

El derecho al mínimo vital frente a la inactividad administrativa en la protección de los derechos humanos

EDGAR PÉREZ GONZÁLEZ¹
ALINA NETTEL BARRERA²

RESUMEN

En el sistema jurídico mexicano, el derecho al mínimo vital impone, en el marco de las obligaciones de actuación encomendadas a las Administraciones públicas, los deberes de promoción, fomento, protección y garantía de los derechos humanos. De este modo, el derecho al mínimo vital proporciona un parámetro de exigibilidad frente a la omisión de deberes de actuación administrativa. La presente investigación busca analizar la inacción de las Administraciones frente a obligaciones impuestas en materia de salud, con el fin de distinguir entre los instrumentos jurídicos de actuación del derecho administrativo (actividad formal) y la actuación que transforma el entorno y la realidad de los administrados (actividad material). Se abordan luego criterios jurisprudenciales que sirven para identificar la inacción administrativa

- 1 Maestro en Administración Pública y profesor en la Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México. Correo-e: edgar.perez@uaq.mx.
- 2 Doctora en Derecho. Profesora de tiempo completo e investigadora de la Facultad de Derecho en la Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México, miembro del grupo colegiado "Derechos humanos y globalización". Correo-e: alinanettel@hotmail.com. Fecha de recepción: 10 de junio de 2017. Fecha de modificación: 20 de septiembre de 2017. Fecha de aceptación: 30 de octubre de 2017. Para citar el artículo: PÉREZ GONZÁLEZ, EDGAR, NETTEL BARRERA ALINA. "El derecho al mínimo vital frente a la inactividad administrativa en la protección de los derechos humanos", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 19, 2018, pp. 317-337. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.13>

material y hacer exigibles derechos e intereses de grupos vulnerables. Con la ayuda de un método dogmático formalista se examina la legislación en materia de salud, los criterios jurisprudenciales recientes para la protección de los derechos fundamentales y la doctrina más representativa en materia de inactividad administrativa.

Palabras clave: Inactividad administrativa, Derecho mínimo vital, Derecho a la salud, Deberes de actuación.

The Minimum Vital Right and the Inactivity of the Public Administration in the Human Rights Protection

ABSTRACT

This paper analyzes the vital minimum right and the positive obligations of duty for the Public Administration in the Mexican legal system. According to the jurisprudence of the Supreme Court of Justice, administrative agencies have to promote, protect and guarantee human rights in order to ensure the minimum vital, providing by this means a parameter of enforceability in cases of inaction. By examining cases of administrative inaction in the health sector, it was possible to distinguish between administrative instruments of action (formal activity of the public administration) and administrative actions that transform the circumstances of individuals (material activity). With the help of a formalist dogmatic method, based on the exam of regulations, case-law and legal doctrine on the right to health, this paper identifies agency inaction pertaining to the material activity, as well as means of its enforcement.

Keywords: Administrative Inactivity, Minimum Vital Rights, Right to Health, Formal Activity of the Administration, Material Activity of the Administration.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico mexicano provee diversas obligaciones de actuación para la Administración pública. De estos mandatos se desprenden prestaciones que están destinadas a garantizar el derecho mínimo vital que, recientemente, se ha reconocido en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de México. El presente trabajo tiene como propósito abordar los modos de actuación de las autoridades administrativas para identificar las formas de inactividad jurídicamente relevantes, es decir, aquellas que pueden ser reprochables a la Administración. Particularmente, se destacan las formas de pasividad o

inacción prestacional pues, más allá del silencio administrativo y el derecho de petición, la omisión de las autoridades frente a deberes de actuación que transforman el entorno o inciden en la forma de desenvolvimiento de la personalidad de los administrados puede representar la vulneración de derechos humanos. Siguiendo este enfoque, se analiza el desarrollo del derecho mínimo vital, o de subsistencia, desde su construcción doctrinal, el cual representa una oportunidad idónea para identificar deberes de actuación no cumplidos por las autoridades responsables. Se aborda, por tanto, el derecho al mínimo vital a la luz de la protección de la salud, como una de las vertientes esenciales del desarrollo de los seres humanos en donde las administraciones públicas encuentran mayor campo de actuación. En este sentido, el derecho administrativo pormenoriza los postulados constitucionales otorgando el marco de referencia legal indispensable para la actuación administrativa. La inactividad material de las Administraciones públicas, en materia sanitaria, representa un reto en el contexto de los países que no han conseguido garantizar las condiciones mínimas de subsistencia de la población.

El trabajo se ha desarrollado a partir de una metodología dogmático-formalista propia de una investigación que aborda la norma como punto de partida para identificar la omisión administrativa jurídicamente reprochable. Las técnicas de investigación utilizadas implican fuentes indirectas como la jurisprudencia, la doctrina y la legislación.

1. LAS FORMAS DE INACTIVIDAD JURÍDICAMENTE REPROCHABLE DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

El derecho administrativo es un ámbito de estudio que parte de la estructura jurídica que el legislador formaliza para desarrollar las competencias otorgadas a un determinado nivel de gobierno en el marco del federalismo. Las competencias son, en definitiva, el marco dentro del cual podemos identificar las obligaciones fundamentales de actuación pública. En esta medida es que jurídicamente podemos exigir el cumplimiento de una determinada actividad. Se pueda o no configurar un derecho público subjetivo, lo cierto es que el ordenamiento prevé órdenes de actuación a las Administraciones, que coadyuvan a garantizar derechos en la medida que pueda identificarse una orden imperativa de actuación que no es cumplida con efectos de protección, ante tal incumplimiento, se actualiza una inactividad jurídicamente reprochable. En la sociedad latinoamericana, en general, estamos habituados a tolerar la pasividad administrativa incluso frente a derechos público-subjetivos. La omisión de actuaciones tanto procedimentales como materiales, realizada al amparo de las vicisitudes económicas o políticas, así como la existencia de medidas paliativas procedimentales, no ha coadyuvado a desarrollar una teoría seria sobre la inactividad al margen de la producción de los actos ficticios en su vertiente negativa o positiva. De ahí la importancia de abordar la temática

para la materialización de la protección de derechos humanos a través de actuaciones prestacionales.

