

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

**Análisis sobre la actuación del Poder Judicial
de la Federación**



**CIUDAD DE MÉXICO
JULIO 2021**

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

**Análisis sobre la actuación del Poder Judicial
de la Federación**

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19. ANÁLISIS SOBRE LA ACTUACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

COORDINACIÓN

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano

ELABORACIÓN

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano

Derechos Humanos Integrales en Acción

Alma Migrante

Al Otro Lado

Asistencia Legal por los Derechos Humanos (ASILEGAL)

Asylum Access México

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

Instituto para las Mujeres en la Migración

Renace, Capítulo San Luis Potosí

Sin Fronteras

DISEÑO

Asylum Access México

FUNDACIÓN PARA
LA JUSTICIA
Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO



DERECHOS
HUMANOS
Y LITIGIO
ESTRATÉGICO
MEXICANO

Todos los derechos reservados

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. (FJEDD)
Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (DLM)

Publicado en julio de 2021

**<https://fundacionjusticia.org/>
comunicacion@fundacionjusticia.org**

**<http://dlmex.org/>
contacto@dlmex.org**

Este material es de libre distribución. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre y cuando se acredite a la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) y Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano (DLM) como la fuente.



REDES SOCIALES

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

Página web

www.fundacionjusticia.org

Twitter

<https://twitter.com/FJEDD>

Instagram

https://www.instagram.com/fundacion_para_la_justicia/

LinkedIn

<http://linkedin.com/in/fundaci%C3%B3n-justicia-456a09166>

Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C.

Página web

www.dlmex.org

Twitter

@DLM_Mx

Instagram

@dlm_mx

LinkedIn

dlmex

REALIZADO CON EL APOYO DE



CONTENIDO

Presentación	6
Resumen Ejecutivo	8
Executive Summary	17
Introducción	26
I. Funcionamiento del Poder Judicial y suspensión de la actividad jurisdiccional	33
II. La excepción de los asuntos urgentes y la discrecionalidad judicial	44
III. La alternativa de la justicia digital	50
1. <i>Fundamento legal sin asimilación social</i>	51
2. <i>Brecha digital</i>	54
3. <i>Deficiencias del juicio en línea durante la pandemia</i>	57
A. <i>Dificultades para ingresar demandas y promociones vía electrónica</i>	58
B. <i>Obstáculos para la presentación de demandas de amparo sin firma electrónica</i>	59
C. <i>Omisiones en la correcta integración de expediente electrónico</i>	61
D. <i>Alteración no intencional de acuerdos y promociones digitales publicadas</i>	62
E. <i>Deficiencias en la notificación de resoluciones a las y los usuarios del sistema de justicia</i>	63
4. <i>Utilización real de la justicia digital</i>	64
5. <i>Falta de diálogo entre los ámbitos federal y local</i>	66
IV. La garantía judicial de los derechos humanos en la pandemia	70
1. <i>¿Menos demandas de amparo significaron menos violaciones de derechos humanos?</i>	71
2. <i>Dificultades para hacer valer el interés legítimo por parte de las organizaciones de la sociedad civil</i>	74

3. <i>Funcionamiento de la suspensión de los actos reclamados</i>	79
4. <i>Omisiones en la notificación de resoluciones a autoridades responsables</i>	83
V. Acceso a la justicia para personas en situación de vulnerabilidad	88
1. <i>Derechos a la vida, integridad y salud de la población migrante y sujeta a protección internacional</i>	90
A. <i>Derecho a la salud de población migrante expulsada de EEUU</i>	90
B. <i>Derecho a la salud de población migrante detenida en estaciones migratorias</i>	94
C. <i>Acceso a la vacunación (derecho a la salud) de población en movilidad en situación migratoria irregular</i>	99
D. <i>Acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado</i>	101
2. <i>Derecho a la salud de las personas privadas de la libertad</i>	105
3. <i>Derecho al agua potable</i>	107
4. <i>Derecho de las y los trabajadores del sector salud a obtener capacitación adecuada en el control de infecciones y equipo médico para hacer frente a la pandemia</i>	108
VI. Transparencia y falta de comunicación efectiva con las y los usuarios del sistema de justicia	110
1. <i>La comunicación del Poder Judicial con la sociedad</i>	111
2. <i>Falta de transparencia de los actos jurisdiccionales</i>	115
A. <i>Publicidad de las audiencias</i>	115
B. <i>Publicidad en tiempo real de las sesiones de Tribunales Colegiados</i>	117
VII. Recomendaciones	120
VIII. Apéndice	127
Bibliografía	132

PRESENTACIÓN

Vivimos tiempos complicados. Desde hace más de un año, el mundo entero tuvo que adaptarse abruptamente a un nuevo estilo de vida, así como a una sensación constante de incertidumbre acerca del presente y el futuro frente a la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2. Tanto los gobiernos como las sociedades en su conjunto hemos tenidos que adoptar diversas medidas a fin de mitigar los estragos ocasionados por la enfermedad COVID-19, lo que ha llevado a limitar diversas actividades que antes considerábamos como un hecho inamovible, entre ellas, la administración de justicia.

En este contexto de incertidumbre, observamos un Poder Judicial en México que tuvo que enfrentar distintos desafíos, incluyendo ataques a su independencia desde otros poderes. De la respuesta de la judicatura frente a estos retos dependían los derechos humanos de muchas personas, cuya necesidad de garantía no estaba suspendida. El Poder Judicial es el último escudo con el que contamos las personas a fin de frenar aquellos actos gubernamentales arbitrarios o contrarios a nuestros derechos. Es por ello que la administración de justicia es un tema que nos debe preocupar y ocupar a todas y todos. Debe funcionar, ser objetivo e independiente para cuando necesitemos de él.

Bajo esta idea, las organizaciones civiles que colaboramos en este informe nos dimos a la tarea de documentar las medidas emprendidas por el Poder Judicial de la Federación durante la pandemia. En este tiempo hemos apreciado aciertos, desafíos pendientes, nuevos retos, tropiezos y cuestiones que, desde nuestra perspectiva, pudieron ser resueltas de una

mejor manera, sobre todo en casos donde grupos en situación de vulnerabilidad requerían medidas mejor adaptadas y más accesibles.

Agradecemos la participación de todas las organizaciones en este informe, que en medio del trabajo de defensa, pusieron mucho tiempo y esfuerzo para que las experiencias quedaran recogidas y documentadas de la mejor manera. Agradecemos también a Carolina Villadiego, Sebastián Pilo y Tatiana Rincón por sus valiosos aportes.

Nuestro objetivo es formar parte de un diálogo entre la judicatura y la sociedad, que esperamos se mantenga siempre abierto, bajo la convicción de que el intercambio de ideas y el debate crítico y propositivo contribuirá a aprender de nuestros errores, a fin de dar pasos adelante, en un contexto en el que, como ya mencionamos, toda la sociedad anhela la mayor certeza posible.

Esperamos que también sea una oportunidad para que las y los integrantes de la sociedad nos involucremos en mayor medida en la consolidación de un Poder Judicial progresista, sólido y con el respaldo social para cumplir con el objetivo fundamental que ha sido llamado a cumplir: la garantía de los derechos fundamentales.

Ana Lorena Delgadillo Pérez

Directora Ejecutiva

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe tiene como objetivo proporcionar un análisis crítico y propositivo desde organizaciones no gubernamentales acerca del funcionamiento del Poder Judicial de la Federación en relación con las medidas adoptadas a fin de salvaguardar los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo durante la contingencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19, así como la actividad jurisdiccional desarrollada en el marco de estas medidas, con énfasis en el juicio de amparo, por ser la principal vía judicial para garantizar derechos humanos. Algunos desafíos y obstáculos en torno a la función judicial han estado presentes desde mucho antes de esta situación inédita; sin embargo, varios de ellos se agravaron o cobraron notoriedad a partir de que en la sociedad mexicana —como en el resto del mundo— se tuvo que restringir el contacto humano presencial.

La necesidad de proteger los derechos a la vida y salud tanto de las y los servidores públicos del Poder Judicial, como de las personas usuarias del sistema de justicia, llevó a la restricción a los derechos humanos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo. Sin desconocer que algunas de estas restricciones eran inevitables, en determinados casos las mismas implicaron una suspensión de los mencionados derechos, en contravención a estándares internacionales, afectando en mayor medida a grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas migrantes, solicitantes de asilo, privadas de su libertad o los trabajadores de salud.

Las fuentes de este informe son principalmente la respuesta entregada por el Consejo de la Judicatura Federal en virtud de una solicitud de acceso a información, la experiencia de distintas organizaciones civiles en su labor de

defensa de los derechos humanos y acompañamiento de víctimas y los acuerdos emitidos por el propio Consejo a fin de regular el funcionamiento de juzgados y tribunales federales durante la contingencia sanitaria.

La actividad jurisdiccional de los juzgados y tribunales durante la contingencia sanitaria puede dividirse en cuatro periodos, en atención a la forma en que operaron de acuerdo con lo que disponía el Consejo de la Judicatura Federal por medio de acuerdos generales. El primero, del 18 de marzo al 5 de mayo de 2020, fue el más restrictivo de todos, pues limitó la función judicial a la atención de los denominados “asuntos urgentes”, mismos que fueron enlistados. El segundo, del 6 al 31 de mayo de 2020, permitió además la resolución de asuntos iniciados de forma física antes de la suspensión de actividades, así como la reanudación de los juicios de amparo comenzados de forma virtual, siempre que no se requirieran actos procesales con presencia física. En una tercera etapa, que concluyó el 31 de julio de 2020, se permitió además el inicio de nuevos juicios de amparo exclusivamente por la vía digital en asuntos no urgentes. En una cuarta etapa se reanudaron los plazos procesales en todos los asuntos. Estos esquemas no necesariamente fueron consecutivos, pues de conformidad con el incremento de contagios, por momentos fue necesario retornar a las medidas del tercer periodo.

El Consejo de la Judicatura Federal dictó el 17 de marzo de 2020 el Acuerdo General 4/2020, en el que, como ya se mencionó, se restringió la actividad jurisdiccional a la atención de los asuntos clasificados como urgentes, mismos que fueron enlistados, sin existir claridad en este primer momento sobre si se trataba de un catálogo cerrado o abierto. Los acuerdos generales 6/2020, 8/2020 y 13/2020 conservaron este modelo de definición de los asuntos urgentes, pero especificaron que se trataba de supuestos no limitativos, por lo que los jueces podían atender asuntos no

comprendidos en los catálogos, que ameritaran la intervención judicial de forma inmediata. En consecuencia, fuera de los casos expresamente señalados, la decisión sobre si un caso era urgente o no, quedó al arbitrio de las y los juzgadores, lo cual generó que en casos de la misma naturaleza, se tomaran decisiones diferentes.

Si bien establecer catálogos cerrados hubiera sido una alternativa no adecuada, el esquema mencionado llevó a diferencias importantes en cuanto a la impartición de justicia, que se vieron reflejadas en varios casos de las organizaciones firmantes, por lo que hubiera sido deseable la definición de lineamientos más uniformes a fin de que el acceso a la justicia y a un recurso efectivo se desarrollara con mayor seguridad jurídica. También se identificaron casos en los que la decisión sobre si una demanda versaba sobre un asunto urgente se comunicaba a la persona de forma verbal por el personal de guardia, sin que existiera una decisión fundada y motivada que pudiera ser recurrida, en contra del Derecho internacional de los derechos humanos.

A fin de continuar garantizando el derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, se pudo haber implementado un esquema de priorización de asuntos, pero las medidas adoptadas llevaron, en muchos casos, a una suspensión de derechos sin declaración formal, a pesar de que de acuerdo con estándares internacionales, los recursos indispensables para proteger derechos humanos, como lo es el juicio de amparo, no son susceptibles de suspensión. Los asuntos que quedaron fuera de la protección judicial fueron, en ocasiones, de una importancia considerable, como los derechos de las víctimas a obtener medidas de asistencia y reparación.

Como ya también se mencionó, en una tercera etapa, el “juicio en línea” fue la única alternativa disponible para iniciar juicios de amparo que versaran

sobre asuntos no urgentes, por lo que, en caso de no poder acceder a los medios digitales, se debía continuar a la espera de la reanudación de los plazos procesales. Las ventajas de la justicia digital eran evidentes: reducción de tiempos, de desplazamientos de personas y de contacto humano con miras a reducir contagios.

Para el momento en que fue necesario implementar restricciones a la función jurisdiccional, ya se contaba con el fundamento legal y la infraestructura digital a fin de sustanciar juicios en línea, por lo que resulta inexplicable que durante varios meses esta opción estuviera cerrada para muchos asuntos. Por otro lado, la poca capacitación del personal del Poder Judicial y la escasa adaptación de las y los litigantes para recurrir a la vía digital, impidió que ésta pudiera desplegar a cabalidad sus efectos positivos a fin de menguar las restricciones a los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.

Es importante tomar en consideración que la justicia digital no puede ser la única solución para garantizar el acceso a la justicia cuando exista necesidad de reducir los desplazamientos y concentraciones humanas, sobre todo en países en los que existe una notable brecha digital, que afecta con mayor intensidad a grupos en situación de vulnerabilidad, como la población migrante y en situación de pobreza. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, únicamente el 52.1% del total de los hogares cuenta con internet y el 37.6% con computadora, laptop o tableta. La inaccesibilidad a medios digitales impidió incluso la posibilidad de las personas para obtener una firma electrónica, que es indispensable, con algunas salvedades, para iniciar un juicio en línea. En este sentido, cualquier persona sin la posibilidad de acceder a ciertos recursos tecnológicos

permaneció con sus derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo suspendidos en todos los asuntos no considerados urgentes.

A pesar de la importancia de que durante la contingencia sanitaria la justicia digital funcionara óptimamente, se identificaron varias deficiencias que impactaron negativamente en la confianza de las personas usuarias. Entre los problemas más comunes o preocupantes podemos mencionar: a) desconocimiento del personal del Poder Judicial, así como de las y los litigantes sobre el funcionamiento del Portal de Servicios en Línea; b) limitadas posibilidades y ausencia de mecanismos eficaces para resolver en tiempo real las dificultades técnicas para ingresar demandas y promociones; c) exigencias adicionales injustificadas en comparación con el trámite de juicios de amparo y recursos por la vía presencial; d) falta de información acerca de la admisión de demandas y suspensión de actos de autoridad en demandas de amparo presentadas sin firma electrónica por poner en peligro la vida o referirse a otros supuestos previstos en el artículo 15 de la Ley de Amparo; e) expedientes electrónicos incompletos o cargados tardíamente, derivado de fallas técnicas, omisiones accidentales y decisiones deliberadas de las y los juzgadores; f) la práctica de pre-fechar acuerdos y promociones no publicadas originalmente en la lista de acuerdos; g) falta de certeza sobre la fecha de notificación de acuerdos por la falta de emisión de constancias como lo dispone la Ley de Amparo, y h) dificultades de las personas litigantes para entrar en comunicación con las y los servidores públicos de los juzgados.

Según lo informado por el Consejo de la Judicatura Federal, entre marzo de 2019 y febrero de 2020, es decir, antes que la pandemia afectara a nuestro país, únicamente el 1.52% de las demandas fueron presentadas a través del Portal de Servicios en Línea, mientras que el 1.57% del total de las

promociones fueron enviadas por conducto de esta plataforma. Estas cifras demuestran la poca adaptación de las personas usuarias del sistema de justicia a los juicios en línea, a pesar que desde 2013 están regulados en la Ley de Amparo.

