

**COMENTARIOS A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
101/2014 RESUELTA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN DE MÉXICO. PROPORCIONALIDAD
EN NORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL***

COMMENTS TO THE ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY
101/2014 RESOLVED BY THE SUPREME COURT OF JUSTICE
OF THE MEXICAN NATION. PROPORTIONALITY
IN SOCIAL SECURITY RULES

COMMENTAIRES SUR LE RECOURS
EN INCONSTITUTIONNALITÉ 101/2014 ET SA RÉOLUTION
PAR LA COUR SUPRÊME DE JUSTICE DU MEXIQUE
LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ DANS LE POUVOIR
DE LÉGIFÉRER EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE

Moisés Israel FLORES PACHECO**

I. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 101/2014

El origen de esta acción inicia el 21 de julio de 2014, cuando fue publicada en la *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz* la Ley 287, de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El 20 de agosto de 2014, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Veracruz impugnando los artículos 16, 19, 32 y 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz. La promotora, en sus conceptos de invalidez, manifestó lo siguiente:

* Recibido el 2 de febrero de 2017 y aceptado para su publicación el 31 de marzo de 2017.

** Subdirector de acciones de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



Conceptos de invalidez:¹

A) PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad de los artículos 16 y 19, en relación con el diverso 17 de la Ley de Pensiones del Estado, por la obligación a los pensionados de aportar el 12% de su percepción para el fondo de pensiones.

B) SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad de la condición para el trabajador o sus familiares derechohabientes de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones para realizar cualquier trámite ante el Instituto Local de Pensiones, en tanto que la obligación de enterar las cuotas corresponde al patrón. Artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, que se radicó bajo el número 101/2014.

La acción fue resuelta el 8 de agosto de 2015, por el Pleno del tribunal constitucional; se declararon fundados los conceptos de invalidez planteados por la CNDH.

II. RESOLUCIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 101/2011

El análisis de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se estudió por temas, como en seguida se plantean:

TEMA 1. Inconstitucionalidad de la obligación impuesta a los pensionados de aportar el 12% de su percepción para el fondo de pensiones. Impugnación de los artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz. Los artículos impugnados señalan:

Artículo 16. Los recursos para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en esta ley y los gastos de administración correspondientes se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores, pensionistas y el patrón.

¹ Los conceptos de invalidez planteados por la CNDH, originalmente eran tres, pero el tercero, relativo al artículo 59 de la Ley de Pensiones de Veracruz, fue declarado infundado por la SCJN. Por esa razón se prescinde de su análisis.

Los gastos administrativos a que se refiere el párrafo anterior nunca excederán del 1.68% del total de los sueldo (sic) de cotización y pensiones gravables que se generen en el año fiscal correspondiente; lo no ejercido deberá destinarse a la reserva técnica.

Los recursos que ingresen al instituto por concepto de cuotas y aportaciones y la reserva técnica, se podrán utilizar para cubrir las prestaciones establecidas en la Ley a favor de los pensionistas.

Artículo 19. Los pensionistas aportarán al Instituto el 12% de la jubilación o pensión que disfruten. Queda exento de este porcentaje, la percepción que no exceda el monto equivalente a tres salarios mínimos generales elevado al mes correspondiente al área geográfica "A", sobre el excedente se pagará la aportación. La aportación antes señalada se les descontará del pago mensual que reciban y el Instituto lo destinará a la reserva técnica.

La CNDH argumentó que los artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave transgredían los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución federal, así como el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que se vulneraba el derecho de igualdad en materia de seguridad social, y los principios de previsión social y equidad, al obligarse a los pensionados, al igual que los trabajadores en activo, a aportar el 12% de sus respectivas percepciones para cubrir el monto de las prestaciones establecidas en la ley y los gastos de administración correspondientes.

El argumento de invalidez se centró sobre el trato inequitativo entre pensionados y trabajadores en activo, basado en que no debe tratarse igual a personas en situaciones desiguales.

La Corte mexicana aceptó que las normas que decretaban un descuento del 12% de los pensionados implicaba por sí un trato inequitativo entre un trabajador en activo y un pensionado, pues la cuota impuesta al trabajador en activo se justifica, ya que su economía no se ve afectada al poder incrementar su salario escalando puestos o compaginar su función con otra labor, mientras que el pensionado sólo puede ver incrementado el monto de su pensión en proporción al porcentaje que aumentara el salario mínimo general de la zona.