La inactividad administrativa se consolida como un fenómeno jurídico una vez que el deber de actuar de las Administraciones tiene una base reconocible en el ordenamiento jurídico. Afirma Marcos Gómez Puente que "la noción de inactividad administrativa debe partir de supuestos jurídicos, de las reglas y principios del ordenamiento jurídico que definen la posición institucional de la Administración y que regulan su actividad"³. El principio de legalidad, tanto en la vertiente positiva como en la negativa, juega un papel muy importante en el contexto de la actividad administrativa constituyendo el presupuesto de partida para exigirse una determinada actuación. El trabajo de Alejandro Nieto García en los años sesenta recordó que los supuestos y sobreentendidos son peligrosos⁴. En aquel entonces se refería a la supremacía del acto administrativo como medio de control de la Administración a través de los tribunales. Rompiendo con los esquemas que hace cuarenta años parecían sólidos, señaló que la inactividad de la Administración también puede causar perjuicios a los ciudadanos⁵.

Marcos Gómez Puente señala que la inactividad contiene tres elementos: uno material, la constatación de una pasividad o inercia de la Administración; otro formal, que es la omisión por infracción de un deber legal de obrar, de actuar y determina su antijuridicidad; y un tercer elemento ligado al formal, que es la contingencia de las condiciones económicas políticas y sociales que puede perjudicar la acción administrativa, las cuales no habrían de constituir una justificación del incumplimiento de la obligación de resolver.

Este último elemento, ligado al formal, difumina la objetividad del proceso de calificación de inactividad administrativa, pues como afirma el mismo autor, no deja de ser un elemento que queda a la apreciación de las fuerzas políticas de poder, pero además añade "la minorización jurídica o ausencia de causas materiales del elemento formal (deber legal) conlleva a la reducción o desaparición de la antijuridicidad que permitiría atacar la inercia administrativa"⁶. Este tercer elemento citado debe ser un elemento de juicio valorativo, en caso de probarse dentro del proceso instaurado. El autor ofrece una clasificación que atiende a la naturaleza o clase de actuación debida y omitida con base

3 MARCOS GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración* 3.ª ed., Pamplona: Arazandi, 2002, p. 62.

4 ALEJANDRO NIETO GARCÍA, "La inactividad de la Administración y el recurso contencioso administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 37, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1962, pp. 75-76.

5 En este trabajo se utiliza el término "ciudadano y no administrado" siguiendo la doctrina administrativista que reconoce en la posición jurídica del ciudadano el contrapeso a la mera acción de administrar, véase, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Navarra: Aranzadi, 2008.

6 MARCOS GÓMEZ PUENTE, *La Inactividad de la...*, op. cit., p. 63.

a la norma. Existe unanimidad en el estudio de la inactividad administrativa respecto de la fuente normativa para hablar de actuación debida. Este autor distingue, por un lado, entre inactividad formal, que puede ser formal normativa (o reglamentaria), convencional, singular (o procedimental) y formal procesal. Por otro, la inactividad material a su vez se dividiría en inejecución material de actos administrativos, inejecución material de sentencias, inactividad prestacional e inactividad funcional⁷.

Vincenç Aguado estudia la inactividad administrativa a partir de un análisis común de las funciones administrativas y no de las relaciones jurídicas que tienen lugar ante la inactividad administrativa⁸, así, puede distinguirse, atendiendo al elemento subjetivo, la inactividad de efecto unilateral y de efectos multilaterales; atendiendo al elemento atributivo o final, la inactividad de ordenación (actividad de policía, dirección o control) y la inactividad en la Administración prestacional o de incentivación; o atendiendo al elemento objetivo o de resultado, inactividad jurídica (jurídico-formal y jurídico sustancial) e inactividad material. Con posterioridad a la vigencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998, en el marco normativo español, Alejandro Nieto García⁹ reformuló su doctrina y propuso una nueva tipología del fenómeno. Así, esta clasificación más concreta que las anteriores consiste en inactividad silencial, que implicaría una doble naturaleza pues al ser de carácter procedimental –inactividad en emplazo exigible– finalmente implicaría la ausencia de una actividad material e, inactividad material: no se realiza una prestación fáctica por diversas razones: i) porque ha existido una inactividad silencial que implica la ausencia de un acto previo; ii) por inactividad inercial, cuando existiendo acto, simplemente no se ejecuta; y iii) por inactividad resistencial, cuando existiendo una sentencia de condena a la Administración, esta no la ejecuta.

La inactividad silencial con su naturaleza mixta (ausencia de procedimiento y finalmente, de acto y actuación consecuente) se proyecta más allá de las *penurias* del silencio administrativo pues se reconoce su presencia en la inactividad material como consecuencia de la falta del acto administrativo previo (que no se adoptó por la falta de actividad procedimental). Esta nueva y simplificada tipología de inactividad permite reconocer que la falta de procedimiento no siempre es remediable con la aplicación de la técnica del silencio administrativo

7 MARCOS GÓMEZ PUENTE, "La inactividad de la Administración", en Tomás Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. III, t. II, Madrid: Iustel, 2009, pp. 236-240.

8 VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ, *El recurso contra la inactividad de la administración en la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 39.

9 ALEJANDRO NIETO GARCÍA, "La inactividad de la Administración en la LJCA de 1998", *Justicia Administrativa*, número extraordinario: *Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Madrid: Lex Nova, 1999, pp. 48 y ss.

pues cuando, como resultado de la inactividad procedimental de la Administración, se ha dejado de incoar el expediente necesario para realizar finalmente una actuación material de la Administración, el silencio administrativo resulta francamente inútil. En este sentido, el análisis del derecho al mínimo vital desde la perspectiva de la actividad material de la Administración procura superar la tradicional respuesta del ordenamiento frente a la pasividad: que el particular formule una petición y se siente a esperar que la Administración actúe. Se trata de analizar los espacios de tutela que el ordenamiento prevé para exigir el cumplimiento de una actuación debida.