Entre marzo de 2020 y febrero de 2021, las demandas presentadas a través del Portal de Servicios en Línea representaron el 10.3% y las promociones desahogadas por esta vía alcanzaron un 9.47%. Si bien se trata de un incremento considerable, sigue siendo un número muy bajo, lo que se puede deber a las deficiencias antes expresadas, a la brecha digital y a la falta de confianza, conocimiento y entendimiento de las personas usuarias. Este diagnóstico debe llevar a emprender acciones para remediar esta situación, ante la necesidad de contar con una justicia digital accesible, asequible, eficiente y confiable en un contexto de salubridad en que su uso tuvo que ser incrementado, sin que ello implique prescindir de la vía presencial.

El número de demandas presentadas se redujo en un 44.81%; no obstante, de acuerdo con información publicada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las violaciones de derechos humanos que llegaron a su conocimiento se mantuvieron prácticamente igual al comparar las cifras de 2019 y 2020, lo que permite formular la hipótesis de que frente a la suspensión de plazos procesales, muchas personas pudieron quedar impedidas para cuestionar judicialmente un acto de autoridad violatorio de sus derechos, sin que la posibilidad legal de hacerlo una vez que se reanudó la actividad jurisdiccional en asuntos no urgentes, fuera una posibilidad material.

Durante este periodo de confinamiento, de acuerdo con la experiencias de las organizaciones no gubernamentales firmantes, los derechos de acceso a

la justicia y a un recurso efectivo se vieron perjudicados, entre otras razones, por las siguientes: a) dificultades para iniciar juicios de amparo por interés legítimo, lo que impactó particularmente la defensa de derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad que no podían materialmente acceder por interés jurídico al amparo; b) medidas de suspensión de actos reclamados insuficientes o demasiado generales, que favorecían la elusión de las autoridades para cumplirlas; c) resistencia de las autoridades para cumplir las medidas de suspensión en casos relacionados con la protección de los derechos a la vida y la salud en contexto de pandemia, así como de los órganos jurisdiccionales para hacer cumplir sus determinaciones por medios de las herramientas legales a su alcance; d) notificación de resoluciones a autoridades responsables con demora excesiva, incluso de medidas de suspensión en casos donde había riesgo a la integridad y vida de las personas, y e) dilaciones procesales excesivas.

Este tipo de problemas, que limitaban los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, afectaron con mayor intensidad a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, como las personas migrantes, solicitantes de asilo y sujetas de protección internacional cuya libertad se encontraba restringida en estaciones migratorias o fueron expulsadas de Estados Unidos, o las personas que cumplen una pena privativa de la libertad en centros penitenciarios, expuestas a la omisión de las autoridades para emprender acciones efectivas para proteger su vida y salud frente a la pandemia. Igualmente, se vivió en juicios de amparo promovidos para combatir la omisión de contemplar a las personas migrantes en la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV2 o en contra del Acuerdo por el que se suspendieron plazos, términos y actividades de la Comisión

Mexicana de Ayuda a Refugiados, impidiendo el acceso a la protección de las personas que requerían refugio, reunificación familiar y traslado.

También hubo prácticas positivas, como el compromiso demostrado del Poder Judicial de la Federación con los derechos laborales de sus trabajadores y trabajadoras, así como la actuación destacable de varios juzgadores que a través de sus resoluciones han contribuido a que el juicio de amparo sea un recurso más efectivo para la tutela de derechos humanos, con interpretaciones progresistas y consecuentes con su deber de garantía, por encima de tecnicismos que en muchas ocasiones se convierten en verdaderos obstáculos para el acceso a la justicia. Así, tuvimos medidas suspensionales que sin cuestionar el interés legítimo de las organizaciones se abocaron a exigir la observancia de los derechos humanos.

Ante la incertidumbre, era necesario que el Poder Judicial tuviera una comunicación óptima con la sociedad y con los jueces locales. Siempre es preferible que la regulación de los procesos jurisdiccionales, sobre todo de aquellos tan vinculados a los derechos humanos como es el juicio de amparo, sea simple y accesible. Históricamente, el juicio de amparo se ha caracterizado por su tecnicismo, situación que no mejoró durante la pandemia. Por el contrario, los acuerdos del Consejo de la Judicatura constituyen una regulación confusa y de difícil asimilación, aun para las y los practicantes del derecho.

Sin desconocer la existencia de manuales y videotutoriales a fin de facilitar el conocimiento del Portal de Servicios en Línea, es importante reconocer que es indispensable mejorar la pedagogía con la que el Poder Judicial se ha dirigido a la población. Este proceso de comunicación debe ser particularmente reforzado tratándose de las personas en situación de vulnerabilidad. Llama la atención la poca información pública disponible sobre

la actuación de jueces y magistrados durante la contingencia sanitaria. La solicitud de información, por ejemplo, que sirvió para construir parte de este informe fue respondida de manera parcial, lo que evidencia que el propio Poder Judicial carece de información importante para evaluar su desempeño.

El Consejo de la Judicatura ha procurado garantizar la publicidad de las audiencias federales, ordenando que cualquier persona pueda presenciar su celebración virtual o cuando ello no sea posible, puedan ser visualizadas posteriormente en una biblioteca virtual, sin que ello haya acontecido de esa manera. La publicidad no debe ser tratada como una formalidad prescindible. Es un derecho humano que sirve a su vez para favorecer otros derechos como el acceso a la justicia, la imparcialidad de los juzgadores, la rendición de cuentas, la defensa adecuada, a la verdad, entre otros.

El diálogo y construcción conjunta entre el Poder Judicial y las y los usuarios del sistema de justicia, será fundamental para poder superar varios de los obstáculos y retos aquí documentados.

EXECUTIVE SUMMARY

The purpose of this report is to provide a critical analysis of the functioning of the Federal Judiciary in relation to the measures adopted to safeguard the rights of access to justice and to an effective remedy during the health contingency caused by the COVID-19 pandemic, from a non-governmental organizations perspective, as well as the jurisdictional activity developed within the framework of these measures, with emphasis on the amparo trial, as it is the main judicial mechanism to guarantee human rights. Some challenges and obstacles to the judicial function have been present long before this unprecedented situation; however, several of them were aggravated or gained notoriety since Mexican society -like the rest of the world- had to restrict face-to-face human contact.

The need to protect the rights to life and health, both of the public servants of the Judicial Branch and of the users of the justice system, led to the restriction of the human rights of access to justice and to an effective remedy. Without ignoring that some of these restrictions were unavoidable, in certain cases they led to a suspension of these rights, in contravention of international standards, affecting to a greater extent groups in vulnerable situations, such as migrants, asylum-seekers, persons deprived of their liberty and health workers.

The sources for this report are mainly information provided by the Council of the Federal Judiciary in response to a request for access to information, the experience of different civil organizations in their work of defending human rights and accompanying victims, and the agreements issued by the

Council itself to regulate the operation of federal courts and tribunals during the health contingency.

The jurisdictional activity of the courts and tribunals during the sanitary contingency can be divided into four periods, according to the manner in which they operated as established by the Federal Judiciary Council by means of general agreements. The first one, from March 18 to May 5, 2020, was the most restrictive of all, since it limited the judicial function to the attention of the so-called "urgent matters", which were listed. The second, from May 6 to May 31, also allowed the resolution of matters initiated physically, as well as the resumption of amparo proceedings initiated virtually, as long as no procedural acts with physical presence were required. In a third stage, which concluded on July 31, new amparo proceedings were allowed to be initiated exclusively by digital means in non-urgent matters. In a fourth stage, procedural deadlines were resumed in all cases. These schemes were not necessarily consecutive, since in accordance with the increase of contagions, it was necessary at times to return to other more restrictive schemes.

On March 17, 2020, the Federal Judiciary Council issued General Agreement 4/2020, in which, as mentioned above, jurisdictional activity was restricted to the attention of matters classified as urgent, which were listed, without it being clear at the time whether it was a closed or open catalog. General Agreements 6/2020, 8/2020 and 13/2020 retained this model of definition of urgent matters, but specified that these were non-limiting cases, so that judges could attend to matters not included in the catalogs, which merited immediate judicial intervention. Consequently, apart from the cases expressly indicated, the decision as to whether a case was urgent or

not was left to the discretion of the judges. This situation caused that in cases of the same nature, different decisions were made.

Although establishing closed catalogs would not have been an adequate alternative, the aforementioned scheme led to significant differences in the delivery of justice, which was reflected in several cases of the signatory organizations, so it would have been desirable to define uniform guidelines so that access to justice and an effective remedy could be developed in a context of greater legal certainty. Cases were also identified in which the decision as to whether a complaint concerned an urgent matter was communicated to the person verbally by the staff on duty, without there being a well-founded and reasoned decision that could be appealed, contrary to international human rights law.

In order to continue guaranteeing the right of access to justice and to an effective remedy, a scheme of prioritization of matters could have been implemented, but the measures adopted led, in many cases, to a suspension of rights without a formal declaration, despite the fact that according to international standards, the remedies indispensable to protect human rights, such as the amparo trial, are not susceptible to suspension. The urgent matters that were left outside of judicial protection were most of the times of considerable importance, such as the rights of victims to obtain assistance and reparation measures.

As also mentioned above, in a third stage, the "online trial" was the only alternative available to initiate amparo trials dealing with non-urgent matters, so that, in the event of not being able to access digital means, one had to continue to wait for the resumption of the procedural deadlines. The advantages of digital justice were evident: reduction of time, people's displacement and human contact with a view to reducing contagions.

By the time it was necessary to implement restrictions to the jurisdictional function, the legal basis and the digital infrastructure were already in place to conduct online trials, so it is inexplicable that this option was closed for several months. In addition, the lack of training of Judicial Branch personnel and the poor adaptation of litigants to use the digital channel prevented it from fully deploying its positive effects in order to reduce restrictions to the rights of access to justice and to an effective remedy.

It is important to take into consideration that digital justice cannot be the only solution to guarantee access to justice when there is a need to reduce human displacement and concentrations, especially in countries where there is a significant digital divide, which affects more intensely groups in vulnerable situations, such as the migrant population and those living in poverty. According to data from the National Institute of Statistics and Geography, only 52.1% of all households have internet and 37.6% have a computer, laptop or tablet. Inaccessibility to digital media even prevented people from obtaining an electronic signature, which is indispensable, with some exceptions, to initiate a lawsuit online. In this sense, anyone without the possibility of accessing certain technological resources, remained with their rights of access to justice and to an effective remedy suspended in all matters not considered urgent.

Despite the importance of digital justice functioning optimally during the health contingency, several deficiencies were identified that negatively impacted the confidence of users. Among the most common or worrisome problems we can mention: (a) lack of knowledge of Judicial Branch personnel, as well as the litigants about the functioning of the Online Services Portal; (b) limited possibilities to resolve in real time the technical difficulties to

enter claims and promotions; (c) unjustified additional requirements compared to the processing of amparo suits and appeals by the face-to-face route; (d) lack of information about the admission of claims and suspension of acts of authorities in amparo suits initiated without electronic signature for endangering life or referring to other assumptions provided in Article 15 of the Amparo Law; e) incomplete or late uploading of electronic files, derived from technical failures, accidental omissions and deliberate decisions of the judges; f) the practice of pre-dating agreements and promotions not originally published in the daily list of agreements; f) lack of certainty as to the date of notification of agreements due to the lack of issuance of records in accordance with the provisions of the Amparo Law, and g) difficulties of the litigants to communicate with the public servants of the courts.

As reported by the Federal Judiciary Council, between March 2019 and February 2020, that is, before the pandemic affected our country, only 1.52% of the lawsuits were filed through the Online Services Portal, while 1.57% of the total number of promotions were sent through this platform. These figures demonstrate the poor adaptation of users of the justice system to online lawsuits, despite the fact that they have been regulated by the Amparo Law since 2013.

Between March 2020 and February 2021, the number of lawsuits filed through the Online Services Portal accounted for 10.3% and the number of appeals filed through this channel reached 9.47%. Even though this is a considerable increase, the number of people who decide to file their amparo lawsuits digitally is still very low, which may be due to the aforementioned deficiencies, the digital divide and the lack of trust, knowledge and understanding of the users; This should lead to take actions to remedy this

situation, given the need to have an accessible, affordable, efficient and reliable digital justice in a context of healthiness in which its use should be maximized, without this implying dispensing with the face-to-face route.

The number of lawsuits filed was reduced by 44.81%; however, according to information published by the National Human Rights Commission, the human rights violations that came to its attention remained practically the same when comparing the figures for 2019 and 2020, which allows formulating the hypothesis that, while facing with the suspension of procedural deadlines, many people were forced to be unable to judicially question an act of authority violating their rights, without the legal possibility of doing so once the jurisdictional activity was resumed in non-urgent matters.

During this period of confinement, according to the experiences of the undersigned civil organizations, the rights of access to justice and to an effective remedy were impaired, among other reasons, for the following: (a) difficulties to initiate amparo suits regarding legitimate interest -legal standing-, which particularly impacted the defense of human rights of people in vulnerable situations who could not materially access for legal interest to the amparo; (b) insufficient or too general precautionary measures granted that favored the circumvention of the authorities to comply with them; c) resistance of the authorities to comply with the suspension measures in cases related to the protection of the rights to life and health in the context of a pandemic, as well as of the jurisdictional bodies to enforce their determinations by means of the legal tools available to them; d) notification of resolutions to responsible authorities with excessive delay, including suspension measures in cases where there was a risk to the integrity and life of persons, and; e) excessive procedural delays.

These types of problems, which limited the rights of access to justice and to an effective remedy, affected with greater intensity those in vulnerable situations, such as migrants, asylum-seekers and persons subject to international protection whose freedom was restricted in immigration stations or were expelled from the United States, or persons serving a prison sentence, exposed to the omission of the authorities to take effective action to protect their life and health in the face of the pandemic. Likewise, it was experienced in amparo lawsuits filed against the omission to include migrants in the National Vaccination Policy against the SARS-CoV2 virus or against the Agreement suspending deadlines, terms and activities of the Mexican Commission for Aid to Refugees, preventing access to protection for persons requiring refuge, family reunification and relocation. We had suspension measures that, without questioning the legitimate interest of the organizations, were useful to demand the observance of human rights.

There have also been positive practices, such as the demonstrated commitment of the Federal Judicial Branch to the labor rights of its workers, as well as the outstanding performance of several judges who, through their resolutions, have contributed to making the amparo trial a more effective remedy for the protection of human rights, with progressive interpretations that are consistent with their duty to guarantee, above technicalities that on many occasions become real obstacles to access to justice.

In the face of uncertainty, it was necessary for the Judiciary to have optimal communication with society and judges. It is always preferable that the regulation of jurisdictional processes, especially those so closely linked to human rights such as the amparo trial, be simple and accessible. Historically, the amparo trial as a constitutional proceeding has been

characterized by its technicality, a situation that did not improve during the pandemic. On the contrary, the agreements of the Judiciary Council constitute a confusing and difficult to assimilate regulation, even for legal practitioners.

Without disregarding the existence of manuals and video tutorials to facilitate the knowledge of the Online Services Portal, it is important to recognize that it is necessary to improve the pedagogy with which the Judiciary has addressed the population, not only for lawyers. This communication process should be particularly reinforced in the case of persons in vulnerable situations.