La Corte realizó un análisis específico al artículo 123 de la Constitución mexicana, donde se establecen las bases mínimas para la seguridad social,

fijándose los rubros mínimos que ésta debe cubrir, y que incluyen el concepto de jubilación. Así, apreció que todos los demás elementos que se contienen en el apartado B del artículo 123 se refieren a derechos, garantías y bases mínimas de los trabajadores en activo, tales como duración de la jornada diaria, días de descanso, vacaciones, escalafón, salarios, etcétera, los cuales no aplican ya a los jubilados o pensionados.

De ello, evidenció que la situación de trabajador en activo corresponde a un rango de edades y de años laborales en los que el trabajador se desarrolla con ciertos derechos y expectativas, y que en el momento en el que su vida laboral termina, tales derechos o expectativas de derecho desaparecen.

Por eso se concedió razón a la CNDH en el sentido de que ambas situaciones, la de los trabajadores y la de los pensionados, son distintas, ya que se refieren a un estatus diferenciado por la misma Constitución.

Tal consideración resulta del todo novedosa y relevante, porque la Suprema Corte ponderó una situación desigual entre el trabajador en activo y el pensionado, en donde se le distinguen entre el primero y el segundo ciertas características, como:

- Para el trabajador existe la percepción de un salario por un trabajo personal subordinado, la potencialidad de ascenso por escalafón, la suma de años por antigüedad, así como la expectativa de derecho de que cuando se cubran los requisitos de edad y tiempo de cotización puede acceder a una jubilación.
- Por otro lado, el jubilado o pensionado no cuenta con ninguna de estas características, y su ingreso sólo dependerá de lo fijado por la ley y de los distintos índices para su actualización, pero no de los elementos que componen una relación de trabajo subordinada, por lo que ya no puede esperar una mejora o cambio en sus prestaciones.
- La aportación que el trabajador en activo hace al fondo de seguridad social, ya sea por solidaridad en cuentas colectivas o en cuentas individuales, para el posterior pago de estos montos de pensión o jubilación, es durante el transcurso de su vida activa y no cuando ya está en esa condición de jubilado o pensionado, esto es, un jubilado o pensionado; no aporta para su propia pensión o jubilación o para los trabajadores en activo que en un futuro vayan a estar en esa condición.

Bajo esas consideraciones, resultó claro para la Corte que los pensionados o jubilados se encuentran en situaciones distintas a los trabajadores en activo; por tanto, destacó que no existe una justificación constitucional para el cobro de aportaciones a los jubilados para el monto destinado a cubrir estas mismas pensiones.

En este punto, la SCJN exigió para la validez de la norma, la existencia de una justificación al descuento hecho a pensionados por parte del estado de Veracruz, es decir, pedía legitimidad del objetivo en la restricción.

En el caso concreto, esto se traduce en que el legislador debía justificar que exista una razón de índole constitucional para que se pudiera realizar el descuento del 12% a pensionados y jubilados, cuestión no se cumplió, porque no se advertía cuál era el objetivo del descuento a los jubilados para el fondo de pensiones, puesto que ellos ya habían realizado a lo largo de su vida laboral sus aportaciones, y esto les ha generado un derecho para el cual no deben contribuir más.

La sentencia consideró la defensa interpuesta por el estado de Veracruz por la que alegaba la mala situación financiera en que se encontraba el Instituto de Pensiones del estado, y que justificaba la necesidad del establecimiento de un porcentaje de aportación por parte de los jubilados para el fondo de pensiones, con el fin de asegurar la viabilidad económica de dicho Instituto y del cobro futuro de las pensiones.

Al respecto, la SCJN resolvió que si bien la situación financiera del Instituto de Pensiones era grave, y sobre ella se debían encontrar soluciones, eso no constituía una finalidad constitucional legítima para limitar o desaparecer la distinción analizada entre jubilados o pensionados y trabajadores en activo y generar un trato igual en lo que corresponde a las aportaciones para el fondo de pensiones del estado.

Como se aprecia, la existencia de un cobro para el fondo de pensiones entre trabajadores en activo y pensionados, dando un trato igual a quienes están en situaciones diferentes, no quedó justificada legítima y constitucionalmente, y ello fue lo que orientó al tribunal a declarar la invalidez de las normas impugnadas.