1.1. LA INACTIVIDAD FORMAL

Como hemos señalado, la atención legislativa de la inactividad ha sido monopolizada por la supremacía del acto administrativo en el conjunto de instrumentos formales de actuación administrativa. La inactividad formal es una conceptualización hecha por la doctrina para explicar el fenómeno que surge por determinación de la ley cuando la Administración no responde expresamente a la petición o instancia hecha por el particular¹⁰. La inactividad formal ha sido el mecanismo tradicional de control del ordenamiento sobre la Administración, como se ha comentado. La producción de la negativa ficta, tras el vencimiento del plazo para resolver, tiene por finalidad abrir la vía de recurso para que la Administración o el juzgado de lo contencioso administrativo conozcan del control de legalidad del "no" ficticio. Se trata de una garantía procesal para evitar la indefensión del particular. En este sentido, la figura de la negativa ficta ha colaborado en la cristalización de la naturaleza revisora de actos de la jurisdicción contenciosa.

En México la inactividad administrativa, ante la solicitud de un ciudadano, implica directamente la vulneración al artículo 8.º constitucional que consagra el *derecho de petición*. Frente a la falta de respuesta de la autoridad es procedente juicio de amparo, a través del recurso de garantías se obligará a la autoridad a emitir una respuesta, sin entrar al fondo del asunto. La redacción del artículo 8.º de la Constitución mexicana de 1917, vigente al día de hoy, es prácticamente el mismos desde la Constitución anterior promulgada en 1857:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la república.

10 ALEJANDRO NIETO GARCÍA, "La inactividad material de la Administración: veinticinco años después", *Revista Documentación Administrativa*, n.º 208, Madrid: INAP, 1986, p. 13.

A toda petición deberá recaer un acuerdo de escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Este *derecho de petición* se ha sido traducido por la jurisprudencia constitucional mexicana como derecho de respuesta, pero debemos tener presente que se trata de una construcción decimonónica que, incluso con buenas intenciones, no proporciona un mecanismo ágil para atender las necesidades de la población. A pesar del rango constitucional del *derecho de respuesta*, el derecho administrativo ha acogido a la técnica del silencio administrativo ante la inactividad de la Administración pública. En esta materia, la doctrina ha tenido una justificada y constante referencia al artículo 8.º constitucional precisamente por la vinculación del derecho de petición a la obligación de resolver de la Administración pública.

El juicio de amparo ha opacado el alcance del control de la inactividad administrativa a través de los tribunales ordinarios. Esta situación, que es patente en la doctrina, encuentra justificación en los años en los que el *amparo administrativo* fue el único medio de impugnar la actuación de las Administraciones públicas. El análisis de ambas figuras, silencio administrativo y derecho de petición, en conjunto, es necesaria para entender la inactividad administrativa, incluso, a pesar de que la jurisprudencia la entienda como dos figuras distintas¹¹. Por otro lado, no se trata, como han manifestado algún autor¹², que el Constituyente mexicano haya omitido mencionar al silencio administrativo en la redacción del artículo 8.º constitucional, ni mucho menos que las normas de inferior rango de la Constitución, que prevén la existencia del silencio administrativo como el Código Fiscal de la Federación o la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *autoricen la abstención* de las autoridades obligadas a resolver¹³.

La inactividad formal se identifica con el incumplimiento de la obligación de resolver el procedimiento impuesto por la fracción X del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esta fracción, en el conjunto de

11 *Ibid.*

12 DAVID CIENFUEGOS SALGADO, *El derecho de petición en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 238.

13 Esta afirmación es francamente inaceptable. Aunque finalmente el autor propuso la modificación del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación (entiéndase por este todas las normas de procedimiento que admiten la producción del silencio administrativo) por considerarlo contrario al artículo 8.º de la Constitución, ciertamente no puede entenderse la producción de la negativa ficta como una excepción a la obligación de resolver de la Administración. En este sentido es patente la ausencia de un punto de referencia a los orígenes del silencio administrativo y la función procesal que cumple la negativa ficta. Véase, GERMÁN ESCOBAR RAMÍREZ, "El artículo 8.º Constitucional y el silencio administrativo", *Revista Jurídica. Escuela Libre de Derecho de la Puebla*, n.º 1, vol. 1, Puebla: Escuela Libre de Derecho de Puebla, 1999, p. 54.

las obligaciones de las Administraciones públicas, parece quedar inhabilitada si consideramos que en el artículo siguiente es el propio ordenamiento el que sustituye la actuación debida a través de la producción del silencio negativo. Este tema, por demás interesante, queda excluido del objeto de análisis de este artículo, en la medida en que los deberes de actuación esenciales para la protección de la vida humana en condiciones de dignidad exigen una actuación positiva en el marco de un ejercicio competencial que transforma la realidad. La instauración de un procedimiento administrativo para constar la actividad de las Administraciones es un privilegio frente a situaciones extremas que se pretenden tutelar a través del derecho mínimo vital.

1.2. LA INACTIVIDAD MATERIAL

Las Administraciones públicas cotidianamente realizan operaciones técnicas o materiales que transforman el entorno en el cual se desarrolla la vida en sociedad. Debemos hacer una apreciación, en el sentido de que la actividad material entendida en este artículo es todo aquello que no sea actividad jurídica. No se debe entender por esta el punto de vista o criterio formal y material por el que explicamos las funciones del Estado tradicionalmente. En la doctrina mexicana es muy habitual comenzar el estudio del derecho administrativo analizando las distintas funciones del Estado, a través de sus poderes y las especialidades que encontramos pues, por una parte, observamos la actividad a partir de la naturaleza del órgano del que emana (criterio formal), y por otra, una determinada actividad de naturaleza administrativa, legislativa o judicial pero que no se explica a partir del órgano del que emana (criterio material)¹⁴. Esta es una clasificación muy útil para explicar qué es lo que hacen los distintos poderes del Estado y delimitar cuál es el ámbito objetivo del derecho administrativo pero, una vez identificadas cuáles son las formas de actuación de los órganos de la Administración pública, podemos ubicar una clasificación más precisa en el estricto ámbito de aplicación de las normas de derecho administrativo.