The little information available on the performance of judges and magistrates during the health contingency is striking. The request for information that was used to construct part of this report was only partially answered, which shows that the Judicial Branch itself lacks important information to evaluate its performance.

The Judiciary Council has tried to guarantee the publicity of federal hearings, ordering that any person may attend them virtually or, when this is not possible, they may be subsequently viewed in a virtual library, but this has not been the case. Publicity should not be treated as a dispensable formality. It is a human right that in turn serves to promote other rights such as access to justice, impartiality of judges, accountability, adequate defense, truth, among others.

Dialogue and joint construction between the Judiciary and the users of the justice system will be fundamental to overcome many of the obstacles and challenges documented here.



INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19, una enfermedad ocasionada por el coronavirus SARS-CoV-2, llevó a la necesidad de suspender múltiples actividades e imponer medidas de confinamiento en México y en el mundo, lo que puso a prueba la capacidad de los gobiernos a fin de seguir cumpliendo con sus funciones esenciales, entre ellas, la administración de justicia.

La contingencia sanitaria no limitó las necesidades de la sociedad de exigir la garantía de sus derechos; muy por el contrario, abrió nuevos espacios en los que era necesaria la intervención del Poder Judicial.

El 2020 será un año que nunca olvidaremos. Y motivos para ello no faltan: la crisis sanitaria que vivimos como consecuencia de la propagación del virus Sars-CoV-2, la muerte de miles de personas originada por COVID-19, pero también por los niveles de violencia que no se detienen, el retroceso en el acceso a la justicia, el ataque mediático a las organizaciones de la sociedad civil y personas periodistas, la invisibilización del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos, la implementación de políticas migratorias contrarias a principios de derechos humanos en las fronteras de México, el aumento exponencial de feminicidios y la violencia generalizada hacia las mujeres, entre otros factores, que no solo han provocado la inconmensurable pérdida de vidas humanas, sino también el agravamiento de la histórica crisis en materia de derechos humanos. Esta situación ha afectado de forma diferenciada a las personas y ha mostrado que quienes

están más expuestas a la violación de sus derechos, son precisamente aquellas que se encuentran en diversas situaciones de vulnerabilidad¹.

Durante estos meses las organizaciones de la sociedad civil hemos continuado nuestro trabajo a marchas forzadas, encontrando caminos y atajos que permitan a las personas en mayor situación de vulnerabilidad ejercer sus derechos a un recurso efectivo y al acceso a la justicia. A pesar de que los órganos de impartición de justicia redujeron actividades a nivel regional, hemos pugnado por acceder a los centros penitenciarios, estaciones migratorias, estancias provisionales y demás lugares de internamiento para monitorear de primera mano las condiciones y el contexto que se vive en dichos lugares.

Sin desconocer que se trataba de una situación inédita en la época actual, es importante partir de la base de que la pandemia alcanzó a los países americanos después de que otros continentes sufrieron sus estragos, por lo que los gobiernos de la región pudieron estar mejor preparados con base en la experiencia acumulada hasta ese momento. Asimismo, la administración de justicia —con todos sus alcances y en todas las materias— no es un derecho cuyo goce pueda ser suspendido, incluso en las condiciones actuales, sin olvidar la necesidad de equilibrar su garantía con las necesidades de protección de derechos como la vida y la salud, incluyendo los del personal de juzgados y tribunales.

¹ Las plataformas digitales, en periodo de confinamiento, han sido una herramienta fundamental para reportar violaciones de derechos humanos o actos abusivos de las autoridades. En Guatemala, El Salvador y Honduras, la organización civil Cristosal (www.centroamerica.cristosal.org) desarrolló una plataforma para denunciar la violación de derechos humanos por detenciones ilegales. En México, Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano (www.dlmex.org) y la Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción del Tec de Monterrey (www.transparenciayanticorrupcion.mx) desarrollaron una plataforma para denunciar actos de corrupción y fallas operativas en la atención del coronavirus (www.denunciacorrupcion.mx/coronavirus). A nivel mundial, la organización Civicus actualizó un mapa de restricciones que ha tenido la sociedad civil en relación con el acceso a la información, detenciones, presiones a defensores de derechos humanos y violaciones a la privacidad (<https://monitor.civicus.org/COVID19/>)

El presente informe tiene como objetivo analizar, tomando en consideración estándares internacionales y constitucionales de garantía y protección de los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, la actuación del Poder Judicial de la Federación de México desde marzo de 2020, esto es, a partir de que se ordenó la suspensión de labores con motivo de la contingencia sanitaria, hasta junio de 2021. Particularmente, nos propusimos examinar el acceso al sistema judicial por parte de la población mediante el juicio de amparo, incluyendo las dificultades u obstáculos que enfrentaron aquellas personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, para acceder al sistema judicial y el papel que jugó —o debió jugar— la justicia digital.

Como fuente para este informe se contó con información proporcionada por el Consejo de la Judicatura Federal, lo que permitió evaluar en su generalidad la administración de justicia federal en determinados aspectos. A fin de obtener esta información, se presentó una solicitud de información al Consejo de la Judicatura Federal, misma que se respondió de forma parcial². Se solicitó información referente a dos periodos. El primero comprendido entre marzo de 2019 y febrero de 2020, y el segundo entre marzo de 2020 —mes de inicio de la suspensión de actividades con motivo

² La información que no fue proporcionada fue la siguiente: 1) el número de demandas de amparo presentadas a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que fueron admitidas entre marzo de 2019 y febrero de 2020; 2) el número de demandas de amparo presentadas a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que fueron admitidas entre marzo de 2020 y febrero de 2021; 3) el número de suspensiones provisionales solicitadas mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que fueron otorgadas entre marzo de 2019 y febrero de 2020; 4) el número de suspensiones provisionales solicitadas mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que fueron otorgadas entre marzo de 2020 y febrero de 2021; 5) el número de suspensiones definitivas solicitadas mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que fueron otorgadas entre marzo de 2019 y febrero de 2020, y 6) el número de suspensiones definitivas solicitadas mediante el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación que fueron otorgadas entre marzo de 2020 y febrero de 2021. Respecto a esta información que no fue entregada, se manifestó que “no cuenta con campos de captura que permitan identificar esos datos, en todo caso para obtenerlos se deben involucrar diversas condiciones técnicas que imposibilitan allegarse de la información en una primer consulta, lo cual no se encuentra tutelado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (sic).

de la contingencia sanitaria— y febrero de 2021, con el objetivo de tener como referencia el periodo inmediato anterior en que el Poder Judicial de la Federación operó con normalidad.

Otra fuente de información fue la experiencia en el litigio de diversas organizaciones de la sociedad civil, que, si bien no comprende toda la actuación de los órganos jurisdiccionales federales, sirve como referente a fin de apreciar buenas y malas prácticas para garantizar los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.

También fueron materia importante de análisis los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de administrar los órganos jurisdiccionales federales, con la excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal Electoral. Durante la contingencia sanitaria, el Consejo ha emitido una serie de acuerdos tendientes a regular el esquema de trabajo y funcionamiento de la judicatura, por lo que su análisis es esencial para entender la forma en que el Poder Judicial intentó garantizar el ejercicio de los derechos a un recurso efectivo y al acceso a la justicia.

La materia de este informe se centra en la actividad del Poder Judicial de la Federación; particularmente en el juicio de amparo, que es el principal procedimiento constitucional del sistema jurídico mexicano a fin de restituir a una persona que alega violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales³, por lo que el examen sobre su operación sirve para verificar la forma en la que estos derechos fueron garantizados jurisdiccionalmente.

³ Previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución federal. El juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos, normas y omisiones que provengan de autoridades y de particulares que actúen como autoridades.

En el primer apartado se identifican cuatro periodos en los que se implementaron distintos esquemas para regular la forma en que el Poder Judicial de la Federación continuaría operando durante la contingencia sanitaria, de acuerdo a lo ordenado por el Consejo de la Judicatura, lo que supuso la restricción a los derechos humanos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo en diversa medida.

Posteriormente, se aborda lo referente a los llamados “asuntos urgentes”, mismos que constituyeron la excepción al cierre total de actividades durante un periodo importante de la contingencia sanitaria. A fin de que un órgano jurisdiccional pudiera conocer de una demanda de amparo en los primeros periodos, era necesario que el asunto puesto a su consideración encuadrara en alguno de los supuestos mencionados en los acuerdos generales, o bien, el propio juzgador lo clasificara como tal, puesto que estos listados son enunciativos, lo que originó una diferenciación carente de un criterio objetivo en el acceso a la jurisdicción y, por tanto, en el acceso a un recurso efectivo.

En un tercer apartado se examinará lo relativo a la justicia digital, que cobró relevancia, en tanto la primera alternativa que se abrió para iniciar juicios de amparo fuera de los asuntos urgentes fue el denominado “juicio en línea”; sin embargo, como se describirá, la falta de conocimiento por parte de las personas respecto a esta vía, la brecha digital y algunas deficiencias apreciadas por las organizaciones firmantes en relación con el Portal de Servicios en Línea provocaron que su impacto real fuera mucho menor al esperado.

A continuación, se realizará un balance sobre la actividad jurisdiccional, considerando la admisión de demandas de amparo, la suspensión de los actos reclamados, la notificación de acuerdos, entre otros aspectos, a fin de

analizar si, a través del juicio de amparo, los derechos humanos fueron garantizados durante esta etapa.

Posteriormente, se identificarán buenas y malas prácticas observadas en distintos procedimientos de amparo orientados a proteger los derechos humanos de varios grupos que, de forma interseccional⁴, se encuentran en situación de vulnerabilidad. La experiencia de las organizaciones y las personas que ellas acompañan o representan ha sido crucial para determinar la forma en que se ha administrado justicia en México durante el periodo de emergencia sanitaria. A través de la reseña de casos, se mostrarán algunas deficiencias a las que algunas personas usuarias del Poder Judicial de la Federación se enfrentaron para la defensa de derechos individuales, colectivos o difusos.

Finalmente, se analizará la forma en que el Poder Judicial de la Federación ha mantenido comunicación durante la contingencia sanitaria con particulares y los poderes judiciales estatales, así como las medidas adoptadas para garantizar la publicidad de actos jurisdiccionales.

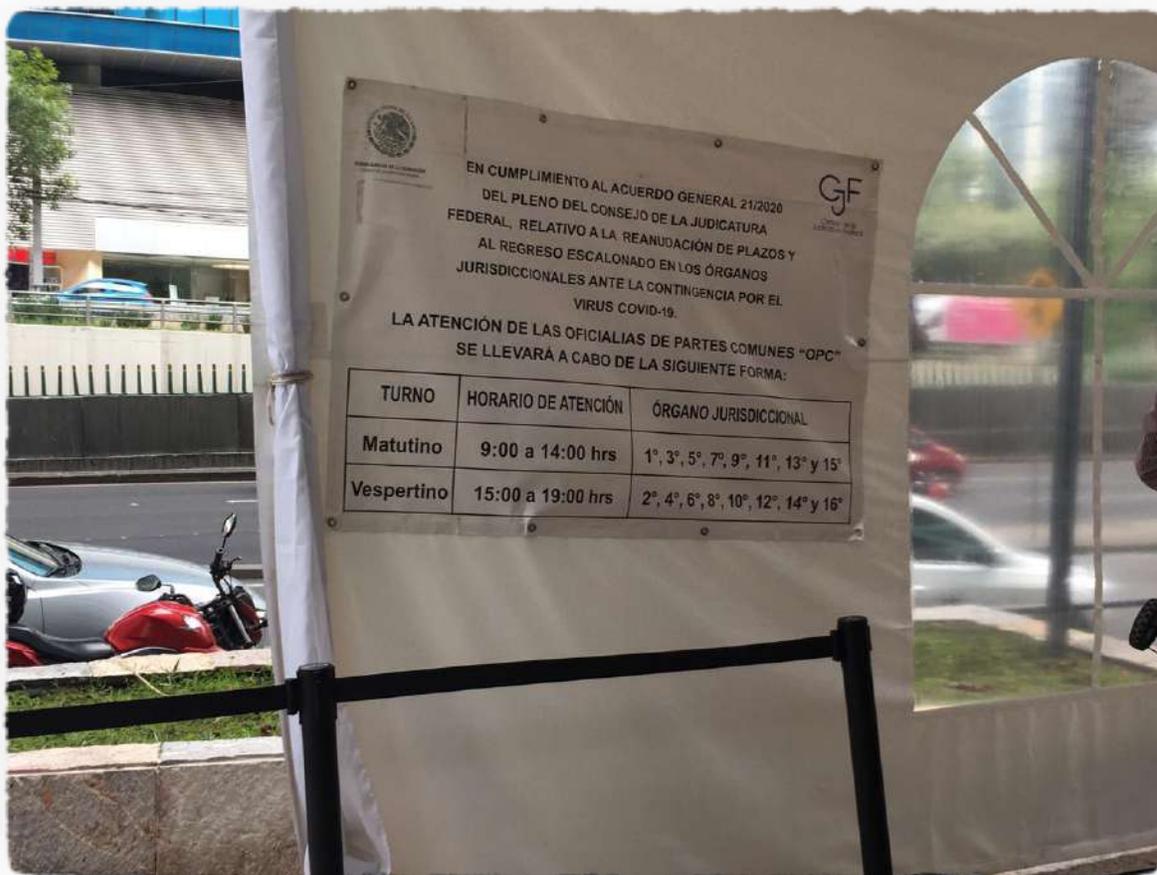
A partir de la información obtenida, de la experiencia de las organizaciones y también del análisis comparado respecto a lo implementado en otros países latinoamericanos, formulamos algunas recomendaciones que pueden servir para abonar al adecuado funcionamiento de la administración de justicia, como medio para garantizar los derechos fundamentales en México. La oportunidad de estas recomendaciones no necesariamente se limita al

⁴ La llamada discriminación compuesta o interseccional es la generada con motivo de más de una característica que puede ser motivo de discriminación, las cuales requieren ser analizadas en su conjunto para incorporar los estándares de protección de derechos humanos y así identificar la entidad de las vulneraciones y los modos más adecuados de repararlas. Cfr. *Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional*, mayo 2021, pp. 21 - 24, en:

<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2021-06/Protocolo%20para%20juzgar%20casos%20que%20involucren%20personas%20migrantes.pdf>

contexto actual de pandemia, sin desconocer además que éste no ha sido superado y que está latente la posibilidad de retornar a esquemas que requieran mayor confinamiento.

Nuestra expectativa es que este documento pueda contribuir a un debate crítico y constructivo en el que los distintos actores involucrados podamos analizar y proponer soluciones para garantizar la accesibilidad al sistema de justicia, que cada vez sea más una realidad al alcance de todas las personas.



I. FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL Y SUSPENSIÓN DE LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

Ante la detección de los primeros casos positivos en México de la enfermedad COVID-19, el Poder Judicial de la Federación se vio en la necesidad de adoptar medidas para continuar garantizando el acceso al sistema de justicia, pues con la contingencia sanitaria no desaparecía la necesidad de dirimir conflictos o de tutelar los derechos humanos por la vía judicial.

