e ineludible en caso de una vulneración; (ii) cuando se sobrepase ese núcleo esencial, un deber de alcanzar *progresivamente* la plena realización del derecho; y (iii) un deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas. Si bien estos dos últimos puntos serán desarrollados con más detalle posteriormente, es necesario introducir desde ahora esta distinción para aclarar que los deberes que se imponen al Estado en tienen alcances distintos." (Pág. 25, párr. 1).

En el caso del derecho a la cultura, el Comité DESC, en su Observación General No. 21 aclaró que el párrafo 1 inciso a del artículo 15 del Pacto conlleva, por lo menos, la obligación de crear y promover un entorno en el que toda persona, individualmente, en asociación con otros o dentro de una comunidad o grupo, pueda participar en la cultura de su elección. Si bien puede decirse que el Comité DESC estableció los alcances de lo

⁵¹ Ver por ejemplo las sentencias de los amparos en revisión 323/2014; 378/2014 y 750/2015.

que sería el núcleo esencial de este derecho, la Sala consideró que son los tribunales quienes "deben analizar en cada caso concreto si la vulneración que se alega al derecho a la cultura afecta la *dignidad*" y si es el caso "deberá declararse violado el núcleo esencial de dicho derecho". (pág. 25, párr. 2 y pág. 26, párr. 1). (Énfasis en el original).

Son los tribunales quienes "deben analizar en cada caso concreto si la vulneración que se alega al derecho a la cultura afecta la *dignidad*" y si es el caso "deberá declararse violado el núcleo esencial de dicho derecho".

El deber de alcanzar progresivamente la protección del derecho

La Corte luego explicó que una vez satisfecho el núcleo esencial de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene una obligación de finalidad: alcanzar mediante los medios que considere más adecuados la realización progresiva de todos los derechos sociales (pág. 28, párr. 1). Por esta razón, los tribunales deben analizar si la medida impugnada se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busque alcanzar la plena realización del derecho social (pág. 28, párr. 2). Adicionalmente, la Sala precisó que si bien los juzgadores pueden evaluar la razonabilidad de una medida, son las autoridades administrativas quienes están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales. Motivo por el cual, "al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser *deferentes* con dichas autoridades" (pág. 29, párr. 1).

El deber de no regresividad

La Corte reiteró también en esta sentencia que los los derechos económicos, sociales y culturales también imponen un deber de no regresividad, que se puede desprender del mandato de progresividad protegido en los artículos 1o. constitucional, 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para la Sala, dicho mandato "supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado está obligado a *no dar marcha atrás*, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos" (pág. 30, párr. 2 y párr. 31, párr. 1). (Énfasis en el original).

La Sala aclaró que el deber de no retroceso tampoco es absoluto. El Comité DESC ha señalado que todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por la referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que disponga cada Estado. Así, en la adopción de medidas que resulten regresivas, corresponde al Estado justificar con información suficiente y argumentos pertinentes la necesidad de dar ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social. De ahí que, "la constitucionalidad de una medida regresiva en materia de derechos económicos, sociales y culturales depende de que supere un *test de proporcionalidad*, lo

que significa que la medida debe perseguir un fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto." (Pág. 32, párr. 1). (Énfasis en el original).

Previo al análisis del test de proporcionalidad deberá determinarse si la medida tiene un carácter regresivo. En este sentido, se puede distinguir entre dos tipos de regresividad: la de resultados y la normativa. En el primer caso, existe regresividad cuando los resultados de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En el segundo caso, existe regresividad normativa simplemente cuando una norma posterior suprime, limita o restringe los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social.

"Para analizar si con la omisión de concluir el proyecto de la Ciudad de las Artes se violó el derecho de las personas solicitantes del amparo a que el Estado genere bienes y servicios culturales a los cuales puedan acceder, la Primera Sala verificó el cumplimiento de los tres deberes principales que deben observar las autoridades estatales: el deber de proteger el núcleo esencial del derecho; el deber de realizar progresivamente el alcance del derecho; y el deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas." (Pág. 20, párr. 1).