Queda claro que el derecho administrativo es mucho más que procedimientos, contratos, reglamentos o el omnipresente acto administrativo, existe una muy amplia gama de actividades materiales que se consideran así por su incidencia en la realidad. El derecho administrativo es un área de la ciencia jurídica que no admite codificación y que está ampliamente tecnificada por atender un sinnúmero de peculiares formas de desenvolvimiento. Jordana de Pozas, a mediados del siglo XX elaboró una clasificación de las formas de actuación de las Administraciones. Esta clasificación tripartita explica que, del amplio catálogo de actividades, podemos observar tres grandes grupos: la actividad de policía, la actividad de fomento y la actividad de prestación de servicios

14 GABINO FRAGA, *Derecho administrativo*, México: Porrúa, 2006.

públicos¹⁵. Esta propuesta ha ido evolucionando y se han sumado dos ámbitos específicos que por su trascendencia exigen su atención como objeto de estudio: el derecho administrativo sancionador y el derecho expropiatorio¹⁶.

Se debe tomar en cuenta que esta clasificación de la actividad material que llevan a cabo los entes públicos, se realiza en el marco de competencias que desarrolla la normativa y que, además, se explica a partir de los instrumentos formales o jurídicos de actuación. Estos son al acto, el contrato, el reglamento y el procedimiento administrativo. El acto expresa la voluntad de la Administración y es el medio de comunicación entre esta y los particulares, el reglamento es una norma jerárquicamente subordinada a la ley de carácter general, abstracto e impersonal que elabora la Administración precisamente porque asumimos que saben cómo se deben pormenorizar los mandatos legislativos en el día a día de la sociedad. El contrato público formaliza una vía de colaboración de los particulares con la Administración en su quehacer cotidiano, le permite atender infraestructura, servicios y allegarse de los materiales con los que se desempeña. Finalmente el procedimiento es el cauce o secuencia de actuaciones de carácter lógico valorativo por medio del cual la Administración toma decisiones. Todos ellos están previstos por la norma, de ahí que se consideren instrumentos de actuación jurídica. Ambas formas de actuación, la estrictamente jurídica o formal y la material son complementarias y normalmente las encontraremos ligadas.

Sin embargo, como ya hemos explicado, la actuación formal o procedimental, no explica toda la realidad del quehacer administrativo. La actividad procedimental probablemente precederá a la material para la planeación y sobre todo para el ejercicio presupuestal. El acto administrativo culminará con la resolución de un procedimiento y permitirá traspasar la esfera jurídica de los particulares para favorecerla o gravarla, de hecho, puede explicar cómo se desarrollará la actividad material, pero la puesta en marcha de esta implica cómo resuelve un médico en un procedimiento quirúrgico, cómo se desazolva un drenaje o cómo se imparte cátedra en un centro educativo. Frente a este fenómeno, Alejandro Nieto colaboró para completar el esquema a partir del estudio de la inactividad en los años sesenta. En este trabajo interesa particularmente observar cómo la actividad formal no siempre permite a las Administraciones garantizar la protección de los derechos humanos, lo cual exige analizar la actividad material de la Administración y su exigibilidad. Los derechos humanos en el nivel de desarrollo económico, social y cultural exigen deberes de actuación por parte de los poderes públicos. De ahí que

15 De acuerdo a la clasificación tradicional del profesor Jordana de Pozas. JOSÉ LUIS VILLAR EZCURRA. "Los cauces de la intervención administrativa", en *Luis Jordana de Pozas, creador de ciencias administrativa*, Madrid: UCM-Santander, 2000, pp. 283 y ss.

16 JOSÉ ESTEVE PARDO, *Lecciones de derecho administrativo*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2011, pp. 353-355.

consideremos que con el simple respeto de derechos y libertades, desde una posición pasiva, no se obtiene el resultado.

Ya sea a través de la actividad de policía —con la ordenación de la sociedad para la consecución del orden público—, la actividad de fomento y la participación de los particulares en los fines encomendados por el ordenamiento a las Administraciones, o a través de los servicios públicos, las Administraciones realizan actividades materiales que requieren los ciudadanos. Frente al incumplimiento de estas, no siempre es una respuesta viable exigir al ciudadano que convierta la inactividad material en formal, pues esto es finalmente una carga que no todos pueden asumir. Piénsese, tan solo, en aquellas personas en estado vulnerable que, para presentar un escrito a la autoridad, se ven obligados a pagar los servicios de un tercero debido a sus limitaciones de formación básica, es aquí donde se evidencia que el sistema de producción del silencio administrativo no da una respuesta todos los casos¹⁷. De hecho, esto comienza a reconocerse por parte de los tribunales mexicanos a partir de sentencias que no agotan la resolución en la emisión de una respuesta de las Administraciones a las instancias de los particulares sino en la prestación material que permite la tutela de un derecho o interés legítimo.

2. LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO AL MÍNIMO VITAL POR PARTE DE LA JURISPRUDENCIA

2.1. ANTECEDENTES

El derecho mínimo vital es un derecho innominado en la legislación mexicana. En la actividad jurisdiccional, se mencionó por primera vez por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 2007^[18], se definió que su contenido se encuentra por parte del Estado en las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias —abarcando medidas positivas o negativas imprescindibles— para evitar que constitucionalmente se vea reducido el valor intrínseco de la persona como ser humano, permitiéndole en todo momento llevar una existencia

17 Entre otras razones, porque esta vía también está supeditada a salvar obstáculos procesales como la legitimación, véase, TOMÁS QUINTANA LÓPEZ, "La autonomía municipal ¿Baluarte de la inactividad administrativa?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 77, Madrid: Civitas, 1993, p. 137; así como obstáculos sustantivos, véase, JOSÉ LUIS REQUERO IBÁÑEZ, "Algunas notas sobre el control judicial de la inactividad administrativa", *Cuadernos de Derecho Local*, No. 11, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, p. 8.