Sin embargo, la situación de salubridad impedía que la función jurisdiccional se continuara prestando en condiciones ordinarias y, por lo tanto, que los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo se ejercieran de manera efectiva; sobre todo ante la incertidumbre, que se tenía en ese momento, sobre las formas de transmisión de la enfermedad, por lo que a fin de guardar un equilibrio entre los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, por un lado, y a la vida y la salud tanto de las y los empleados del Poder Judicial de la Federación, como de los propios usuarios y usuarias del sistema de justicia, por el otro, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) —encargado de administrar los juzgados y tribunales en México a nivel nacional, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵ y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— fue el órgano encargado de regular la función jurisdiccional por medio de la emisión de acuerdos generales.

La respuesta del Consejo de la Judicatura debe ser analizada teniendo en cuenta, de un lado, que el derecho de acceso a la justicia es una norma

⁵ Con respecto a los asuntos competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Pleno de dicho tribunal determinó procedente la admisión a trámite, por vía electrónica, de los juicios y medios de control constitucional de su competencia, tales como controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, y juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, entre otros, así como los recursos e incidentes dentro de dichos procedimientos. El Consejo de la Judicatura Federal suspendió labores en términos similares a los adoptados por la Suprema Corte. Véanse para mejor referencia los acuerdos generales 8/2020, 9/2020 y 10/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente enlace electrónico <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6133>

imperativa del derecho internacional y, del otro, que el principio de tutela efectiva requiere que “los procedimientos judiciales sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas”⁶.

En las medidas adoptadas por el Consejo de la Judicatura, es posible identificar cuatro periodos. El primero del 18 de marzo al 5 de mayo de 2020, durante el cual hubo una imposibilidad casi completa de acceder a la jurisdicción federal, con excepción de los “asuntos urgentes”. El segundo del 6 al 31 de mayo que, además de los casos urgentes, permitió la resolución de aquellos asuntos iniciados de forma física, así como la reanudación de los juicios de amparo comenzados de forma virtual, en ambos casos, siempre que no se requiriera audiencias y diligencias con presencia física. En la tercera etapa, que concluyó el 31 de julio, la única alternativa fue el juicio en línea para casos que no fueran considerados urgentes. Y la última, en la que se han reanudado los plazos procesales; sin desconocer que, durante esta última, ha sido necesario retornar por momentos al esquema en que la única vía para iniciar un procedimiento constitucional es la digital, fuera de los asuntos urgentes en los que siempre ha sido posible la vía ordinaria. En el apéndice de este documento se encuentra una tabla con el resumen de los mencionados acuerdos generales.

Primera etapa

A través del Acuerdo General número 4/2020⁷ del Consejo de la Judicatura Federal, publicado el 17 de marzo de 2020, se estableció el cierre de los órganos jurisdiccionales, la suspensión de plazos y términos

⁶ Corte IDH, *Caso Lagos del Campo vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 31 de agosto de 2017, serie C, no. 340, párr. 174.

⁷ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/AcuerdoGeneral_4-2020-V2.pdf

procesales, en principio, del 18 de marzo al 19 de abril de 2020, quedando habilitados tribunales de guardia para la “atención de asuntos urgentes”, para lo cual se contempló un catálogo que definió a los mismos. Dicho acuerdo general señaló que, “en la medida de lo posible, deberá privilegiarse el trabajo a distancia, haciendo uso de las herramientas electrónicas que resulten necesarias”⁸.

Posteriormente, el Acuerdo General 6/2021⁹ amplió la vigencia de la suspensión de actividades y paralización de plazos procesales al 5 de mayo de 2020 y amplió el catálogo de asuntos urgentes. En esta primera etapa el acceso a la jurisdicción federal quedó constreñida únicamente a estos casos cuya resolución fue considerada por el Consejo de la Judicatura como impostergable, quedando a la espera todo lo que no fuera catalogado como urgente. *Infra* se analizará la forma en que se aplicó e interpretó este catálogo.

Segunda etapa

El 27 de abril de 2020, el Consejo de la Judicatura Federal dictó el Acuerdo General 8/2020¹⁰, por el cual ordenó la reanudación parcial de actividades en los órganos jurisdiccionales de la manera siguiente:

1. Continuar con el esquema de atención de asuntos urgentes, ampliando nuevamente el catálogo del Acuerdo General 4/2020;

⁸ Primera mención realizada en el Acuerdo General 4/2020, en su artículo 4 fr. V. De dicha disposición derivó la obligación de los órganos jurisdiccionales de proveer a aquellos trabajadores que lo requieran de las herramientas necesarias para continuar laborando a distancia, lo que logró con la prestación en comodato de los equipos de cómputo que usualmente utilizaban los empleados para realizar sus labores en las instalaciones de los órganos jurisdiccionales.

⁹ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral6_2020.pdf

¹⁰ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral8_2020.pdf

2. Disponer la continuación de asuntos que, previo al cierre de tribunales, hubieran estado en etapa de resolución, y
3. Reanudar el trámite y resolución de asuntos llevados mediante el esquema de “juicio en línea”, iniciados con anterioridad a la contingencia, con excepción de los que requirieran la celebración de audiencias presenciales o el desahogo de diligencias con presencia física.

La vigencia de este Acuerdo fue del 6 al 31 de mayo de 2020. En esta segunda etapa, la posibilidad para iniciar nuevos juicios de amparo continuó ceñida a los asuntos urgentes.

Tercera etapa

El Acuerdo General 13/2020, publicado el 12 de junio de 2020, permitió el inicio de nuevos juicios de amparo en todas las materias únicamente a través de la modalidad de “juicio en línea”, cuya tramitación se seguiría siempre y cuando no se requiriese la presencia física para la práctica de diligencias, notificaciones o audiencias. La vigencia inicial de este Acuerdo estuvo prevista al 30 de junio; no obstante, en virtud de los acuerdos 15/2020 y 18/2020 estuvo vigente hasta el 31 de julio. Durante esta etapa, la única vía —fuera de los asuntos urgentes en los que, como ya se reiteró, siempre estuvo abierta la puerta para sustanciarse de manera presencial— para acceder a la jurisdicción federal fue la digital.

Cuarta etapa

Finalmente, el Acuerdo General número 21/2020¹¹ del 28 de julio de 2020 determinó la reanudación de plazos procesales, privilegiando la tramitación de juicios mediante medios electrónicos y la reapertura de los órganos jurisdiccionales para recibir nuevamente la presencia física de las personas usuarias del sistema de justicia que hubieran obtenido previa cita para acudir al tribunal. Su vigencia —originalmente prevista hasta el 31 de octubre de 2020— se ha venido ampliando con acuerdos generales sucesivos. Con base en este Acuerdo, se dio pie a un esquema que, con restricciones, se asemeja al que existió previo a la contingencia sanitaria.

Sin embargo, derivado del aumento de contagios en el país, a finales del 2020 se tomó la decisión de regresar al esquema previsto en el Acuerdo General 13/2020. En la Ciudad de México, esta suspensión dio inicio el 5 de diciembre de 2020¹² y, por regla general, el 21 de diciembre de 2020 en los demás circuitos en que está dividido el país. Más tarde, las fechas para poner fin al esquema en el que únicamente era posible iniciar juicios en línea —con excepción de los asuntos urgentes en que siempre fue posible la vía presencial— y retornar al modelo del Acuerdo General 21/2020, fueron variando desde el 11 de enero hasta el 18 de febrero de 2021, dependiendo del color del semáforo epidemiológico de cada entidad federativa¹³.

¹¹ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral21_2020.pdf

¹² La decisión fue dada a conocer en la Circular SECNO/29/2020 el día 4 de diciembre. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/Circ_SECNO_29_2020.pdf

¹³ El 14 de mayo de 2020, la Secretaría de Salud publicó un acuerdo que creaba un semáforo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa en relación con la situación que semanalmente presentaran. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020

El Poder Judicial tuvo el gran desafío de adoptar medidas suficientes para proteger el derecho a la salud¹⁴ de sus trabajadores y a la par garantizar a todas las personas el acceso al sistema judicial en casos urgentes.

Las y los trabajadores del Poder Judicial de la Federación no estuvieron obligados a acudir presencialmente a las instalaciones de los órganos jurisdiccionales en un primer momento, con la salvedad de quienes tuvieron que cubrir las guardias para atender los asuntos urgentes. Con la emisión de los acuerdos subsecuentes, se permitió que cierto número de trabajadores acudiera a laborar a las instalaciones de los juzgados y tribunales, mismo que se fue incrementando.

Los turnos de las guardias para atender los asuntos urgentes fueron asignados de conformidad con calendarios¹⁵. El Consejo de la Judicatura determinó que en los órganos jurisdiccionales que se ocuparan de la guardia, las personas más vulnerables al contagio del coronavirus quedarían exceptuadas de acudir presencialmente a las instalaciones de aquéllos¹⁶, permitiendo también la ausencia de las y los servidores públicos con hijos bajo su cuidado que no tuvieran otra persona que pudiera atenderlos durante el turno de guardia de los juzgados o tribunales. Durante el periodo de

¹⁴ Hasta donde tienen conocimiento las organizaciones redactoras, las prestaciones económicas y sociales, incluyendo las vacaciones, de los funcionarios y funcionarias judiciales no han sido modificadas ni afectadas por las medidas adoptadas con motivo de la pandemia, percibiéndose todas ellas con normalidad, lo cual se considera un aspecto positivo.

¹⁵ El calendario fue actualizado en dos ocasiones durante la suspensión general de labores, quedando referido en los anexos de los Acuerdos Generales 4/2020 y 6/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal disponibles en https://www.cjf.gob.mx/resources/Anexoacdo4_2020.pdf y <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/anexocontingencia0420.pdf>

¹⁶ Hace referencia a personas mayores de 60 años, mujeres embarazadas o en lactancia y personas con diabetes, hipertensión, enfermedades cardiovasculares, enfermedades pulmonares crónicas, cáncer y con inmunodeficiencias.

reanudación, las medidas aplicables a las guardias no han variado en lo general¹⁷.

Sin dejar de reconocer el compromiso demostrado con los derechos laborales de sus trabajadores y trabajadoras, así como con normas de distanciamiento social y control de aforos dirigidas a evitar y prevenir los contagios¹⁸, es un hecho que la reducción del personal laborando físicamente en los tribunales, aun con la continuidad de ciertas labores a distancia, aunado a la suspensión de términos procesales que se mantuvo hasta mediados del año 2020, incrementó la carga de trabajo a la que las y los empleados de la judicatura se ven expuestos y ha dificultado de manera importante la celeridad en el proceso de administración de justicia.

Esta realidad ha llevado a algunos órganos jurisdiccionales, como el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Baja California, a cambiar unilateralmente el término de ley de 24 horas para acordar promociones que no sean urgentes conforme a su propio criterio¹⁹, lo cual ha alcanzado el extremo de que nuevas personas autorizadas por alguna de las partes sean reconocidas mediante acuerdos que se dictan ocho días después de la recepción del escrito de autorización. Estas prácticas someten a las partes a una situación completamente ilegal.

¹⁷ El calendario ha sido actualizado en cuatro ocasiones durante la etapa de reanudación, quedando referido en los anexos de los Acuerdos Generales 8/2020, 10/2020, 13/2020 y 15/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, disponibles en los siguientes enlaces electrónicos: <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/GuardiasMayo.pdf>, <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/GuardiasJunio.pdf>, https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/GuardiasJunio_a.pdf y <https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/GuardiasJunio3.pdf>

¹⁸ La OMS estableció, al respecto, varias normas dirigidas a todos los países. Disponibles en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public> En particular, sobre lugares de trabajo: <https://www.who.int/publications/i/item/getting-your-workplace-ready-for-covid-19-how-covid-19-spreads>

¹⁹ De acuerdo con el artículo 112 de la Ley de Amparo: “Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite”.

Las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal, mediante los acuerdos generales implicaron que durante casi tres meses, el acceso a la jurisdicción quedara restringido sólo a los casos incluidos en el catálogo de asuntos urgentes, o bien, si así lo calificaba el órgano jurisdiccional competente —con las restricciones para que ello sucediera como se mencionará *infra*—. Es posible que muchas violaciones de derechos humanos quedaran sin poder ser cuestionadas por la vía judicial, toda vez que si bien, los plazos se encontraban suspendidos, en muchos casos la imposibilidad de acceder a una resolución de suspensión del acto reclamado hace legal²⁰ y materialmente inviable el juicio de amparo con posterioridad.

Como punto de comparación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvo otra apreciación de la emergencia sanitaria. El 16 de marzo de 2020 únicamente suspendió la práctica de sesiones públicas, manteniendo la actividad jurisdiccional y administrativa a través de guardias que realizaran dicha labor tomando en cuenta medidas de prevención²¹.

Ese criterio ha subsistido hasta la fecha, habiéndose ordenado la celebración de sesiones no presenciales y, posteriormente, la autorización de sesiones a través de videoconferencias. El Tribunal de referencia inclusive ha implementado un sistema de juicio en línea a través del cual las personas podrán presentar de manera electrónica los recursos de reconsideración o de revisión del procedimiento especial sancionador²².

²⁰ De acuerdo con el artículo 61, fracción XVI, el juicio de amparo es improcedente “contra actos consumados de modo irreparable”.

²¹ TERJF *suspende sesiones públicas, pero mantiene actividad jurisdiccional*. Obtenido de Boletines de Prensa: <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/index/100>

²² Véanse los acuerdos generales 2/2020 y 4/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral, disponibles en <https://www.te.gob.mx/media/files/57806537c3a755b5d28d37d0e5a1e9fb0.pdf> y en el siguiente enlace <https://www.te.gob.mx/media/files/6c171fe4406c4c9a9f6f8b28566445890.pdf>.