En este caso, la Primera Sala consideró que "la omisión reclamada *no viola el núcleo del derecho* de los quejosos al acceso a la cultura", al advertir que "la omisión de construir una extensión de la cineteca nacional, una ludoteca, una biblioteca, el área de la escuela de música y la escuela de Bellas Artes del Estado de Nayarit, no genera una afectación tan grave en la esfera de los quejosos que pueda calificarse como una vulneración a su dignidad". No obstante, la Sala precisó que, a pesar de lo anterior, aún debía de analizarse "si al omitir terminar la infraestructura en cuestión, el Estado vulneró el deber de alcanzar progresivamente la protección plena del derecho a la cultura o el deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas." (Pág. 26, párrs. 2 y 3).

Tampoco se vulneró la obligación de progresividad en la satisfacción del derecho porque en el caso concreto existe una política pública razonable sobre el acceso de las personas a distintos bienes e infraestructuras culturales. Esto porque el gobierno del Estado de Nayarit concluyó la primera etapa de dicho proyecto, en la que se construyó un espacio propicio para exponer pintura y escultura y donde además se imparten talleres de pintura, oratoria y escultura; un espacio adecuado para practicar algunas disciplinas deportivas; así como un auditorio y un cine al aire libre para que los vecinos del municipio de Tepic tuvieran acceso a bienes y servicios culturales.

De ahí que, para la Sala "resulta evidente que el Estado sí tiene una política pública mediante la cual razonablemente se busca alcanzar *progresivamente* la plena realización del derecho a la cultura" (pág. 29, párr. 2) (énfasis en el original). Para la Corte, lo anterior no pasa por

desapercibido que el artículo décimo del decreto por el que se autorizó al Ejecutivo a desincorporar y vender el terreno donde se realizaría la segunda etapa del proyecto, es una decisión que también es razonable, "ya que destinar los recursos de la venta a una universidad pública, abonará a satisfacer al derecho a la educación, lo cual es una decisión de política pública razonable" (pág. 30, párr. 1).

Se decidió asimismo que en este caso no existió una regresividad normativa porque porque no se reformó alguna norma que les hubiera otorgado un derecho a los quejosos y que fuera eliminado o restringido con la medida impugnada. La aprobación de un proyecto no les genera ningún derecho en su esfera jurídica y, por tanto, la omisión de concluir el proyecto no puede ser regresiva en ese sentido. Por otra parte, la Sala aclaró que tampoco podría considerarse que en este caso existía una regresividad de resultados, "toda vez que ni siquiera se había comenzado a construir la segunda etapa del proyecto, de tal manera que no se puede decir que los quejosos ya tuvieran acceso a bienes y servicios culturales que después les hayan quitado" (pág. 33, párr. 3).

En suma, "las omisiones como actos reclamados que afectan derechos sociales, por lo general, no constituyen medidas regresivas", puesto que "éstas sólo existen cuando se revierten las prestaciones ya alcanzadas en cumplimiento de un derecho, lo cual normalmente requiere de una conducta de hacer". Pues, "queda claro que la omisión reclamada no afecta el núcleo esencial del derecho a la cultura, se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busca el pleno goce del derecho a la cultura y no es una medida regresiva." (Pág. 34, párrs. 1 y 2).

5.2 Competencias para el registro y la preservación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México, cuando su conservación no es de interés nacional

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 17 de agosto de 2017⁵²

Hechos del caso

Dos partidos políticos, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentaron acciones de inconstitucionalidad para

⁵² Unanimidad de once votos en reconocer la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, sobre las obligaciones para el registro y catalogación del patrimonio (primer enunciado del numeral impugnado) y de preservación (segundo enunciado del numeral impugnado), consistentes, respectivamente. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

cuestionar la validez de algunas disposiciones contenidas en la Constitución de la Ciudad de México, incluyendo la regulación del patrimonio de la Ciudad.⁵³ Entre los planteamientos de inconstitucionalidad que se presentaron a la Suprema Corte se argumentó que se había invadido la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, en términos de la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal.⁵⁴

El Pleno de la Corte reconoció la validez de las disposiciones reclamadas de la Constitución de la Ciudad de México que se refieren a las atribuciones del gobierno local y de las alcaldías, en coordinación con el gobierno federal, y conforme a la ley en la materia, de llevar el registro del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial, así como preservar todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos, artísticos y que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, de la Constitución de la Ciudad de México, que establece la obligación de registrar y catalogar el patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México, es decir, bienes artísticos e históricos cuya conservación no es de interés nacional, invade la esfera de competencias de la Federación, en términos del artículo 124 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, de la Constitución de la Ciudad de México, no invade la esfera de competencias de la Federación, porque el establecimiento a nivel local de una obligación de registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México —es decir, respecto de los bienes artísticos e históricos cuya conservación no es de interés nacional— no invade en modo alguno facultades exclusivas de la Federación, en términos del artículo 125 de la Constitución Federal y de lo dispuesto en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

⁵³ **Artículo 18 de la Constitución de la Ciudad de México.** Patrimonio de la Ciudad

"A. Patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial

3. El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías, en coordinación con el gobierno federal, y conforme a la ley en la materia, establecerán la obligación para el registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial. Esta misma ley establecerá la obligación de la preservación de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección."