18 El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1.º, 3.º, 4.º, 6.º, 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho al mínimo vital en el orden constitucional mexicano*, México: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: 1a. XCVII/2007, Novena Época, 1 sala, t. XXV, 2007.

digna. Los criterios jurisprudenciales de este derecho para la Suprema Corte se encuentran principalmente en dos temas centrales: por una parte, los salarios o prestaciones laborales que las personas tienen derecho a percibir de forma digna –de aquí se desprende la relación inminente del mínimo vital con los derechos sociales–, y por otra, los que se orientan al ámbito tributario, es decir, las cargas impositivas a las que el particular está sujeto y que, por obligación, debe cumplir con la hacienda pública. Sobre esto, la Suprema Corte ha señalado, por ejemplo, los parámetros que legislador debe de observar para garantizar el derecho mínimo de su subsistencia al establecer normas que impongan cargas tributarias¹⁹.

Los dos temas sobre los cuales se ha centrado la Suprema Corte respecto al derecho mínimo vital se orientan a la supervivencia y dignidad de las personas desde una óptica económica, elemento que se traduce, necesariamente, en actividades positivas por parte del Estado, es decir, la dignidad y libertad de las personas desde su espacio de subsistencia económica. El concepto de *procura existencial* desarrollado por Ernst Forsthoff para explicar las nuevas funciones y responsabilidades que el Estado, se comenzó a asumir en la moderna sociedad industrial. Los cambios significativos en los modos de vida tradicionales del ser humano lo han alejado de los espacios en los que se procuraba los medios necesarios para subsistir, de manera que del llamado "espacio vital dominado", el ser humano se concentró en otros espacios que no dominaba directamente. Forsthoff lo denomina "una necesidad social", en la que la subsistencia del ser humano se ve amenazada y reducida a la dependencia de un salariado o una pensión, y su fuente de ingresos está limitada²⁰, circunstancia que ahora se podría llamar una necesidad económica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la interpretación del derecho mínimo vital, siendo esta de forma sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ende, es posible afirmar que el órgano de cierre determina un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida. Reconociendo otro aspecto en lo concerniente a prestaciones, el juez constitucional señala que el mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo por tanto necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto. De ahí que su contenido varíe en función de las condiciones particulares de cada persona, teniendo cada individuo un mínimo vital diferente²¹.

19 *Ibíd.*

20 ÚRSULA INDACOCHEA PREVOST, "El derecho al mínimo vital. Un análisis de su posible, Fundamentación como Derecho Humano", en *El derecho frente a la pobreza. Los desafíos éticos del constitucionalismo de los derechos*, Lima: Palestra Editores, 2011, p. 262.

21 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho al mínimo vital. concepto, alcances e interpretación por el juzgador*, México: Semanario Judicial de la Federación, Tesis: Aislada, Libro XVII, t. 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: I.4o.A.12 K (10a.), 2013, p. 1345.

2.2. EL DERECHO AL MÍNIMO VITAL TRAS LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En el marco constitucional actual de los derechos fundamentales, el derecho mínimo vital se fundamenta en la dignidad, la solidaridad, la igualdad material y el Estado social; a su vez, es considerado un derecho fundamental no consagrado expresamente en la Carta Magna, pues este derecho se encuentra inmerso en una interpretación sistemática de diversos artículos constitucionales. Es necesario resaltar que no puede entenderse como una prestación económica únicamente, sino como una tutela vinculada a la dignidad de la persona física en un amplio sentido, por tanto, conforme al derecho constitucional mexicano y al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho mínimo vital está dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las personas morales²².

El derecho mínimo vital es reconocido en la actividad jurisprudencial por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un derecho fundamental que atiende a los valores de la dignidad, la libertad y la igualdad, rasgos esenciales que atienden a cada momento histórico en que los derechos de las personas se ven afectados. No es la pretensión de este trabajo abordar el mínimo vital como un derecho humano, sino señalar cuál es lugar que tiene dentro de las acciones que el Estado realiza, conforme a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, y la importancia que cada vez va teniendo al situarse en actividades públicas que tienen por objeto tutelarlos.

Bajo la teoría del Estado social, aparecen las necesidades básicas, las cuales no se entienden satisfechas por el solo hecho de que la libertad y autonomía de la persona se encuentren tuteladas en el ordenamiento, de esta manera, se requiere de un principio de solidaridad que opera a través de la acción del Estado²³. Esto implica atender las necesidades básicas de las personas con derechos de prestación, a través del cumplimiento de los deberes impuestos al Estado. En este sentido, uno de los objetivos del presente trabajo son las prestaciones positivas fácticas del Estado (derecho de prestaciones en sentido estricto), a diferencia de las prestaciones del Estado positivas en sentido amplio que conllevan a actos estatales de imposición o reconocimiento de normas jurídicas. Las prestaciones positivas fácticas contienen las acciones o medios materiales, esto es, los deberes de actuación reales a cargo del mismo. El profesor Alexy va más allá al señalar que no es suficiente argumentar que

22 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Mínimo vital. Conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, se encuentra dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas*, México: Época: Semanario Judicial de la Federación, Tesis: 1.9o.A.1 CS (10a.), Décima Época, Libro 28, 2016, t. II, p. 1738.

23 CARLOS BERNAL PULIDO, "Derechos fundamentales", en *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, vol. 2, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015, p. 1591.

la libertad *fáctica*, por el solo hecho de ser libertad, debe ser asegurada²⁴, se requiere, además, explicar por qué la libertad que debe ser asegurada a todo ser humano, debe incluir también la libertad *fáctica* y no solo la libertad *jurídica*²⁵. El derecho mínimo vital más allá de estar asegurado jurídicamente, como sería su reconocimiento expreso en la norma jurídica, este derecho debe estar garantizado por el Estado de forma real y efectiva, a través de sus actividades, las cuales requieren de ser accionadas a través de los medios de que dispone el individuo, cuando el Estado no los satisface teniendo la obligación de hacerlo.

3. LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEDIDAS POSITIVAS DE LOS ESTADOS PARA GARANTIZAR UNA VIDA DIGNA

3.1. TIPOS DE OBLIGACIONES PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El Estado tiene la obligación inherente de cubrir necesidades de la comunidad para atender los fines que de él se predicen. Para esto, cuenta con diversas acciones que pueden ser de dos tipos: las primeras se ubican como un *no hacer* del Estado o, mejor dicho, como una prohibición o limitación de actuación a la propia Administración pública (el respeto a la libertad, la propiedad privada, etc.). Este tipo de obligaciones se encuentran expresamente señaladas en la legislación y constituyen una garantía para los derechos de la persona y de sus derechos reconocidos en la norma jurídica²⁶.