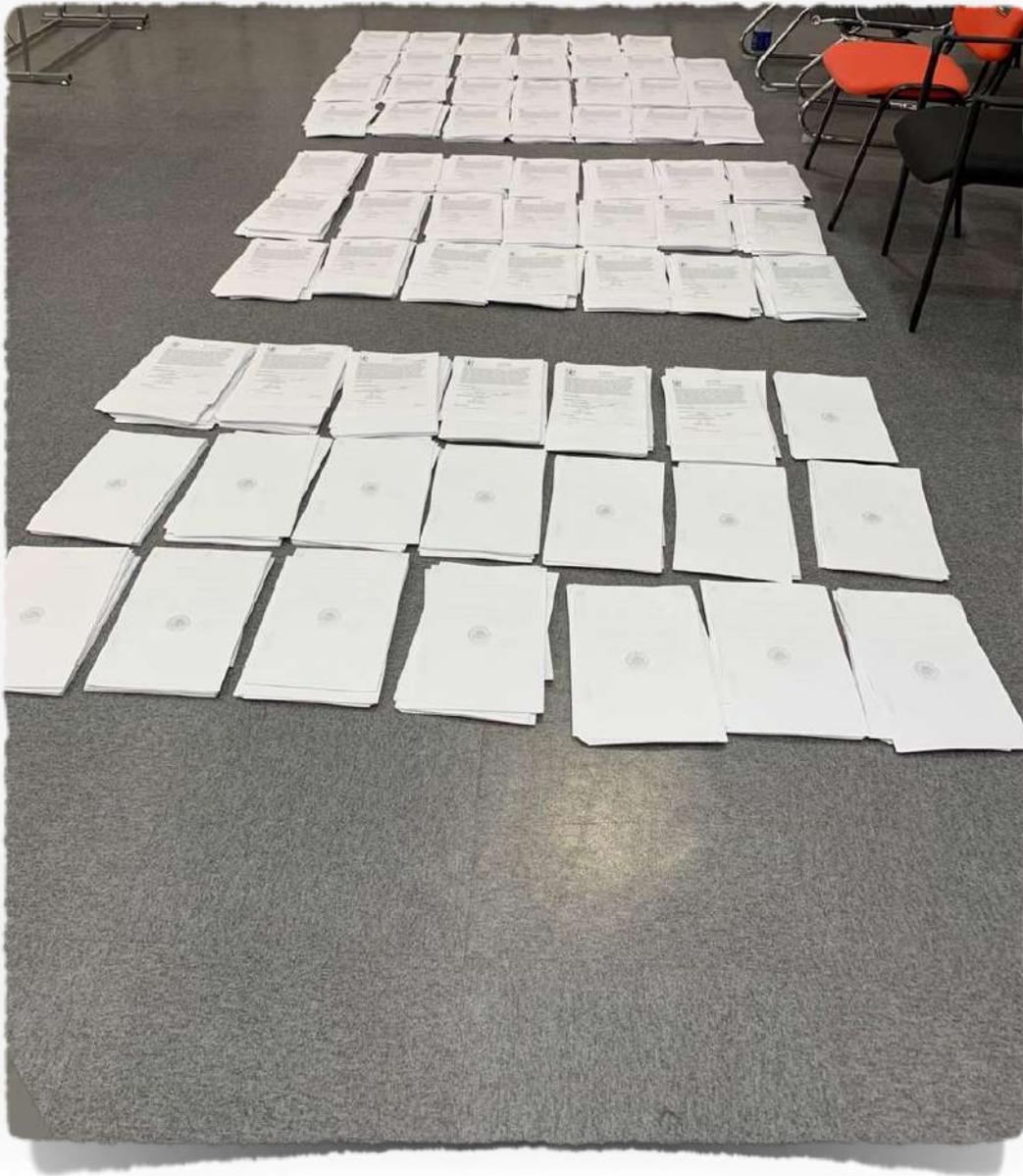
Estas determinaciones evidencian que, en el propio marco del derecho interno, era viable no suspender la administración de justicia y, en su lugar, implementar medidas de prevención y ajustes con miras a que las diversas necesidades de protección constitucional, distintas a los denominados asuntos urgentes, encontraran una alternativa para poder sustanciarse. Para el momento de la suspensión de actividades con motivo de la contingencia sanitaria, el Poder Judicial de la Federación ya contaba con la infraestructura y la regulación para que, cuando menos, todos los asuntos pudieran ser sometidos al juicio en línea, sin que ello debiera implicar una imposición, sino simplemente una alternativa.

Cabe también destacar que, en el contexto de la pandemia, la opción de suspender o no iniciar audiencias, diligencias o actuaciones judiciales salvo que reunieran ciertas circunstancias no era la única solución. Por ejemplo, en Chile, el Senado promovió una ley para regular la administración de justicia durante la pandemia que establecía que la suspensión de audiencias era una excepción y no una regla²³.

Sin desconocer que la pandemia era una situación inédita y que las medidas adoptadas obedecieron a la necesidad de salvaguardar la vida y salud de muchas personas, es importante tomar consciencia de que, durante varios meses, en la práctica, por los obstáculos fácticos y normativos que se señalarán en los puntos siguientes, los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo quedaron en México, en términos generales, no solo restringidos, sino suspendidos, en contra de lo que mandata el derecho internacional de los derechos humanos y,

²³ Véase la Ley 21.226, disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1144003>. La Ley establece que las audiencias serían suspendidas cuando fuere estrictamente necesario y siempre debían reprogramarse para la fecha más próxima posible. Esta facultad fue otorgada al Consejo Superior de la Judicatura (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 2020).

específicamente, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se explicará más adelante. Esto debe llevar a los poderes Judicial y Legislativo a reflexionar sobre la forma de evitar que ello vuelva a suceder en el futuro, lo que incluye revisar el diseño y funcionamiento del juicio de amparo y de los efectos de sus sentencias, lo cual no es limitativo a la época de la pandemia, y excede los fines de este informe, pero que se hacen notar a fin de contribuir al debate en México sobre la necesidad de contar con un recurso efectivo cuando sean vulnerados los derechos humanos de las personas.



II. LA EXCEPCIÓN DE LOS ASUNTOS URGENTES Y LA DISCRECIONALIDAD JUDICIAL

Como ya se mencionó, el Poder Judicial de la Federación, a través de los acuerdos publicados por el Consejo de la Judicatura Federal, condicionó durante una primera etapa, el acceso a la jurisdicción a que un caso fuera clasificado como “asunto urgente”, lo que tuvo consecuencias en la interpretación y aplicación de la normatividad relativa a la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo y colocó en un segundo nivel de importancia para la impartición de justicia, a las violaciones a derechos humanos que no fueran consideradas urgentes.

Es así que, con base en el Acuerdo General 4/2020, dictado el 17 de marzo de 2020, se previó como regla general la suspensión total de labores de todos los juzgados y tribunales dependientes del Poder Judicial de la Federación²⁴. La excepción que se estableció fue la siguiente:

Artículo 2. Como consecuencia de la suspensión antes descrita, no correrán plazos y términos procesales, no se celebrarán audiencias y tampoco se llevarán a cabo sesiones de los Plenos de Circuito.

Artículo 3. Quedan exceptuados de la medida anterior los órganos jurisdiccionales que se encuentren en guardia, exclusivamente para la atención de asuntos urgentes, conforme al calendario que ya se encuentra establecido para esos efectos y que se encuentra en el anexo contenido en la liga descrita en el QUINTO transitorio.

Los artículos 4° fracción VI, 6° y 7° del Acuerdo General 4/2020 establecieron un catálogo de asuntos urgentes, sin brindar claridad en

²⁴ No se consideraron entre ellos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

cuanto a si se trataba de un listado enunciativo o cerrado²⁵, como sí lo hicieron los acuerdos posteriores (6/2020, 8/2020 y 13/2020). Esta falta de claridad pudo haber inhibido que jueces admitieran demandas sobre temas que eran de urgente atención. También hubiera sido deseable que, con total claridad, se especificara que debía ser considerado como asunto urgente, aquel que, en caso de no concederse la suspensión, la eventual resolución en el juicio de amparo no podría restituir al quejoso en su esfera de derechos violados²⁶. En todo caso, la valoración sobre la suspensión debió haber sido considerada urgente, sin perjuicio de que una vez reanudados los plazos se entrara al fondo del asunto.

Fuera de los casos expresamente mencionados, la decisión sobre si un caso no comprendido en los distintos catálogos era urgente o no, quedó a la interpretación discrecional de los y las juzgadoras del Poder Judicial de la Federación²⁷. Lo anterior fue especialmente palpable al inicio de la suspensión de actividades, cuando no era claro el carácter enunciativo del catálogo. Cada juzgado decidía de forma unilateral si un asunto bajo su estudio se consideraba o no urgente.

Un ejemplo de ello, fueron los amparos presentados en contra del llamado “Acuerdo Militarista”, emitido por el presidente de la República el 11 de mayo de 2020, mediante el cual se dispuso el uso de las fuerzas armadas en

²⁵ Si bien en los artículos 6° y 7° del acuerdo de referencia, el Consejo de la Judicatura Federal enlistó de forma enunciativa los asuntos urgentes que eran competencia de los Juzgados Especializados en materia de Ejecución y Juzgados de Procesos Penales Federales, el catálogo del artículo 4°, fracción VI —aplicable para el resto de los tribunales— es impreciso en cuanto a si tiene esa misma naturaleza enunciativa.

²⁶ A partir del Acuerdo General 8/2020 se mencionó: “Los derechos humanos en juego, la trascendencia de su eventual trasgresión y las consecuencias que pudiera traer la espera en la conclusión del periodo de contingencia, cuya extensión y ramificaciones se apartan de las de un simple receso”.

²⁷ Vale cuestionar si es responsabilidad de los justiciables y quejosos explicar dentro de las demandas por qué el planteamiento en el juicio de amparo es urgente. Hay que recordar que las Oficinas de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito (mejor conocidas como “Oficialías de Partes”) no tienen competencia para decidir si se reciben o no demandas de amparo.

tareas de seguridad pública, investigación, migración, entre otros, sin garantizar que la intervención fuera acorde a lo establecido en los estándares internacionales y la Constitución, es decir, de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, complementaria y subordinada.

Por ejemplo, el amparo 424/2020 promovido contra el acuerdo militarista por Renace Capítulo San Luis ante el Juzgado Octavo de Distrito en San Luis Potosí fue admitido como asunto urgente. Sin embargo, el amparo 492/2020 promovido por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y radicado ante el Juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en contra del mismo acuerdo no fue admitido, sino que se reservó el acuerdo de admisión hasta que se levantara la suspensión dictada en los acuerdos del Consejo de la Judicatura.

La ausencia de criterios normativos precisos, que orientaran con claridad la decisión de los jueces de amparo en aquellas situaciones que no aparecían mencionadas textualmente en los catálogos como asuntos urgentes, creó una situación de incertidumbre y desprotección, contraria al deber que tienen los Estados de regular “los recursos judiciales de forma tal que las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso”²⁸.

En este escenario, hemos documentado, además, experiencias en que personal de guardia del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, consultó al titular del juzgado sobre la calidad de urgente de alguna promoción presentada en abril del 2020. Cuando la determinación era negativa, simplemente se le informaba a la persona en forma verbal sin realizar la recepción del escrito o la emisión de

²⁸ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 6 de agosto de 2008, serie C, no. 184, párr. 110.

un acuerdo que determinara y motivara su no recepción. Lo anterior impidió cuestionar esa determinación ante instancias superiores, lo que supone una violación al derecho de acceso a un recurso efectivo²⁹.

Los acuerdos del Consejo de la Judicatura no se limitaron a priorizar los asuntos para establecer un orden de atención, como el Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia judicial, Diego García-Sayán, recomendó en su momento a los Estados³⁰, sino que impidieron completamente el desahogo de procesos. Por lo tanto, en los hechos, se efectuó una suspensión de derechos aún sin una declaración formal, y sin considerar que, bajo el Derecho internacional de los derechos humanos, los recursos indispensables para proteger derechos humanos fundamentales no susceptibles de suspensión —como lo es el juicio de amparo en México— aun si se activan las cláusulas de derogación temporal de derechos, como lo sería el supuesto del artículo 29 constitucional³¹.

Es importante no perder de vista lo afirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para el ámbito interamericano: “Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y

²⁹ *Idem*.

³⁰ Naciones Unidas, *Declaración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia judicial, Diego García-Sayán: Emergencia del coronavirus: desafíos para la justicia*, abril de 2020, aspecto 2. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25810&LangID=S>

³¹ Cfr. Corte IDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87, 6 de octubre de 1987, serie A, no. 9, párrs. 24 a 34; Corte IDH, *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C, no. 52, párr. 186; y Comité de Derechos Humanos, Observación general No.31. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 8 y 15.

proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el Derecho interamericano de los derechos humanos”³².

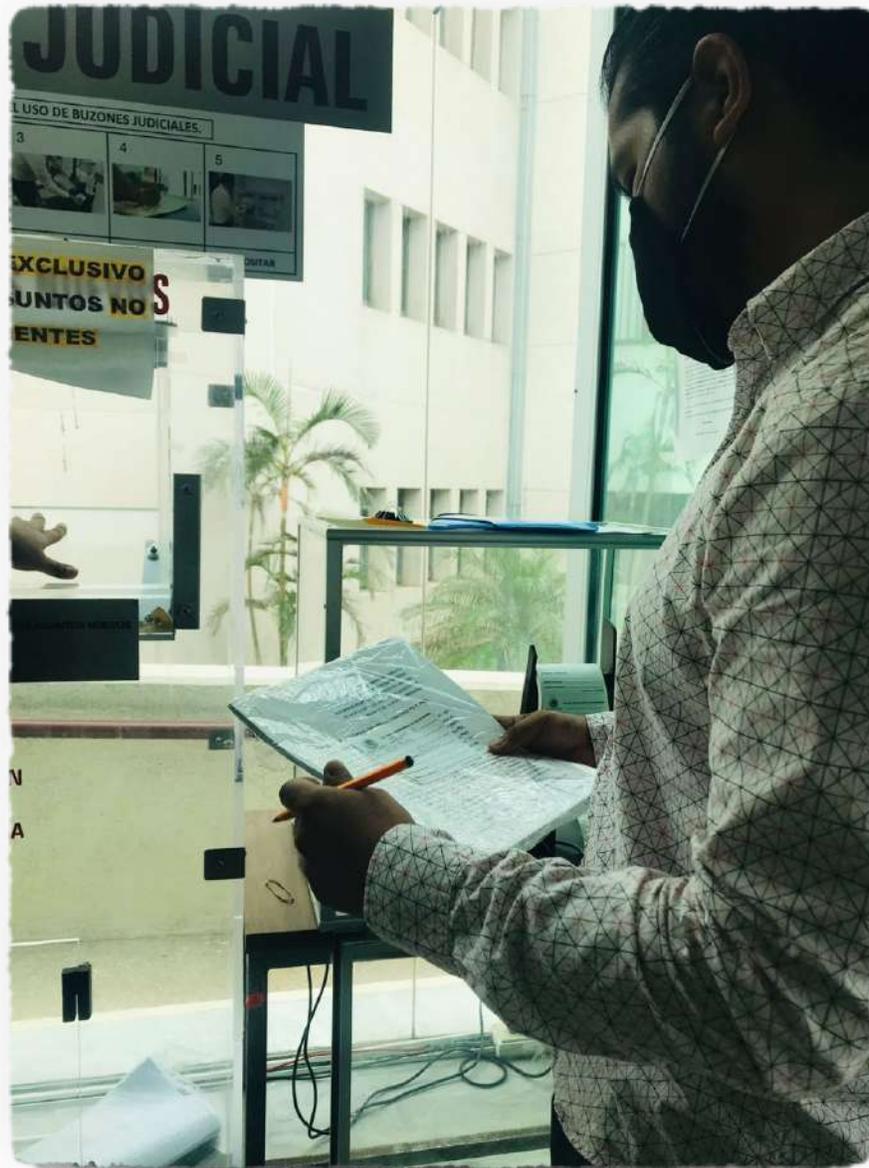
Las autoridades judiciales pudieron haber reaccionado a las limitantes impuestas por la pandemia con medidas de priorización de casos orientadas a proteger derechos fundamentales y a prevenir graves violaciones de derechos humanos³³, y con la definición de criterios claros y precisos en un instrumento normativo, en vez de impedir de forma absoluta el trámite de todos los asuntos que no pudieran considerarse “urgentes”.

En otras palabras, las determinaciones sobre el no procesamiento de causas judiciales por periodos prolongados se convirtió en una restricción insalvable para las personas que acudían a tribunales, privándolas del acceso a un recurso efectivo, y en general del acceso a la justicia, que es un pilar básico del Estado de derecho en una sociedad democrática³⁴.

³² Corte IDH, *Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20*, 9 de abril de 2020.

³³ Naciones Unidas, *Declaración del Relator Especial...*, cit., aspectos 2, 3 y 4. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25810&LangID=S>

³⁴ Cfr. Corte IDH, *Caso Blake vs. Guatemala. Fondo*, sentencia de 24 de enero de 1998, serie C, no. 36, párr. 102.