⁵⁴ **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad:

"XXV. [...] para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; [...]."

Justificación del criterio

Del análisis del régimen de competencias federales sobre los monumentos artísticos e históricos, el Tribunal Pleno explicó que que el Congreso de la Unión tiene una prerrogativa para definir cuándo se actualiza el interés nacional para especificar cuáles son los monumentos artísticos e históricos cuya regulación corresponde de manera exclusiva a la Federación. Para el Pleno, lo anterior significa que "la misma Constitución Federal reconoce implícitamente la existencia de bienes artísticos e históricos que **no revisten interés nacional** y, por tanto, cuya regulación es competencia de las entidades federativas en términos del artículo 124 constitucional" (págs. 178, párrs. 1 y 179, párr. 1). (Énfasis en el original).

De acuerdo con el texto constitucional, los monumentos "cuya conservación sea de interés nacional" son "únicamente a los monumentos artísticos e históricos". No obstante, "[l]a competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, en cambio, es absoluta y no admite condición alguna" (pág. 179, párr. 1). Es por lo anterior que, para el Pleno de la Suprema Corte, "las entidades federativas sí tienen la facultad para emitir normas generales de carácter local para proteger como monumentos históricos, por ejemplo, bienes inmuebles construidos a principios del siglo XX, o bien como monumentos artísticos a los murales sobre los cuales la Federación no haya emitido una declaratoria por no considerar, bajo sus propios criterios, que tengan valor estético relevante. La validez de estas normas locales estará desde luego condicionada a que no invadan el ámbito de competencia exclusiva federal que describimos en los puntos anteriores." (Pág. 182, párr. 1).

Es en este sentido que debe entenderse que la obligación de registro y catalogación, que se establece en el artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, está acotada al patrimonio cuya regulación no le corresponde a la Federación. Pues, para el Tribunal Pleno, "no sería lógico pensar que los mandatos señalados en este precepto están destinados a autoridades federales que escapan de su imperio". Ya que, en este caso, el constituyente local acotó este artículo a determinados bienes que conforman el "patrimonio de la Ciudad", los cuales "no necesariamente encuadran en aquellos que son del interés de la Nación, en términos del artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal o de la propia ley reglamentaria." (Pág. 182, párr. 2).

En palabras del Tribunal, "[l]o que hace el numeral impugnado es reconocer que hay un grupo de bienes que pueden ser de especial interés para los capitalinos y sobre los cuales no necesariamente se actualiza un interés nacional. Esto permite que las autoridades de la Ciudad de México ejerzan competencias de orden local para registrarlos, catalogarlos y preservarlos, siempre que no exista una declaratoria por parte de las autoridades federales y no se trate de uno de los bienes establecidos en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos." (Pág. 182, párr. 3).

"Si el interés de protección y conservación sólo se actualiza respecto del patrimonio capitalino (en bienes sobre los cuales no ha existido una manifestación de interés por parte de la Federación) las autoridades locales pueden válidamente llevar a cabo acciones, en el ámbito de su competencia, para garantizar su conservación".

Lo anterior implica que "en aquellos casos en los que exista un interés conjunto de la Nación y de la Ciudad, en principio se estará a lo que decidan las autoridades federales". Sin embargo, "si el interés de protección y conservación sólo se actualiza respecto del patrimonio capitalino (en bienes sobre los cuales no ha existido una manifestación de interés por parte de la Federación) las autoridades locales pueden válidamente llevar a cabo acciones, en el ámbito de su competencia, para garantizar su conservación." (Pág. 183, párr. 1).

Así pues, respecto a los bienes artísticos e históricos cuya conservación no sea de interés nacional, de acuerdo con el Pleno, debe concluirse que "el establecimiento a nivel local de la obligación de registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México, no invade en modo alguno facultades exclusivas de la Federación" (pág. 183, párr. 2).