Cosa diferente son las obligaciones positivas que tienen que ver con acciones para proveer y satisfacer la cosa pública, las obligaciones que son acciones positivas se dividen en dos: acciones positivas normativas en sentido amplio y acciones positivas en sentido estricto. Las primeras se concretan al regular y reconocer derechos en la norma, es decir, cumplir en sentido amplio con la ley. Por el contrario, las acciones positivas en sentido estricto o acciones positivas fácticas se relacionan con los medios o condiciones necesarias para materializar su obligación, la cual puede ser de un "hacer" o de un "no hacer" por parte del Estado.

En este trabajo se pretende analizar las acciones que el Estado realiza y las omisiones en que incurre, teniendo la obligación de adelantar los medios necesarios para llevar a cabo esa necesidad pública. De otro modo, en el hacer del Estado también se ubican las acciones que lleva a cabo en cumplimiento de sus

24 ROBERT ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 488.

25 ÚRSULA INDACOCHEA PREVOST, *El derecho al mínimo vital. Un análisis de su posible, Fundamentación como Derecho Humano*, op. cit., p. 270.

26 LUIGI FERRAJOLI, "El derecho como un sistema de garantías", *Nuevo Foro Penal*, vol. 12, n.º 60, Medellín: EAFIT, pp. 59-75.

obligaciones, siendo estas acciones conocidas como derechos de prestaciones para las personas, y que pueden ser positivas fácticas o positivas normativas.

Las obligaciones positivas fácticas y las de omisión o de no actuación representan para la Administración pública un compromiso como administrador público. Este tipo de obligación quedó identificada en la sentencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2012. En esta sentencia se resolvió imponer al Estado mexicano una obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho e ir progresando al nivel más alto en materia de salud, por lo que puede afirmarse que estamos frente a un deber de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio hasta el máximo de los recursos que disponga. Es preciso señalar que la obligación prestacional a cargo del Estado derivó de una inactividad administrativa por parte de la Secretaria de Salud, al dejar de aplicar los recursos públicos que le fueron autorizados y entregados para la construcción y equipamiento de un área médica, llamada pabellón para el tratamiento y cuidados de enfermos de VIH/SIDA. El pabellón no se ejecutó toda vez que los recursos económicos fueron destinados a otras acciones, distintas a la que estaba obligada a cumplir. Este caso representa un precedente en nuestro sistema de control de los derechos fundamentales, en el cual la Suprema Corte se pronuncia en relación con el derecho de prestación positiva fáctica del Estado, tomando como base el derecho mínimo a la salud de los enfermos con VIH/SIDA, obligando al Estado a realizar las acciones necesarias que permitan el cumplimiento real de este derecho en la mayor medida de lo posible²⁷.

En el marco de este caso, llamado Pabellón 13, la Suprema Corte se valió del análisis presupuestario y las obligaciones de actuación previstas por la norma. En este sentido, se ha expresado Alexy al definir que "Derechos individuales deben tener más peso que las razones de política financiera"²⁸. La tecnocracia económica y la corrupción se enfrentan a la actividad prestacional directa del Estado y se expresan, entre otras manifestaciones, por las violaciones del derecho mínimo vital como producto de recursos insuficientes, en su asignación o en su aplicación, y de deficientes políticas públicas y de control presupuestario. En el marco del derecho a la salud, recordamos que la efectividad real de los derechos sociales es uno de los indicadores fundamentales para evaluar el grado de constitucionalización del derecho administrativo²⁹.

27 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Salud. Derecho al nivel más alto posible, éste puede comprender obligaciones inmediatas, como de cumplimiento progresivo*, México: Semanario Judicial de la Federación, 2014, Tesis: 2a. CVIII/2014 (10a), Libro 12, t. 1, Décima Época, p. 1192.

28 ROBERT ALEXY, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, op. cit., p. 495.

29 HORACIO CORTI, "Ley de presupuesto y derechos fundamentales: los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico-financiero", *Revista Jurídica de Buenos Aires, El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010, p. 642.

No es suficiente que el Estado garantice el derecho fundamental mediante su reconocimiento en la norma o su interpretación jurídica. Solo con la efectiva realización de las acciones y medios necesarios para cumplir con sus obligaciones, se podrá establecer el absoluto respeto y garantía del derecho mínimo vital o de subsistencia. Estos deberes pueden ser reclamados al Estado a través de los medios de control jurisdiccional que ejercen los titulares de los derechos insatisfechos, lo que resulta aún más gravoso, puesto que se tienen que destinar nuevamente recursos que seguramente estaban destinados a otras actuaciones, de acuerdo con el mandato contenido en la jurisprudencia de la Suprema Corte. El problema radica, como se aprecia en el caso Pabellón 13 destinado a la atención de enfermos inmunocomprometidos, en la omisión de la Secretaría de Salud para aplicar los recursos destinados al servicio de atención y cuidado de las personas. La omisión de acciones positivas prescrites en que incurre la administración sanitaria se traduce en evidentes exclusiones sociales de grupos vulnerables o marginados, y en la vulneración de derechos humanos.