III. LA ALTERNATIVA DE LA JUSTICIA DIGITAL

El esquema del llamado “juicio en línea” tuvo un papel importante a fin de paliar las restricciones de los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, aunque como se analizará posteriormente, su impacto fue menor al que cabía esperarse. Esta es la alternativa más eficiente a fin de reducir los desplazamientos de las personas, reducir tiempos y permitir la continuación del servicio sin la necesidad de contacto humano. Ya se indicó que a partir del Acuerdo General 13/2020, se estableció que para casos nuevos no urgentes se habilitaría la vía digital, privilegiándose la misma para la sustanciación de cualquier caso. Esto es, como ya se ha mencionado, durante ciertos periodos en que ha estado vigente el mencionado Acuerdo, la justicia digital fue la única alternativa disponible para iniciar nuevos juicios de amparo sobre asuntos no urgentes, quedando la posibilidad hacerlo de manera presencial constreñida a los que sí fueran considerados como tales.

Debido al papel que jugó la justicia digital, así como a la eventual necesidad de retornar al esquema del Acuerdo General 13/2020 o similar, tomando en consideración que la pandemia aún persiste, vale la pena analizar con detenimiento la forma en la que operó, los obstáculos a los que se enfrentó, sus resultados y desafíos a fin de que sea una vía para garantizar auténticamente el acceso a los tribunales y a la justicia.

1. FUNDAMENTO LEGAL SIN ASIMILACIÓN SOCIAL

Es importante partir de la idea de que el juicio en línea no era una novedad para el Poder Judicial de la Federación, por lo que es válido afirmar que debió haber estado mejor preparado a fin de hacer frente a los desafíos derivados de su ejecución; sin embargo, durante casi tres meses la vía digital no

estuvo disponible para iniciar nuevos juicios de amparo en asuntos no urgentes, lo que resulta inexplicable.

A nivel federal, el Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contaban desde hace algunos años con la regulación para que el sistema de juicios en línea o de medios de defensa digitales operara a la par que los medios tradicionales presenciales y físicos, sin que ello significara migrar de manera absoluta al uso de plataformas digitales.

En 2013 fue reformada la Ley de Amparo, a fin de incorporar, entre otros aspectos, la normativa necesaria para regular el derecho de presentar demandas y tramitarlas por medios electrónicos. Previamente, en 2011, había entrado en operación el “Sistema de Justicia en Línea”³⁵ del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa —hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa—, mismo que no depende orgánicamente del Poder Judicial de la Federación, sino del Poder Ejecutivo³⁶.

A pesar de contar con la base legal y la infraestructura digital para su operación, la implementación del sistema en línea, antes de la emergencia por el COVID-19, había sido poco explorada por las y los litigantes. El “Portal de Servicios en Línea”³⁷ del Poder Judicial de la Federación se había puesto en marcha con dificultades, con poca capacitación para el personal judicial, con escasa atención de las altas autoridades judiciales y con reducida orientación para las y los usuarios del sistema de justicia. Como

³⁵ Para consultar el Sistema de Justicia en línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, acceder al siguiente portal electrónico: <https://www.juicioenlinea.gob.mx/>.

³⁶ Mucho se ha especulado sobre las razones que llevaron al ejecutivo federal a regular el Juicio en Línea. La hipótesis más aceptada señala que se debió a la necesidad de cumplir con el Compromiso de Túnez (Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005), específicamente el punto 17. El Compromiso de Túnez puede consultarse en: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/7-es.html>

³⁷ El Portal de referencia se encuentra disponible en: <https://www.serviciosonline.pjf.gob.mx/juicioenlinea/juicioenlinea>.

consecuencia de ello, para el momento de la abrupta transición en la contingencia sanitaria, no había confianza ni participación efectiva de las y los usuarios del sistema de justicia hacia el uso de medios electrónicos.

De acuerdo con información proporcionada por el Consejo de la Judicatura Federal en el periodo comprendido entre marzo de 2019 y febrero de 2020, es decir, antes de ser necesaria la adopción de medidas para prevenir los contagios de COVID-19, únicamente el 1.52% de las demandas fueron presentadas a través del portal, y solamente el 1.57% del total de las promociones fueron enviadas por esta plataforma. Se trata, pues, de cifras insignificantes.

Por su parte, el “Sistema de Justicia en Línea” del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a pocos años de su creación se convirtió en una plataforma obsoleta por cuanto se refiere a las capacidades tecnológicas al alcance de las y los usuarios, razón por la cual no trajo mayor confianza ni utilidad a la ciudadanía en plena pandemia a nivel nacional. Además, el hecho de que las demandas electrónicas fueran tramitadas y resueltas por una sola Sala especializada en juicios en línea, con competencia en todo el territorio nacional, restó el dinamismo de la actividad jurisdiccional y mermó la confianza para que las personas recurrieran a esa vía .

De acuerdo con lo anterior, la Judicatura federal recibió la pandemia bajo un contexto en el que los sistemas digitales no estaban socializados por las y los usuarios del sistema de justicia ni por los propios operadores de justicia, no obstante que, como ya se mencionó, desde 2013 existía la regulación para su funcionamiento.

2. BRECHA DIGITAL

A nivel global, en términos generales, la justicia digital ha sido asumida como una alternativa, que no puede sustituir a la posibilidad de iniciar procedimientos de forma presencial; sobre todo en países en los que la brecha digital —entendida como la desigualdad en el conocimiento y acceso a internet y a la tecnología— es tan amplia y afecta preponderantemente a los grupos en condición de vulnerabilidad, como la población migrante y en situación de pobreza.

De acuerdo con la última edición de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), correspondiente al año 2019, el 70.1% de la población de seis años o más en México es usuaria de Internet. Existe una diferencia importante si se comparan las zonas urbanas y las rurales, pues mientras en las primeras se registra un 76.6% de acceso a internet, en estas últimas la cifra es de 47.7%, lo que significa una diferencia de 28.9 puntos porcentuales. La brecha digital también es visible al contrastar el nivel de escolaridad: 96.4% de la población con estudios universitarios es usuaria de internet, pero únicamente lo es el 59.1% de la población con educación básica; esto es, una diferencia de 37.3 puntos porcentuales.

Aunque la población usuaria ha ido en aumento³⁸, la ENDUTIH muestra que sólo el 56.4% del total de hogares cuentan con conexión a Internet y el 44.3% tienen una computadora³⁹. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda levantado en 2020, los números son aún menores, pues se registró que el 52.1% del total de los hogares cuenta con internet y el 37.6% con

³⁸ La ENDUTIH de 2018 arrojó que 65.8% de la población en México es usuaria de internet, lo que significa que incrementó en un 4.3% para el 2019.

³⁹ La ENDUTIH puede ser consultada en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/>. Asimismo, el resumen de los resultados se encuentra disponible en el comunicado de prensa 103/20.

computadora, laptop o tableta⁴⁰. La mencionada brecha es aún más visible si vemos los datos por entidad federativa. Mientras algunos estados registran porcentajes superiores a la media, como la Ciudad de México (75.7%), Baja California (69.9%) y Nuevo León (69.6), por mencionar los más altos; otros poseen números muy por debajo de la media nacional, como Chiapas (21.7%), Oaxaca (29.4%) y Guerrero (31.7%).

Para emplear el Portal de Servicios en Línea, con algunas excepciones, es indispensable contar con una firma electrónica, ya sea la FIREL expedida por el propio Poder Judicial de la Federación, o bien, aquella otorgada por el Servicio de Administración Tributaria (históricamente conocida como FIEL).

Si bien se entiende la lógica de exigir una firma que permita brindar certeza sobre la manifestación de voluntad de las y los usuarios del sistema de justicia, de nueva cuenta la brecha digital pudiera ser un obstáculo insalvable a fin de ejercer los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo. Para tramitar la FIREL vía internet es necesario contar con un dispositivo con acceso a internet y un celular con cámara frontal y trasera con cierta resolución⁴¹, por lo que las personas que no cuenten con estos recursos tecnológicos, simplemente están impedidas para obtener la firma electrónica. Asimismo, es requisito contar con credencial de elector, por lo que las personas extranjeras han quedado imposibilitadas para obtener su FIREL.

Las personas que no pudieron obtener su firma electrónica, ya sea por falta de acceso a recursos electrónicos o de credencial para votar, durante

⁴⁰ Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Presentación de resultados. Estados Unidos Mexicanos, Censo de Población y Vivienda 2020*, en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020.Principales_resultados_EUM.pdf

⁴¹ Cfr. *Preguntas frecuentes. Aplicación FIREL*, en: <https://firel.pjf.gob.mx/Preguntas%20frecuentes%20Aplicaci%C3%B3n%20FIREL%20v2.pdf>

los períodos en que el juicio en línea era la única vía para acceder a la jurisdicción en los asuntos no urgentes, simplemente quedaron imposibilitadas para hacerlo. Si bien el juicio puede ser llevado por abogados o abogadas que pueden contar con dicha firma, se requiere de una FIREL del titular del bien jurídico afectado para promover la demanda y señalar como autorizados a los abogados que habrán de representarlo.

Los instrumentos que suelen agruparse en la idea de justicia digital fueron concebidos bajo la premisa de favorecer el acceso a la justicia, al facilitar la transparencia, disminuir tiempos y agilizar la tramitación de los procesos; empero, tomando en consideración la mencionada brecha digital, siempre se les ha entendido como una alternativa que no sustituye a la justicia tradicional⁴².

La contingencia sanitaria, sin embargo, como ya se ha insistido, obligó a que la justicia digital pasara de ser una alternativa para convertirse en la vía primordial, incluso única tratándose de los asuntos urgentes bajo la vigencia del Acuerdo General 13/2020, por lo que las limitaciones de la población mexicana —particularmente la que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad económica o en ausencia de educación digital— ante este cambio abrupto, limitaron su acceso a la justicia.

El juicio de amparo, como mecanismo de garantía de los derechos fundamentales, ya resulta bastante técnico, pero ahora las personas tienen que enfrentar también los obstáculos derivados del uso de la tecnología. Las circunstancias actuales han obligado a acelerar la digitalización de la justicia, por lo que es importante asumir que nos encontramos en una etapa de transición; lo que conlleva la obligación para el Poder Judicial de tomar

⁴² Susskind, R. (2020). *Online Courts and the Future of Justice*. UK: Oxford.

medidas no sólo hacia el interior, sino también para facilitar que este proceso sea lo más accesible posible.

Durante la pandemia, se evidenció la lejanía del Poder Judicial con la población, pero más aún con personas en situación de vulnerabilidad —como las personas migrantes que se encontraban privadas de la libertad en estaciones migratorias—, quienes no contaban con recursos tecnológicos para iniciar algún juicio de amparo a distancia. Si bien esta falencia es preexistente a la pandemia, el contexto actual muestra la necesidad de crear recursos electrónicos que faciliten la comunicación y garantizar la accesibilidad de las personas a la judicatura.

La brecha digital entre distintas personas o grupos de personas puede volver ilusorio el acceso a recursos efectivos y el acceso a la justicia y ser un factor que acentúe diferencias entre ellos y perpetúe discriminaciones. Por ello, el Relator Especial sobre la independencia de jueces y abogados advirtió que en el marco de la pandemia estas diferencias podrían afectar gravemente el acceso a la justicia y que los Estados debían garantizar este derecho generando políticas públicas adecuadas para el cierre de la brecha digital en el ámbito de la justicia, evitando que se torne en causal de ilegitimidad e ineficiencia⁴³.

3. DEFICIENCIAS DEL JUICIO EN LÍNEA DURANTE LA PANDEMIA

Las organizaciones firmantes de este documento hemos identificado, desde nuestra experiencia como usuarios del Portal de Servicios en Línea, varias deficiencias que merman la adaptación y confianza en la vía digital

⁴³ Cfr. Naciones Unidas, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), impacto y retos para una justicia independiente*, 9 de abril de 2021, A/HRC/47/35, párr. 83.

para buscar la protección de los derechos humanos. Si bien estas experiencias no sirven para obtener un diagnóstico generalizado sobre la accesibilidad y eficacia del juicio en línea, permiten formular hipótesis sobre la poca utilización real de esta alternativa.

A. Dificultades para ingresar demandas y promociones vía electrónica

Debido a la falta de capacitación y asesoría expedita por parte de los tribunales u órganos técnicos especializados del Poder Judicial de la Federación, se advirtió la existencia de obstáculos tecnológicos para la presentación de demandas y escritos judiciales con el carácter de urgente. Además, en las primeras etapas de la pandemia, algunos integrantes de juzgados y tribunales colegiados mostraron desconocimiento del funcionamiento del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación o adelantaron interpretaciones disímiles que impactaron negativamente el derecho de acceso a la justicia.

Por ejemplo, tomó aproximadamente seis horas ingresar las demandas en el juicio de amparo 293/2020⁴⁴ promovido por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Derechoscopio. Se hicieron llamadas al juzgado en turno, pero los servidores públicos que ahí laboraban no brindaron orientación, por lo que se ingresó una solicitud de consulta a la página de quejas del Consejo de la Judicatura, e incluso se mandaron mensajes por Twitter, sin que se tuviera éxito. En este caso estamos hablando de organizaciones civiles que cuentan con todos los recursos —internet disponible, contacto de números telefónicos del juzgado, conocimiento de la

⁴⁴ Interpuesto contra el Consejo de Salubridad General y otras autoridades federales y locales, por la omisión de proponer, dictar y tomar medidas preventivas en materia migratoria, para contener, detener y evitar el contagio y la propagación de Covid-19 en Baja California para salvaguardar la vida, salud e integridad corporal de las personas migrantes retornadas desde USA o detenidos por agentes migratorios para su internación a México.

existencia del Consejo de la Judicatura, entre otros— y que aun así tuvieron dificultades para operar la plataforma. Para una persona en una situación de vulnerabilidad, como un migrante, o alguien que no sabe leer y escribir, esto es prácticamente imposible.

En otro caso, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito estimó que se requería una autorización especial y expresa de la persona quejosa para que su representante legal pudiera interponer el recurso de revisión por vía electrónica⁴⁵. Ello implica la imposición de requisitos extralegales que entorpecen e impiden el acceso a la justicia para los quejosos, repercuten en la temporalidad y desarrollo de los juicios de amparo, y a la vez desconocen el objeto y la finalidad de la representación legal de las y los usuarios del sistema de justicia para la eficacia y eficiencia en los procedimientos. Ante tal obstáculo, se vio en la necesidad de interponer un recurso de reclamación. Los obstáculos para el acceso a la justicia en línea continúan latentes en los criterios de los tribunales.

B. Obstáculos para la presentación de demandas de amparo sin firma electrónica

La Ley de Amparo establece en el artículo 109 que en las demandas de amparo en contra de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22

⁴⁵ RECURSO DE REVISIÓN PRESENTADO POR VÍA ELECTRÓNICA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. DEBE TENERSE POR NO INTERPUESTO EL PROMOVIDO POR EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO, SI EL QUEJOSO NO LO AUTORIZÓ PREVIA Y EXPRESAMENTE PARA ESE EFECTO, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, publicación: viernes 19 de febrero de 2021 10:21 h, tesis: XVI.2o.P.1 K (10a.), registro: 2022729.

constitucional, así como la incorporación forzosa a las fuerzas armadas, no será necesario contar con firma electrónica para presentarlas en línea.

Con la finalidad de iniciar el trámite de los juicios de manera rápida y eficiente en los casos en los que se necesita una respuesta inminente de los tribunales al encontrarse en peligro la privación de la vida de las personas, como lo son aquellos en los que se exige el abastecimiento de medicamentos para tratar el padecimiento de cáncer de niñas y niños, se ha optado por presentar las demandas sin firma electrónica en la sección correspondiente al amparo contra ataques a la vida, libertad e integridad de las personas del Portal de Servicios en Línea.