Por último, el Pleno también notó sobre la catalogación y registro de bienes inmateriales que no son competencia de la Federación, que "[e]n la medida que la Constitución Federal y la ley del Congreso antes mencionada solamente otorgan a la Federación competencia sobre ciertos bienes materiales, en términos del artículo 124 constitucional la atribución para determinar el registro y catalogación de cualquier tipo de bien inmaterial que sea susceptible de protección corresponde a las autoridades locales. En esta tesitura, la Ciudad de México indudablemente tiene atribuciones constitucionales para establecer la obligación de su registro y catalogación." (Pág. 184, párrs. 1 y 2).

5.3 Acción reivindicatoria y bienes del dominio público de la Nación (monumentos históricos y bienes eclesiásticos)

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 881/2021, 11 de agosto de 2021⁵⁵

Hechos del caso

El Gobierno federal, a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, presentó una demanda de amparo en contra de la sentencia dictada por un tribunal unitario en materia civil y administrativa, especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, en la cual confirmó el resultado de un juicio ordinario civil de acción reivindicatoria interpuesta por Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, sociedad anónima de capital variable (en adelante TBR) en el cual buscó y obtuvo una declaración judicial de su legítima propiedad sobre un terreno que forma parte del monumento histórico

⁵⁵ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Ex Convento de Culhuacán, en la Ciudad de México y su entrega por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

El tribunal colegiado otorgó el amparo al gobierno federal y TBR presentó un recurso de revisión para inconformarse con esa sentencia, que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia. Entre los agravios que planteó en el medio de defensa, TBR dijo que el tribunal colegiado no se pronunció sobre el respeto a su derecho de propiedad privada protegido por el artículo 27 constitucional en sus párrafos primero y tercero, así como el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para TBR, el tribunal colegiado interpretó incorrectamente su derecho de propiedad porque determinó que el terreno es un bien de dominio público y propiedad de la Federación, por tratarse de un monumento histórico por determinación de la ley y no era necesario expropiarlo. También solicitó declarar inconstitucionales varias disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas por ser contrarias al derecho de propiedad privada protegido por el artículo 27 constitucional.

La Primera Sala confirmó la sentencia y amparó al gobierno federal porque encontró que el tribunal colegiado tuvo razón cuando resolvió la controversia sobre la propiedad del terreno en disputa sobre la consideración de que los conventos son bienes nacionales porque, en su calidad de bienes eclesiásticos que fueron incorporados al patrimonio de la Nación, están fuera del comercio y no sujetos a acción reivindicatoria.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las disposiciones que la compañía TBR reclamó como sistema normativo de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, son inconstitucionales porque permiten la afectación del derecho de propiedad privada sin cumplir los requisitos constitucionales para hacerlo, al establecer que por determinación de la ley los bienes inmuebles son monumentos históricos (a los cuales se les considera bienes de dominio público)?

2. ¿Fue correcta la interpretación del tribunal colegiado en la cual resolvió que la propiedad del terreno en disputa corresponde al gobierno federal por formar parte del exconvento de Culhuacán y, por lo tanto, al ser un bien del dominio público de la Nación no está sujeto a una acción reivindicatoria para declararse propiedad privada?

Criterios de la Suprema Corte

1. El sistema normativo de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas no es inconstitucional, porque no permite una afectación indebida del derecho de propiedad privada, aun cuando permite una limitación al derecho de propiedad privada cuando establece bienes inmuebles

que son monumentos históricos por determinación de la ley, y que considera bienes de dominio público, sin que previamente se realice su expropiación. La sola regulación de un bien como monumento histórico, no implica que deba ser considerado un bien propiedad de la nación, sujeto al régimen de dominio público de la Federación. La condición de monumento histórico es independiente al régimen de propiedad.

2. El terreno es un bien nacional sujeto al dominio público de la Federación porque formaba parte del exconvento de Culhuacán al ser un anexo de éste, y no un predio colindante. Los bienes eclesiásticos, entre ellos los conventos, entraron a formar parte del patrimonio de la Nación, con motivo de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Al ser un bien del dominio público de la Federación, está fuera del comercio y es inalienable, imprescriptible, inembargable y no sujeto a acción reivindicatoria.

Justificación de los criterios

1. La compañía TBR reclamó como sistema normativo varios artículos de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, así como su Reglamento, porque, en su punto de vista, permite la privación del derecho de propiedad privada, al establecer bienes inmuebles que son monumentos históricos por determinación de la ley, y que considera bienes de dominio público, sin que previamente se realice su expropiación (párrs. 21 y 26).