3.2. LAS OBLIGACIONES DE HACER A CARGO DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA DE SALUD

La prestación de servicios públicos, como forma de actividad material de las Administraciones públicas, es el mecanismo principal del derecho público para la realización de actuaciones positivas y la satisfacción de necesidades de la población. El servicio público implica una actividad prestacional a partir de competencias otorgadas a las autoridades administrativas en los distintos niveles de gobierno. Ya sea que se preste de manera directa, indirecta o incluso por entes de derecho social³⁰, su objeto es la atención de aquellos aspectos del desarrollo de la vida que se consideran indispensables, de ahí, la necesidad de que estén disponibles al público. La prestación de servicios, en especial, los asistenciales en materia social abordan la discursividad sobre la materialización del derecho al mínimo vital.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un instrumento en continua evolución gracias al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el cual supervisa la aplicación del Pacto. Para conseguir sus objetivos, el Comité publica la interpretación de las disposiciones a través de documentos conocidos como *observaciones generales*. En el año 2000, el Comité emitió la Observación General número 14

30 JOSÉ LUIS BÉJAR RIVERA recuerda la posibilidad de que los servicios públicos se presten a través de este tipo de entidades como sociedades de producción rural, cooperativas, etc., que colaboran con el Estado "como prestador de servicios hacia sus socios, agremiados o asimilados". JOSÉ LUIS BÉJAR RIVERA, *Una aproximación a la teoría de los servicios públicos*, México: UBIJUS, 2012, p. 89.

"El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" en relación con el artículo 12 del Pacto³¹. En este instrumento no solo se especifica que el derecho a la salud está estrechamente vinculado y depende del ejercicio de otros derechos humanos como el derecho a la igualdad o a una vida digna, sino que también reconoce que el artículo 12 del Pacto no se limita a la atención *oportuna y apropiada* de las enfermedades, pues comprende también otros *factores determinantes de la salud*, e incluso la participación de la población en el proceso de toma de decisiones relacionadas con la salud en los planos comunitarios, nacionales e internacionales.

Sobre la efectividad de este instrumento, se debe recordar que en 1998 se adoptó la Observación General sobre la aplicación interna del Pacto, por la cual se especifica que no solo los recursos judiciales son fundamentales para garantizar los derechos consagrados en el mismo, sino que también, "sobre la base del principio de buena fe, todas las autoridades administrativas, al adoptar decisiones, tendrán en cuenta las disposiciones del Pacto", tal como se reconoce actualmente en México tras las reformas constitucionales.

El derecho a la salud y los deberes de actuación de la autoridad previstos en las normas administrativas son un buen ejemplo para analizar cómo el derecho al mínimo vital puede observarse a través del fenómeno de la inactividad administrativa y sus formas de control. En este sentido, la sentencia comentada en relación a la construcción de un pabellón para la atención de pacientes inmunocomprometidos del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, permite ligar la construcción pretoriana del derecho al mínimo vital con las normas en materia de salud³².

Como se ha señalado, la resolución del caso Pabellón 13 es paradigmática, pues es la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia quien reconoce las omisiones de diversas autoridades sanitarias en la prestación de servicios de salud. Entre otros, se reclama la omisión de proveer una adecuada participación de las dependencias y entidades públicas para

asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud; la omisión de proveer servicios de alta especialidad a través de establecimientos públicos de carácter federal creados para el efecto y la omisión de instruir las medidas administrativas y presupuestarias correspondientes, con el fin de cumplir las obligaciones positivas que derivan de los trámites, permisos y obtención de certificados de necesidad para la ejecución del proyecto denominado "Construcción y Equipamiento del

31 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Observación General 14", Ginebra: Naciones Unidas, 2000. Disponible en línea: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf> [consultado el 13 de marzo de 2017].

32 Existen otros casos interesantes en materia sanitaria, como el caso de la comunidad *Minimuna* en Guerrero que no contaba con un centro de salud y el más cercano no prestaba los servicios necesarios.

Servicio Clínico para Pacientes con VIH/SIDA y Co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea".

Los recurrentes se consideran agraviados por la pasividad de la Administración de construir un pabellón para pacientes inmunocomprometidos.

La Suprema Corte de Justicia, para resolver el caso, debió precisar el "contenido y alcance del derecho humano al nivel más alto posible de salud" a partir de la interpretación del artículo 4 de la Constitución mexicana y los artículos 2 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Respecto a la

adopción de medidas, tanto por separado, como mediante asistencia, y la cooperación internacionales, especialmente económica y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

El análisis del caso resulta imprescindible puesto que observa la inactividad material de la administración desde la perspectiva del principio de progresividad a partir del cual, una vez que el Estado ha cumplido con la obligación inmediata de proporcionar los servicios más esenciales, debe lograr el pleno ejercicio del derecho (en este caso la protección de un grupo vulnerable) llevando a cabo todas aquellas actividades que le permitan sus recursos.

En este punto, los considerandos de la resolución ponen de presente si la Administración acreditó o no haber realizado todos los esfuerzos necesarios, lo cual no pudo comprobarse, toda vez que la autoridad no pudo demostrar haber adoptado todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponía "para lograr la plena efectividad del derecho humano al nivel más alto de salud de los quejosos", pues en este caso, la dotación presupuestaria sí existió aunque se destinó a otro fin, habiéndose, incluso, gastado una cantidad considerable de dinero en el proyecto ejecutivo del pabellón que no se construyó³³. Los efectos del amparo concedido a los recurrentes implican que la autoridad sanitaria (Instituto Nacional de Enfermedades Respiratoria en coordinación con el comisionado nacional de Protección en Salud y el Comité Técnico del fideicomiso en Protección Social en Salud)

deben tomar todas las medidas necesarias para salvaguardar, hasta el máximo de sus recursos, el derecho humano al nivel más alto posible a la salud de los quejosos, dentro de un plazo razonablemente breve, en el entendido de que dichas medidas deberán ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia

33 Sobre derechos sociales y gasto público véase, SERGIO ARNOLDO MORÁN NAVARRO, "La protección de los derechos sociales en la supervisión del gasto público del gobierno mexicano", *Ciencia Jurídica*, n.º 8, vol. IV, n.º 2, Guanajuato: Universidad de Guanajuato, 2015.

la satisfacción de las obligaciones contempladas en el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La *ratio decidendi* del caso Pabellón 23 lleva a preguntarnos cómo y cuándo cumplen las autoridades administrativas las obligaciones previstas en la Ley General de Salud en la atención de las personas más vulnerables. Basta con recordar el Título Tercero Bis "De la protección social en salud" (reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2003), por medio del cual se pretende crear un sistema que proteja a las familias que no cuentan con seguridad social. Entiéndase "las familias más vulnerables" y llama la atención cómo se condiciona su atención, por ejemplo, a contar CURP. Más allá de los límites burocráticos debemos cuestionarnos la eficacia del sistema para las familias que deben gestionar el pago de la póliza del seguro popular para recibir la atención médica.