Sin embargo, ha sido difícil conocer si el caso es admitido y si se otorga la suspensión de forma inmediata como lo establece la ley para estos supuestos, debido a que las y los funcionarios en ocasiones no registran esa información en el Portal en Línea y el personal de guardia de los juzgados no siempre conoce el estado en el que se encuentran los expedientes presentados electrónicamente. De la misma manera, en algunos juicios no se consideran ciertos supuestos como urgentes, por lo que, las demandas se desechan al no contar con la firma electrónica.

Por ejemplo, durante el mes de mayo de 2020 se presentó una demanda de amparo en Michoacán sin firma electrónica a través del Portal de Servicios en Línea, en la que se reclamó la omisión de proporcionar medicamentos a una mujer con leucemia, la cual fue desechada por la falta de firma electrónica. Por otro lado, en el amparo indirecto 717/2020 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Yucatán, presentado por mujeres con cáncer de mama para que se les entregaran de forma inmediata los medicamentos oncológicos que requerían, se presentaron complicaciones

para saber si el caso había sido admitido y si se había otorgado la suspensión de plano.

C. Omisiones en la correcta integración de expediente electrónico

De acuerdo con la experiencia de las organizaciones redactoras, en el desarrollo de procesos de amparo que se llevan a cabo a través de la plataforma electrónica del Poder Judicial de la Federación es común que el expediente no se encuentre integrado de manera completa, sobre todo en las primeras etapas de la administración de justicia durante la pandemia. Lo anterior obedece a una multiplicidad de circunstancias que impiden un ejercicio completo y expedito de la justicia.

Entre las razones se encuentran las posibles fallas técnicas del Portal de Servicios en Línea, las cuales pueden influir en que determinadas constancias no sean cargadas de manera correcta, situación que orilla a las personas a presentar una incidencia para evaluar si la incorrecta integración del expediente obedece a fallas del portal o bien de las y los servidores públicos encargados de dicha situación.

En el mismo sentido, la incompleta integración del expediente electrónico puede obedecer a una omisión del propio tribunal, que no cargó todas las constancias exhibidas por las partes, algunas veces por dificultades derivadas de la digitalización de un amplio volumen de documentos.

En algunos casos, las limitaciones en la digitalización se han resuelto directamente por el órgano jurisdiccional mediante acuerdos en que, al abrir el acceso al expediente en línea, se determina que las partes deben asumir que no serán cargadas a la plataforma la totalidad de las constancias. Es el caso del Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios

Federales en el estado de Baja California que en el juicio de amparo 307/2021 —promovido por Asylum Access México, Alma Migrante y Al otro lado de TJ—, que resolvió: “a prudente arbitrio de este juzgador, no serán digitalizados los documentos públicos o privados ni copias simples o certificadas que como anexos incluyan las partes en sus oficios o promociones, las cuales quedarán a disposición de éstos en un tomo por separado”. Este tipo de previsiones, de antemano, ponen de manifiesto que el acceso electrónico al expediente será limitado afectando los derechos de las partes.

D. Alteración no intencional de acuerdos y promociones digitales publicadas

La reducción de la planilla laboral en cada tribunal federal dependiente del Consejo de la Judicatura Federal, así como el desconocimiento de procesos técnicos y operativos por parte de funcionarios y funcionarias judiciales trajo como consecuencia la práctica reiterada de modificar o pre-fechar la fecha de publicación de acuerdos y promociones, no obstante que los mismos no hubieren aparecido originalmente en la lista diaria de acuerdos.

Otra deficiencia recurrente fue la carga incompleta de los acuerdos, oficios y promociones judiciales y sus anexos, o que los mismos no fueran colocados en la plataforma a la hora en que los tribunales abren la atención al público, no obstante que en la lista de acuerdos se hubiere publicado como un acuerdo disponible de ese día⁴⁶.

⁴⁶ Al hacer el reporte al área técnica correspondiente del Consejo de la Judicatura Federal, normalmente se hace del conocimiento al usuario que se trata de una omisión imputable al juzgado o tribunal y que, al tratarse de cuestiones de trámite o jurídicas, debe contactarse directamente al órgano jurisdiccional. Sin embargo, los funcionarios de estos órganos normalmente desconocen los mecanismos para regularizar la situación y solicitan la presentación de un escrito formal para esos efectos.

Lo anterior provocó una disparidad indeseable entre los expedientes físicos y digitales seguidos ante los tribunales, reduciendo la fiabilidad de la consulta únicamente del expediente digital para el seguimiento de los juicios y obligando a los litigantes a cotejar los archivos disponibles en el expediente con las listas de acuerdos disponibles y tener que llamar a los tribunales cuando ambas no coincidían, para lograr su corrección.

E. Deficiencias en la notificación de resoluciones a las y los usuarios del sistema de justicia

Incluso antes del inicio de la pandemia en México, la notificación a las y los usuarios del Portal Electrónico del Poder Judicial de la Federación no ha funcionado en los términos en que señala la Ley de Amparo, relativo a la “expedición de un certificado”⁴⁷ de todas las resoluciones judiciales que se publiquen y no solamente de aquellas que se ordenan como “notificación personal”, lo que genera falta de certeza para las y los usuarios del Poder Judicial sobre el momento en el que inician los plazos para atender requerimientos o desahogar cargas procesales.

Sin embargo, durante la época de pandemia, donde se privilegió la justicia en línea, era fundamental que se contara con esta certeza sobre las notificaciones y plazos. Se ha identificado que una vez que el o la quejosa o sus representantes acceden a un acuerdo para notificarse a través del Portal de Servicios en Línea, no se expide la constancia de consulta a que se refiere el artículo 31 fr. III de la Ley de Amparo, lo que genera incertidumbre

⁴⁷ Véanse los artículos 30, fracción II y 31, fracción III de la Ley de Amparo, así como los artículos 99 y 100 del Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5419446&fecha=09/12/2015.

sobre el momento en que se tuvo por hecha la notificación y, por tanto, concluyen determinados plazos.

Esto es particularmente relevante para la aplicación del artículo 31, fracción III de la Ley de Amparo, en que se establece que las notificaciones electrónicas surtirán sus efectos cuando se genere la constancia de la consulta. Si bien esta norma reduce un día en cómputo del plazo, sin certeza sobre el momento en que se genera o si se genera la constancia respectiva, se hace incierta la justicia en línea y no hay claridad en las reglas del juego.

4. UTILIZACIÓN REAL DE LA JUSTICIA DIGITAL

Debido a la promoción que desde el Poder Judicial de la Federación se hizo para privilegiar el juicio en línea y que por periodos era la única vía disponible para iniciar juicios de amparo en casos no urgentes, cabía esperarse un incremento considerable de la utilización del Portal de Servicios en Línea; sin embargo, de acuerdo con la información entregada por el Consejo de la Judicatura Federal, ello no sucedió de esa manera. En la siguiente tabla se puede apreciar la comparación entre el primer año en que operaron las restricciones derivadas de la pandemia y el año inmediato anterior.

PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA				
	Marzo 2019 a febrero 2020	Marzo 2020 a febrero 2021	Diferencia	Porcentaje
Demandas presentadas	11,541	42,907	31,366	371.77%
Promociones presentadas	108,234	333,685	225,451	308.29%
Firmas electrónicas expedidas	10,573	35,966	25,393	240.16%

De lo anterior se desprende que el número de demandas presentadas a través del portal casi se cuadruplicó, mientras que las promociones remitidas vía digital se triplicaron. Igualmente, el número de certificados digitales de firma electrónica (FIREL) expedidos se incrementó en poco más del 240%.

Se trata de un crecimiento importante; empero, si se compara con el número total de demandas presentadas, este porcentaje continúa siendo muy bajo. Como se había manifestado previamente, en el periodo inmediato anterior al confinamiento, el 1.52% fueron presentadas a través del portal, mientras que entre marzo de 2020 y febrero de 2021, la proporción fue del 10.3%, lo cual si bien se trata de un aumento bastante amplio, es un número muy reducido si consideramos que, en determinados periodos, la vía digital era la única disponible para iniciar nuevos juicios en asuntos no urgentes, sumado a que su uso estaba siendo promovido a fin de evitar la concentración de personas en los juzgados y la movilidad.

Entre marzo de 2019 y febrero de 2020, el 1.57% del total de las promociones fueron enviadas por medio del portal, mientras que un año después, esta cifra se incrementó a un 9.47%. Estos números tan reducidos demuestran que las irregularidades y obstáculos antes mencionados, así como otros no identificados por las organizaciones redactoras, han impedido que la justicia digital pueda operar como un remedio a fin de reducir el impacto de la necesidad de cerrar los tribunales de forma física, lo que evidentemente no contribuyó a la regularización de la administración de justicia federal, con la repercusión que ello tuvo en la garantía de los derechos humanos.

El hecho de que las y los abogados se encuentren, en su mayoría, poco familiarizados con las herramientas digitales a fin de litigar un juicio de amparo en línea, sumado a la brecha digital y las deficiencias advertidas que

impiden que se tenga confianza sobre la certeza de las vías electrónicas, impidió —y puede continuar impidiendo— que el juicio en línea alcance todo su potencial y brinde las ventajas advertidas en reducción de tiempos y recursos, así como las relacionadas directamente con la prevención de la enfermedad COVID-19.

Ante una latente necesidad de confinamiento, es indispensable que tanto el Poder Judicial de la Federación, como los propios abogados y abogadas, así como otros actores involucrados, incluyendo las universidades y centros de capacitación, emprendan acciones contundentes a fin de que la justicia digital se encuentre formal y materialmente al alcance de más personas. Tomando en consideración las condiciones sanitarias, se trata de una política pública con efectos incluso en la reducción de movilidad y de contagios, sin considerar sus ventajas independientes al contexto actual.

Lo anterior no debe ser interpretado en el sentido de que la vía digital debe sustituir a la tramitación presencial del juicio de amparo, no sin antes garantizar la accesibilidad a todas las personas; ello profundizaría la brecha entre las personas que tienen acceso a medios digitales y las que no —por diferentes razones—, pero sí debe fungir como una verdadera alternativa al alcance de más personas, lo que eventualmente tendrá beneficios en la propia administración de justicia.

5. FALTA DE DIÁLOGO ENTRE LOS ÁMBITOS FEDERAL Y LOCAL

La justicia digital implica distintos retos para quienes la imparten, así como para las y los usuarios del sistema de justicia. Otro de los grandes retos identificados para el Poder Judicial de la Federación durante la pandemia es la homologación de los sistemas de justicia digital,

específicamente, en cuanto a la compatibilidad y validez de las firmas electrónicas en sus distintas modalidades.

Como ya se mencionó, a nivel federal existe la firma electrónica avanzada del Poder Judicial de la Federación, también conocida como FIREL, pero a nivel local son pocas las entidades federativas que han implementado el uso de alguna firma electrónica, pese a contar con la autonomía para hacerlo⁴⁸. Ello permite visualizar la complejidad detrás de la administración de justicia a través del juicio en línea, atento a la inexistencia de una firma electrónica homologada para todo el país a nivel federal y local.

La situación acarrea cuatro preguntas fundamentales alrededor de la justicia digital: (i) ¿qué sucede cuando tienen que interactuar las entidades con el Poder Judicial de la Federación?; (ii) ¿cómo promover la unificación de firmas electrónicas a nivel nacional?; (iii) ¿qué pasa cuando la firma electrónica utilizada a nivel local es idéntica a la firma a nivel federal?; (iv) ¿qué implicaciones tiene que la firma electrónica utilizada a nivel local sea diferente a la firma a nivel federal?

Aun cuando está prevista la “declaratoria de interconexión tecnológica”⁴⁹, en la práctica aquélla ha sido convenida solamente con algunas entidades de

⁴⁸ Entre los estados que lo han hecho existen variaciones en cuanto a su operación, como podemos observar en estos tres ejemplos: (i) el Poder Judicial del Estado de México desarrolló una firma electrónica propia que denomina “Firma Electrónica Judicial del Estado de México”, que es utilizada a través de su portal de justicia en línea; (ii) el Estado de Baja California ha desarrollado una firma electrónica que es utilizada ante los tres poderes del entidad, es decir, no es exclusivamente de uso judicial y (iii) el Poder Judicial del Estado de Quintana Roo pretende desarrollar su sistema de justicia digital implementado el uso de la firma electrónica avanzada (FIEL) emitida por el Servicio de Administración Tributaria. Cfr. Rodríguez, I. (25 de junio de 2020). *Firmas Electrónicas*. (J. Cardoso, Entrevistador).

⁴⁹ La declaratoria de interconexión tecnológica o convenio de interconexión, es aquel convenio que el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad de celebrar con órganos del Estado para la interconexión entre los sistemas tecnológicos de gestión jurisdiccional de ambas instituciones. Es el instrumento que les concede a las instituciones la materialización del trámite electrónico del juicio de amparo, así como el uso de firmas electrónicas.

la República y tribunales jurisdiccionales⁵⁰. Lo anterior hace inviable que exista una operación sistemática del Poder Judicial de la Federación con los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

También rompe con el equilibrio procesal que debiera imperar entre las partes en el juicio de amparo, en virtud de que solamente la parte quejosa ha sido empujada a usar la firma electrónica, mientras que las autoridades cómodamente esperan a ser notificadas mediante exhortos y oficios cuyos acuses no reportan en meses, en algunos casos.

Las entidades federativas, de acuerdo con su autonomía para desarrollar una firma electrónica, pueden optar por desarrollar e implementar alguna firma que ya existe. Para proveer sobre la correcta administración de justicia, el Poder Judicial de la Federación ha donado su firma electrónica (FIREL) a las entidades que así lo soliciten, tal como es el caso de la Ciudad de México.

Sin embargo, incluso cuando ello podría ser una solución para homologar las firmas electrónicas, al tratarse de una tecnología desarrollada por el Poder Judicial de la Federación, lo relacionado con el registro de usuarios, operación e incidencias tendría que ser atendido por el área de soporte técnico del PJF, lo que resta la autonomía del Poder Judicial de la entidad que corresponda (Rodríguez, 2020).