Para estudiar esos agravios la Primera Sala explicó que el primer paso en el estudio de constitucionalidad de una norma general que se reclama en un amparo directo es establecer su correcta interpretación (pág. 72, párr. 1). La Corte encontró infundados los argumentos de TBR porque partieron de una interpretación incorrecta de los artículos que reclamó como inconstitucionales, en los cuales no se establece que la sola constitución de un bien como monumento histórico implica que deba ser considerado un bien propiedad de la nación, sujeto al régimen de dominio público de la Federación. La condición de monumento histórico es independiente al régimen de propiedad (párrs. 60 y 61).

Para más claridad la Primera Sala explicó que "conforme al artículo 27 constitucional y a lo ya examinado respecto de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la misma Ley de Expropiación, ha de concluirse que, cuando un bien inmueble **de propiedad particular** es reconocido como monumento histórico, ya sea por determinación de la ley o por declaratoria posterior de la autoridad administrativa, si es del interés del Estado [...], que la propiedad del inmueble se recupere para ejercer directamente su control y administración, y los actos de conservación respectivos, como causa de utilidad pública, entonces será necesario expropiarlo en los términos constitucionales, conforme a la Ley de Expropiación, para

"Cuando un bien inmueble de propiedad particular es reconocido como monumento histórico, ya sea por determinación de la ley o por declaratoria posterior de la autoridad administrativa, si es del interés del Estado [...], que la propiedad del inmueble se recupere para ejercer directamente su control y administración, y los actos de conservación respectivos, como causa de utilidad pública, entonces será necesario expropiarlo en los términos constitucionales."

que se constituya como bien de propiedad nacional, sujeto al régimen de dominio público de la Federación, por adquirir la naturaleza de un inmueble federal, y así quede comprendido en los supuestos de los artículos 2, fracción VII, 3, fracción III, 4, último párrafo, y 6, fracción VIII, de la Ley General de Bienes Nacionales." (Párr. 62). (Énfasis en el original).

2. Una vez que la Primera Sala descartó la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados en la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos se estudió si el tribunal colegiado interpretó correctamente su aplicación al caso particular.

El tribunal colegiado le dio la razón al gobierno federal en sus argumentos para cuestionar la sentencia en la que se tuvo como probada la propiedad del terreno en disputa por parte de TBR por dos consideraciones:

La primera es que el terreno es un bien nacional sujeto al dominio público de la Federación porque formaba parte del Ex Convento de Culhuacán al ser un anexo de éste, y no un predio colindante; y los bienes eclesiásticos, entre ellos los conventos, entraron a formar parte del patrimonio de la Nación, con motivo de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (párr. 94).

La segunda es que el terreno entonces, al ser un anexo del Ex Convento de Culhuacán, formaba parte de este, el cual era un monumento histórico por determinación de la ley, y al ser un bien nacional del dominio público de la Federación, está fuera del comercio, pues era inalienable, imprescriptible, inembargable y no sujeto a acción reivindicatoria (párr. 94).

Así, la Primera Sala encontró que el tribunal colegiado tuvo razón cuando resolvió la controversia sobre la propiedad del terreno sobre la base de que consideró que los conventos son bienes nacionales porque en su calidad de bienes eclesiásticos fueron incorporados al patrimonio de la Nación, están fuera del comercio y no sujetos a acción reivindicatoria, pero no sobre la base de que la calidad de monumento histórico de un bien lo convierte, per se, en un bien nacional, del dominio público de la Federación (párr. 101).⁵⁶

⁵⁶ "De manera que ha de admitirse que este segundo enfoque del estudio del tribunal, relativo a la calidad de monumento histórico del bien, **necesariamente** lo hizo sobre la base de que consideró que **los conventos** eran **bienes nacionales**, porque en su calidad de bienes "**eclesiásticos**" fueron incorporados al patrimonio de la Nación, por virtud de esas disposiciones constitucionales y legales que previamente explicó, por lo que se encontraban fuera del comercio y no sujetos a acción reivindicatoria, *pero no sobre la base de que dicho órgano de amparo hubiere estimado que la calidad de monumento histórico de un bien lo convierte, per se, en un bien nacional, del dominio público de la Federación.*" (ADR 881/2021, párr. 101).