También es ejemplificativo el caso de las disposiciones de la Ley General de Salud sobre la atención de la salud mental como una prioridad (artículo 72), cuando esta es una de las principales razones de indigencia. En este sentido, el artículo 74 señala que la atención de los trastornos mentales y del comportamiento comprende, por una parte, en la fracción I, la "la evaluación diagnóstica integral y tratamientos integrales, y la rehabilitación psiquiátrica de enfermos mentales crónicos, deficientes mentales, alcohólicos y personas que usen habitualmente estupefacientes o sustancias psicotrópicas" y por otro, en la fracción III, "La reintegración de la persona con trastornos mentales y del comportamiento a su familia y comunidad, mediante la creación de programas sociales y asistenciales como residencias y talleres protegidos, en coordinación con otros sectores, para la debida atención de estos pacientes". La indigencia por trastornos mentales o como consecuencia de adicciones es el resultado de la inactividad administrativa frente a la Ley General del Salud, cuando menos, por lo que respecta a los artículos señalados. Podemos percibir cómo la tolerancia de la impunidad de la que gozan las autoridades administrativas para no cumplir con sus obligaciones se ha institucionalizado y socializado, al grado de considerar a los indigentes como "invisibles" cuando representan la vulneración y la pasividad de la Administración frente a la protección de su derecho a la salud.

CONCLUSIONES

La construcción del derecho al mínimo vital por parte de los tribunales es una oportunidad de análisis de la inactividad administrativa por lo que respecta a los servicios públicos asistenciales, en especial, aquellos del ámbito sanitario. La experiencia del control jurisdiccional en el caso Pabellón 13 permite visualizar cómo ponemos en tensión la cómoda posición de la autoridad sobre el cómo y cuándo presta servicios públicos. Hacer una evaluación

objetiva de los medios que puso a disposición la Administración para proteger un derecho humano como la salud abre la puerta a los grupos menos favorecidos de encontrar una materialización del derecho al mínimo vital a través de la cristalización de otros derechos como el derecho a la salud. La excesiva tolerancia de los actores jurídicos, y de la sociedad en general, sobre la pasividad administrativa, permite observar que se confunde la discrecionalidad con la arbitrariedad si nos encontramos frente a deberes de actuación impuestos por la norma. De ahí, la importancia de abrir camino para que los tribunales obliguen a las autoridades a actuar conforme el fomento, protección, promoción y garantía de los derechos humanos que conforman el derecho al mínimo vital.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, VICENÇ. *El recurso contra la inactividad de la administración en la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid: Marcial Pons, 2001.

ALEXY, ROBERT. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

BERNAL PULIDO, CARLOS. "Derechos fundamentales" en *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, vol. 2, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015.

CIENFUEGOS SALGADO, DAVID. *El derecho de petición en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917.

CORTI, HORACIO G. "Ley de presupuesto y derechos fundamentales: los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico-financiero", *Revista Jurídica de Buenos Aires: El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Observación general 14", Ginebra: Naciones Unidas, 2000. Disponible en línea: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/-Documentos/BDL/2001/1451.pdf> [consultado el 13 de marzo de 2017].

ESCOBAR RAMÍREZ, GERMÁN. "El artículo 8.º Constitucional y el silencio administrativo", *Revista Jurídica. Escuela Libre de Derecho de la Puebla*, n.º 1, vol. 1, Puebla: Escuela Libre de Derecho de Puebla, 1999.

ESTEVE PARDO, JOSÉ. *Lecciones de derecho administrativo*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2011.

- FERRAJOLI, LUIGI. "El derecho como un sistema de garantías". *Nuevo Foro Penal*. vol. 12, n.º 60, Medellín: EAFIT, 1999.
- FRAGA, GABINO. *Derecho administrativo*, México: Porrúa, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Curso de Derecho Administrativo I*, Navarra: Aranzadi, 2008.
- GÓMEZ PUENTE, MARCOS. *La inactividad de la Administración*, 3.ª ed., Pamplona: Aranzadi, 2002.
- GÓMEZ PUENTE, MARCOS. "La inactividad de la Administración", en TOMÁS CANO CAMPOS (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. III, t. II, Madrid: Iustel, 2009.
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. "La inactividad de la Administración y el recurso contencioso administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 37, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1962.
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. "La inactividad de la Administración en la LJCA de 1998", *Justicia Administrativa, número extraordinario: Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo*, Madrid: Lex Nova, 1999.
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. "La inactividad material de la Administración: veinticinco años después", *Revista Documentación administrativa*, n.º 208, Madrid: INAP, 1986.
- INDACOCHEA PREVOST, ÚRSULA. "El derecho al mínimo vital. Un análisis de su posible, Fundamentación como Derecho Humano", en *El derecho frente a la pobreza. Los desafíos éticos del constitucionalismo de los derechos*, Lima: Palestra Editores, 2011.
- QUINTANA LÓPEZ, TOMÁS. *La autonomía municipal ¿Baluarte de la inactividad administrativa?*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 77, Madrid: Civitas, 1993.
- REQUERO IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS. *Algunas notas sobre el control judicial de la inactividad administrativa*, Cuadernos de Derecho Local, no. 11, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Derecho al mínimo vital en el orden constitucional mexicano*, México: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: 1a. XC-VII/2007, Novena Época, 1 sala, t. XXV, 2007.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador*, México: Semanario Judicial de la Federación, Tesis: Aislada, Libro XVII, t. 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1.4o.A.12 K (10a.), 2013, p. 1345.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Mínimo vital. Conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, se encuentra dirigido a salvaguardar los*

derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas, México: Época: Semanario Judicial de la Federación, Tesis: 1.9o.A.1 CS (10a.), Décima Época, Libro 28, 2016, t. II, p. 1738.

VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. "Los cauces de la intervención administrativa", en *Luis Jordana de Pozas, creador de ciencias administrativas*, Madrid: UCM-Santander, 2000.