TEMA 2. Inconstitucionalidad de la suspensión de trámites por la condición para el trabajador, o sus familiares derechohabientes, de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones. Impugnación del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

El artículo impugnado indica: “Artículo 32. El trabajador o sus familiares derechohabientes para realizar cualquier trámite ante el Instituto deberán estar al corriente del pago de sus cuotas y aportaciones”.

La CNDH argumentó que se violaba la garantía de seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, al condicionar la realización de trámites ante el Instituto al pago de cuotas al corriente, en tanto que la responsabilidad de enterar las cuotas es el empleador y no del trabajador, vulnerando así el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. de la Constitución federal y los artículos 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, la norma afectaba no sólo al trabajador, sino a sus familiares derechohabientes.

La Corte mexicana declaró que era fundado el concepto de invalidez, pues no estar al corriente de las cuotas de seguridad social no puede ser una limitación para efectuar algún tipo de trámite ante el Instituto, porque eso limita el acceso del trabajador y de sus familiares al derecho a la seguridad social, cuando en realidad el obligado a efectuar los descuentos y enterar al Instituto dichas cuotas es el patrón.

El tribunal en la sentencia afirma que existen mecanismos y sistemas diferentes más idóneos que pueden asegurar el pago de las cuotas, en particular, cuando se habla de los propios órganos del Estado como patrón; por ejemplo, la retención de participaciones, el cobro de multas, o cualquier otro que incentive al cumplimiento de estas atribuciones, sin necesidad de suspender los servicios a los trabajadores y sus familiares.

De tal forma que la medida de la suspensión de trámites fue estimada como innecesaria y poco idónea. En consecuencia, se procedió a declarar la invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En este punto se aprecia que la sentencia establece que la limitación o restricción de servicios impuesta a los trabajadores y sus familias para asegurar el pago de cuotas carecía de racionalidad medios-fines, o sea que no hay consonancia entre ambas, pues en nada contribuye al fin constitucional de cubrir la seguridad social la medida de suspender trámites por falta de pago, sino que, por el contrario, se genera una puesta en riesgo del bienestar del trabajador y su familia.

Es decir, la SCJN concluyó que no existe una relación de causalidad clara entre la restricción a los servicios de seguridad social a los trabajadores y sus familiares como medio para arribar al cumplimiento de un fin legítimo, como es asegurar el pago de cuotas por parte del patrón, que cabe decir es el mismo Estado.

De modo que la medida no cumple con la adecuación o idoneidad entre los medios seleccionados por el legislador y los fines, porque se sanciona a los trabajadores y sus familiares por el incumplimiento de una responsabilidad que corresponde al patrón. Por lo que tampoco existe proporcionalidad en esta norma.

III. JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHOS HUMANOS Y SU ANÁLISIS DE PROPORCIONALIDAD

Con los elementos expuestos de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 10/2014, conviene hacer una reflexión en torno a que los derechos de seguridad social también son de derechos humanos, y por tanto son reclamables mediante los procesos jurisdiccionales de garantía de derechos humanos.

Esto es así, porque al hablar de derechos de seguridad social como derechos humanos, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existirá la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de dar cumplimiento y protección a los mismos, haciéndolos por tanto exigibles.

En ese mismo sentido, los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que ahora forman parte del parámetro de regularidad constitucional, reconocen el derecho a la seguridad social. Un ejemplo de ello es el artículo 9o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

En esa misma línea, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas sociales contenidas

en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Destaca que en este artículo se usa la expresión “medios apropiados”, la cual denota la idea de que la elección de las vías para alcanzar la efectividad de las normas de seguridad social debe ser apropiada.

De modo que la idoneidad pudiera llegar incluso a configurar un elemento inmediato de justiciabilidad para los derechos sociales, y la cuestión se centraría en debatir si los medios elegidos por el Estado son apropiados para alcanzar los fines de la seguridad social.

Según señala Oscar de la Parra, los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos han empezado a explorar los problemas de justiciabilidad de la seguridad social en relación con el contenido del artículo 26 de la Convención Americana.² Son referentes de tales decisiones, las tomadas en 2009 y 2010, en los casos *Acevedo Buendía vs. Perú*, y en el Informe de admisibilidad sobre el *Caso de la Asociación Nacional de Ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras vs. Perú*.

Como muestran en esos referentes, la justiciabilidad de los derechos sociales es un tema aún en construcción, pues el discurso sobre definición, contenido, protección, cumplimiento y exigibilidad está inacabado, y el debate sobre estos tópicos aún está abierto. De ahí que hasta hoy en día existan una serie de complicaciones para pronunciarse sobre la justiciabilidad de diversas disposiciones del derecho social, más cuando ésta se discute en sede judicial.

Como expone el doctor Juan Antonio Cruz Parceró, no existe duda sobre la justiciabilidad cuando se trata de normas de acción, es decir, de normas que ordenan realizar una determinada conducta; entonces solamente se debe determinar si el destinatario es responsable por incumplimiento. El problema de la justiciabilidad se presenta sobre las normas de fin, o sea, aquellas que permiten una discrecionalidad técnica en la que el agente destinatario de la norma puede seleccionar los medios para alcanzar la meta. En este último caso concluye que se puede ver a los derechos sociales como normas de fin, en las cuales el legislador traslada las decisiones a otros funcionarios, para que éstos sean quienes lleven a cabo la selección de los medios adecuados para su realización; pero esto de ninguna manera significa que sus decisiones pueden ser arbitrarias.³

² Parra Vera, Oscar, *Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante el sistema interamericano*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, pp. 29-39.

³ Cruz Parceró, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos*, México, Trotta, 2012, pp. 83 y 84.

Robert Alexy manifiesta al respecto que como los derechos sociales se caracterizan por su estructura alternativa o disyuntiva, eso complica su justiciabilidad, porque la acción del Estado no tiene un equivalente definitivo que permita evidenciar que se está ante un acto inconstitucional cuando es diferente al señalado por la norma constitucional, sino que el acto tiene tantas posibilidades de manifestarse como alternativas o equivalentes existan. No obstante, el mismo autor concluye que si bien es cierto que la alternatividad se mueve dentro del campo de la discrecionalidad, también es cierto que ésta siempre estará limitada por la proporcionalidad.⁴

En ese sentido, es necesario tener en cuenta que la justiciabilidad de los derechos de seguridad social como derechos humanos a que nos referimos no puede aspirar a reclamar los fines que debe perseguir la norma de derecho social, porque éstos se encuentran previamente plasmados por ejemplo en la norma constitucional, ni tampoco puede aspirar a intervenir en la elaboración de políticas públicas.

La justiciabilidad de los derechos de seguridad social debe estar enfocada a determinar la proporcionalidad en los medios seleccionados por el operador para alcanzar los fines establecidos constitucionalmente, es decir, verificar que los medios seleccionados, como por las leyes de seguridad social, no sean desproporcionales, pues entonces se dejaría sin efecto la realización del fin constitucionalmente perseguido.

En la sentencia de la acción inconstitucionalidad 101/2014, la Corte se centró en determinar si las normas impugnadas contribuían a alcanzar los fines planteados constitucionalmente respecto a la seguridad social.

Por ejemplo, la invalidez en el caso de los descuentos para fondos de pensiones a jubilados y pensionados derivó de una falta de justificación al descuento, o sea, la falta de legitimidad del objetivo en la restricción, porque no se advertía cuál era el propósito del descuento a los jubilados para el fondo de pensiones, puesto que ellos ya habían realizado a lo largo de su vida laboral sus aportaciones, y no debían contribuir más a ese fin.

En el caso de la suspensión de servicios de los trabajadores, así como de sus familiares, la Corte concluyó que la medida no cumplía con la adecuación o idoneidad entre los medios seleccionados por el legislador y los fines, por-

⁴ Alexy, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, 2a. ed., México, Fontamara, 2013, pp. 54-56.

que se sanciona a los trabajadores y sus familiares por el incumplimiento de una responsabilidad que corresponde al patrón.

En la visión de Alexy, esto correspondería a la aplicación de un test de proporcionalidad, el cual se compone de un primer paso, que corresponde al principio de adecuación, que excluye la adopción de medios que infrinjan un derecho constitucional sin promover ningún derecho u objetivo para los que se adoptaron dichos medios. Es decir, si un medio M, adoptado con objeto de promover un derecho de protección no es adecuado para dicho objeto e infringe otro derecho, entonces será desproporcionado, y por tanto, anticonstitucional.⁵

En ese tenor, el resultado del examen de las respectivas normas de Veracruz, es que carecen de proporcionalidad, y aunque la técnica de la sentencia no se vierte por emplear de manera central y específica este examen de proporcionalidad, el resultado es el mismo: se arribó a la conclusión de que con las normas impugnadas no existía adecuación entre los medios elegidos y los fines perseguidos.

En ese tenor, la acción de inconstitucionalidad 101/2014, interpuesta en contra de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta de estudio relevante, por varias razones, entre ellas, que se trata de una acción en materia de derechos de seguridad social de los trabajadores del gobierno de esa entidad, y en la cual el tribunal constitucional mexicano afirmó que existía una violación de los derechos humanos en materia de seguridad social de los trabajadores de aquella entidad federativa de México, y puede hablarse de que las normas de seguridad social son justiciables, al menos cuando se analiza su proporcionalidad, entendida como un examen de su finalidad constitucional, de su adecuación, de su necesidad y de su proporcionalidad en sentido estricto.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Como es posible apreciar, las razones para declarar la inconstitucionalidad de las normas se centró en que las medidas adoptadas por el legislador para alcanzar los bienes perseguidos eran desproporcionadas, por lo siguiente:

⁵ Alexy, *op. cit.*, p. 57.

No existía una justificación constitucional para aplicar un descuento del 12% a la pensión de personas jubiladas con la intención de destinar ese porcentaje al fondo de pensiones por jubilación, porque no existía razón para que un trabajador que ha alcanzado la edad para jubilarse siga aportando cuotas a ese propósito cuando se hace acreedor a tal derecho.

No existe una adecuación entre el fin legítimamente perseguido de asegurar el pago de cuotas por parte de las patronos y la medida de suspender los trámites de los trabajadores y sus familiares cuando no estén al corriente de sus cuotas, porque se sanciona a éstos, cuando la responsabilidad del pago de las aportaciones de seguridad social no es una responsabilidad que les corresponda, sino que corresponde al patrón, de manera que la medida no es idónea, porque no se ajusta a la finalidad perseguida con los medios empleados.

Además, conviene tener presente la vinculación que existe entre la seguridad social y otros derechos humanos, que hace distinguir claramente que los derechos de la seguridad social involucran un impacto en diversas esferas de la persona, que en mayor o menor medida le permiten, facilitan o dificultan la realización de otros derechos. Por eso también puede realizarse el estudio del presente asunto a la luz del principio de interdependencia, por el cual un derecho de seguridad social forma parte de una dimensión de otros múltiples derechos.

Cada vez adquiere mayor notoriedad que los derechos humanos son interdependientes, pues existen relaciones recíprocas entre ellos. La interdependencia es relevante en este caso, cuando se observa que las violaciones alegadas derivan en una multiplicidad de violaciones a las distintas obligaciones provenientes de diversos derechos humanos.

En el caso de los derechos de seguridad social, como son las pensiones, deben analizarse aquellos otros derechos que también resultan afectados debido a la violación inicial alegada. Eso nos lleva considerar que la violación a un derecho humano como es la seguridad social se actualiza con la disminución de la pensión de los jubilados o la suspensión de trámites por cuestiones ajenas a él, y esto por su parte puede propiciar la ausencia de medios económicos para la subsistencia, lo que generaría una violación a otros derechos, como son la protección de la salud, la protección de la familia, el acceso y realización de derechos culturales, e incluso el respeto al mínimo vital, entre otros, los cuales al menos se pondrían en una situación de vulnerabilidad.

Las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 101/2014 sientan un precedente importante y de observancia obligatoria para todos los juzgadores nacionales, pues aportan un ejemplo de protección constitucional en defensa de los derechos de seguridad social, como son las pensiones y los servicios de seguridad social. Además, esta sentencia se traduce en un beneficio directo para la mayoría de los pensionados y trabajadores de ese estado, pues con la resolución de la sentencia se expulsaron del orden jurídico las normas combatidas.

También es importante señalar que la Corte se ha reiterado ya en este criterio al resolver otras acciones interpuestas en legislaciones similares, como es el caso de la acción de inconstitucionalidad 19/2015, en donde se analizó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, y 121/2016, interpuesta en contra de la Ley de Pensiones para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, 2a. ed., México, Fontamara, 2013.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos*, México, Trotta 2012.
- PARRA VERA, Oscar, *Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante el sistema interamericano*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015. 