En caso de optarse por no adoptar la FIREL, es indispensable reconocer validez a las firmas electrónicas desarrolladas a nivel local, idealmente con sustento en la celebración de convenios para reconocer las firmas y certificados digitales, pero sin que la omisión de celebrar tales acuerdos

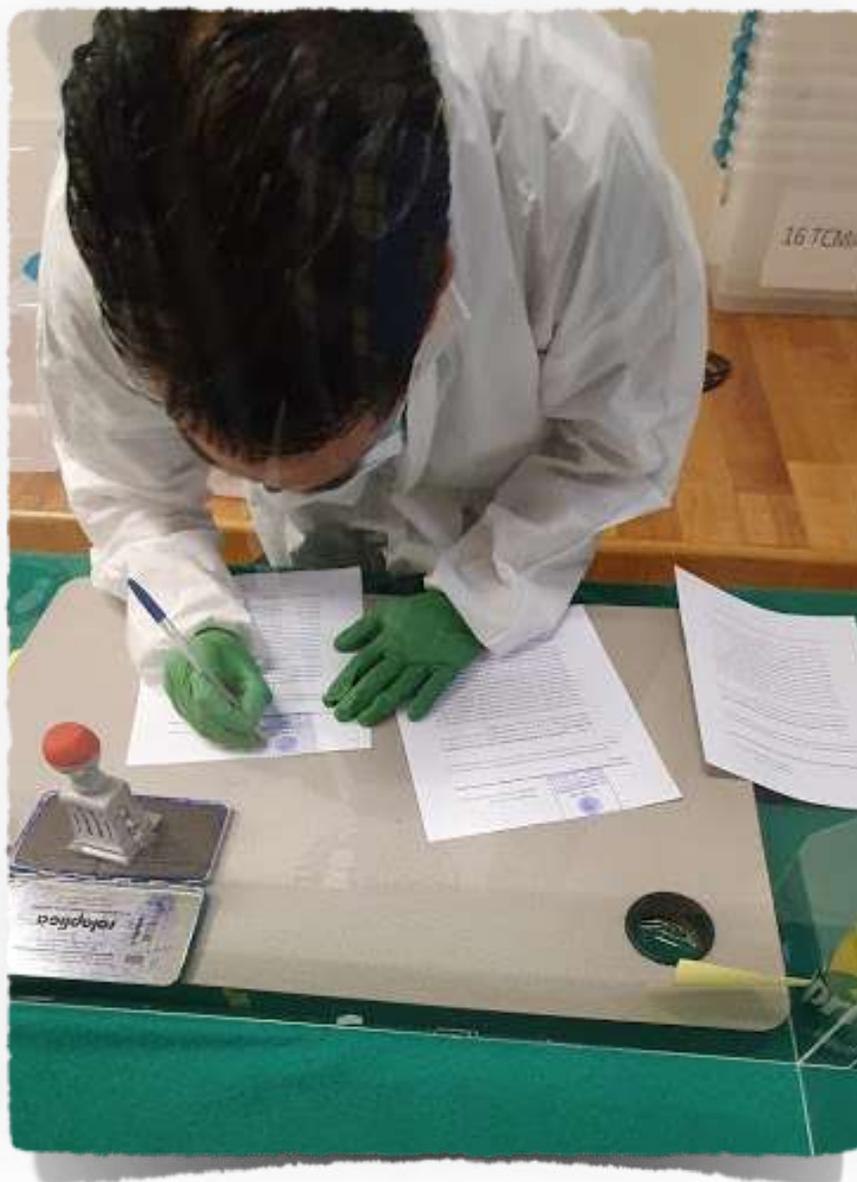
⁵⁰ A la fecha el Poder Judicial de la Federación solamente ha celebrado el convenio con los Estados de Baja California, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Ciudad de México, Sinaloa, así como con la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Véase la “*Sección de Declaratoria de Interconexión Tecnológica*” en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, disponible en el siguiente enlace electrónico: <https://www.serviciosenlinea.pjf.gob.mx/juicioenlinea/Home/Ayuda#declaratoriasInterconexion>

implique que la firma local carezca de validez frente a la justicia federal⁵¹. El tema de referencia ha sido inclusive discutido en la Contradicción de Tesis número 220/2017 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵² (Contradicción de Tesis, 2018).

No se pretende dar una solución a este dilema; tanto la opción de emplear la FIREL desarrollada a nivel federal, como la de que cada poder judicial local genere su propia firma electrónica tiene ventajas y desventajas. Sin embargo, este debate vigente debe llevar al Poder Judicial de la Federación a propiciar un diálogo serio con todas las entidades federativas a fin de hallar una solución común, sin perjuicio del ámbito de responsabilidad del Poder Legislativo.

⁵¹ Es suficiente la autenticación que hace la autoridad local de la firma electrónica prevista y reconocida a nivel local, al ser esa autoridad quien da trámite a una demanda que deba ser remitida y resuelta por el Poder Judicial de la Federación. Un ejemplo que nos puede ayudar a entender esta problemática es el juicio de amparo directo contra una sentencia definitiva, cuya particularidad es aquél que debe presentarse ante la autoridad responsable — comúnmente estatal o local—, quedando obligada la autoridad local a darle trámite a la demanda y remitirla al Tribunal Colegiado de Circuito del Poder Judicial de la Federación que corresponda.

⁵² Los ministros de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaron en la contradicción de tesis número 220/2017 lo siguiente: “(...) se prevé la posibilidad de que a través de las tecnologías de la información se presente demanda de amparo directo utilizando la firma electrónica, para lo cual, se celebrará el convenio de coordinación con la unidad correspondiente del Poder Judicial de la Federación para el reconocimiento de los certificados digitales homologados emitidos por otros órganos del Estado. Ahora, la omisión de celebrar ese convenio no impide otorgar validez a la demanda de amparo directo presentada con firma electrónica, porque la autenticación de la autoridad es suficiente para garantizar la seguridad electrónica a los justiciables y otorgarles interconexión confiable, pues en la certificación constará que la firma está inscrita o registrada y vigente ante ella, y que cumple con las disposiciones legales; de ahí que al estimar lo contrario, se limite indebidamente el derecho de acceso a la justicia (...)”. Lo anterior ha sido reconocido en el artículo 2, fracción XVI del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, referido en este trabajo, al establecerse que al establecerse que “(...) la firma electrónica o “e.firma” (antes firma electrónica avanzada o “FIEL”), y las firmas electrónicas o certificados digitales emitidos por otros órganos del Estado con los cuales el RJF haya celebrado convenios para el reconocimiento de certificados digitales homologados (...)”.



IV. LA GARANTÍA JUDICIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PANDEMIA

1. ¿MENOS DEMANDAS DE AMPARO SIGNIFICARON MENOS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS?

En razón de la suspensión de actividades, cabía esperarse una reducción de los juicios de amparo promovidos. Hubo varios meses en los que fue imposible por diversos motivos iniciar nuevos juicios de amparo en asuntos no urgentes; sin embargo, también era válido suponer que la activación del Poder Judicial de la Federación como vía para exigir el respeto y garantía de los derechos humanos se incrementara significativamente una vez que los plazos se reanudaran. Al comparar las cifras anuales del primer año de contingencia con el año anterior, podemos verificar que la disminución fue significativa.

ACTIVIDAD EN RELACIÓN CON EL JUICIO DE AMPARO				
	Marzo 2019 a febrero 2020	Marzo 2020 a febrero 2021	Diferencia	Porcentaje de disminución
Demandas presentadas	754,667	416,486	338,181	44.81%
Demandas admitidas	567,602	300,662	266,940	47.02%
Promociones presentadas	6,892,422	3,520,380	3,372,042	48.92%

Como se puede apreciar, las y los usuarios del sistema de justicia dejaron de acudir al juicio de amparo de manera sustancial. Si bien la suspensión de actividad judicial —fuera de los asuntos urgentes— mermó la oportunidad de acudir al juicio de amparo, es importante destacar que las cifras

presentadas comprenden también los periodos durante los cuales hubo reanudación de plazos, aunque con las limitaciones antes expuestas, mismas que si bien pudieron afectar la actividad, llama la atención que el decremento sea casi del 50%.

En cuanto a la admisión de demandas, no se aprecian cambios importantes, pues únicamente hubo una disminución de aproximadamente el 3% como se aprecia en la tabla siguiente, al contrastar el total de demandas presentadas con las que fueron admitidas. Lo anterior no es inusual, pues las circunstancias sanitarias no tendrían por qué afectar el criterio de admisión.

DEMANDAS DE AMPARO	
	Porcentaje de admisión de demandas de amparo
Marzo 2019 a febrero 2020	75.21%
Marzo 2020 a febrero 2021	72.19%

En este sentido, cabe preguntarse las razones por las que los resultados anuales no se normalizaron hasta alcanzar números no tan distantes a los del periodo de comparación, pues si bien la actividad forzosamente tenía que haber disminuido significativamente durante el tiempo en que únicamente se podían iniciar juicios de amparo que versaran sobre asuntos urgentes, también se debió haber experimentado un alza considerable cuando fue posible iniciar juicios en todas los casos. No debe olvidarse que la actividad del Poder Judicial de la Federación no puede tomarse como un servicio

ordinario, pues se trata de la vía idónea para garantizar derechos humanos frente a actos de autoridad arbitrarios u omisivos.

Evidentemente, este decremento no dependía de forma exclusiva del Poder Judicial. Si las personas no inician los procedimientos constitucionales, los juzgadores no pueden actuar de oficio. Es probable que los actos de autoridad materia del juicio de amparo se hayan reducido y que la disminución de la actividad económica haya impedido la contratación normal de servicios legales, entre muchos otros factores ajenos completamente al del Poder Judicial; sin embargo, también puede haber casos que al no ser considerados urgentes y, por tanto, merecedores de protección judicial en periodo de contingencia, quedaron sin materia con el paso del tiempo, toda vez que no existe en México otra alternativa para proteger derechos humanos con eficacia definitiva.

Esta disminución de casos de violaciones de derechos humanos frente a los cuales se solicita intervención judicial por la vía del recurso de amparo, no se aprecia, por ejemplo, en las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. De acuerdo con los informes de actividades de este órgano constitucional, en 2019 fueron señalados 18,292 hechos violatorios de derechos humanos en 11,912 expedientes de queja⁵³, mientras que, en 2020, las personas se quejaron de 18,223 hechos violatorios, para lo cual se abrieron 11,387 expedientes de queja⁵⁴. Esto es, las violaciones de derechos humanos hechas del conocimiento de la CNDH no se vieron disminuidas significativamente a pesar de la contingencia sanitaria, como sí sucedió con el Poder Judicial, lo que apoya la teoría de que

⁵³ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019*, p. 48, en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2019/IA_2019.pdf

⁵⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020*, p. 54, en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA_2020.pdf

muchas víctimas de violaciones de derechos humanos podrían haberse quedado sin poder cuestionarlas por la vía judicial, a pesar de la suspensión de plazos procesales.

En síntesis, las cifras apreciadas son significativas para demostrar que la protección de los derechos humanos por la vía judicial se vio dramáticamente disminuida, a pesar de que esta disminución no se aprecia en los registros de la CNDH de violaciones a estos derechos, lo que nos puede llevar a la conclusión de que las víctimas de casi la mitad de ellas se quedaron sin la oportunidad de remediar judicialmente su situación.

2. DIFICULTADES PARA HACER VALER EL INTERÉS LEGÍTIMO POR PARTE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Una problemática surgida en la defensa de los derechos de poblaciones vulnerables experimentada por las organizaciones de la sociedad civil en la interposición de juicios de amparo, es la dificultad para que sea plenamente reconocido el llamado “interés legítimo”.

El interés legítimo es una figura procesal que establece que únicamente puedan promover juicios, hablando en particular del juicio de amparo como mecanismo principal en la protección de derechos humanos, aquellas personas físicas o morales que acrediten ser titulares de un bien jurídico individual o colectivo que haya sido vulnerado y que se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Esta figura se encuentra de manera intermedia entre el interés jurídico (mucho más restrictivo en tanto depende de la acreditación de un derecho subjetivo) y el interés simple para poder acceder al estudio de fondo en el juicio.

Sin embargo, en la práctica, resulta difícil determinar cuándo hay interés legítimo y cuándo no, especialmente respecto a la titularidad de derechos humanos de personas morales, haciendo que muchas veces los juicios promovidos sean desechados o declarados improcedentes por falta de legitimidad y no se llegue, por tanto, al estudio de fondo de la situación planteada, dejando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad en un notorio estado de indefensión frente a la violación de sus derechos humanos.

Al respecto, en los siguientes amparos, las autoridades judiciales cuestionaron el interés legítimo de las organizaciones, durante la pandemia:

- Amparos 630/2019-I y 1240/2019 interpuestos en la Ciudad de México por Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, para la garantía de independencia de los órganos de procuración de justicia en los procedimientos de designación de los fiscales especiales de la Fiscalía General de la República.
- Amparo 885/2019 promovido por Fundación Regalando Amor, A. C. y Alma Migrante, A. C. en Tijuana, Baja California, contra la Guardia Nacional, en donde se consideró que hay interés legítimo en el fondo en la admisión de la demanda e incluso en el expediente incidental, pero al conceder la suspensión el efecto se limitó a las instalaciones de las asociaciones quejasas, en lugar de proteger a la población migrante en el estado. Se interpuso recurso de revisión.
- Amparo 342/2020 del Juzgado Sexto de Distrito en Chiapas, promovido por Asylum Access México para que se revisaran las condiciones en que se encontraban las personas privadas de la libertad en las Estaciones Migratorias y Estaciones Provisionales; sin

embargo, el juez desechó la demanda, pues consideró que no se tenía interés legítimo para promover. El acuerdo fue dictado el 16 de abril de 2020, recibiendo notificación hasta el 28 de agosto del mismo año por no considerar que era un caso de urgencia.

- Amparo 289/2020 del Juzgado Décimo Noveno de Distrito en Veracruz, promovido por Asylum Access México en contra de prácticas del Instituto Nacional de Migración (INM) dentro de Estaciones Migratorias y Provisionales que expongan a las personas privadas de la libertad, al contagio de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Fue desechado porque el Juez consideró que los actos reclamados no causaban una “intromisión directa” a la esfera jurídica de la organización. Se interpuso recurso de queja radicada bajo el número 95/2020 en el Segundo Tribunal Colegiado en Coatzacoalcos, el cual confirmó el desechamiento.
- Amparo 492/2020 del Juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, promovido por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho en contra del acuerdo del Ejecutivo Federal publicado el 11 de mayo de 2020 por el que se disponen de las fuerzas armadas para tareas de seguridad público. Si bien esta demanda fue admitida, posteriormente el juicio fue sobreseído por falta de interés. El Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa confirmó esta determinación.
- Amparo 547/2020 del Juzgado Séptimo de Distrito en Tabasco, promovido por Asylum Access México para reclamar la ausencia de Protocolos destinados a evitar el contagio de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) dentro de las Estaciones Migratorias y Provisionales. La demanda fue desechada por falta de

interés legítimo. Al resolver el recurso promovido en contra de esta determinación, el Tribunal Colegiado determinó que existe interés jurídico y ordenó admitir la demanda. Al dar cumplimiento a la queja, el Juzgado requirió más información. Este requerimiento terminó en un acuerdo de no presentación, mismo que fue recurrido y se encuentra en trámite.

- Amparo 685/2020 del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, promovido por Asylum Access México, Fundación para la Justicia y Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, para reclamar la garantía de la protección especial de la población en contexto de movilidad y la defensa de los derechos de las personas migrantes; incluyendo la publicación e implementación del proceso de identificación oportuna de personas con necesidades de protección internacional y aquellos que decidan solicitar el inicio del procedimiento de refugiado y otras situaciones de vulnerabilidad en el contexto de la enfermedad de COVID-19 (Coronavirus - SARS-Cov2).
- Amparo 1113/2020 interpuesto en la Ciudad de México por Sin Fronteras I.A.P., en contra de las omisiones del Congreso en el contexto de militarización de la política migratoria en México. Ante el sobreseimiento de este juicio por la falta de interés legítimo se promovió recurso de revisión.
- Amparo 307/2021 del Juzgado Quinto de Distrito en Baja California que promovió Asylum Access México, Espacio Migrante A.C., Al otro lado TJ A.C. y Alma Migrante A.C., en contra de la expedición de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las personas Migrantes del Estado de Baja California, por contener disposiciones que violan el derecho a la protección de datos personales y a la vida

privada, violación al principio de no devolución en contra de niñas, niños y adolescentes e invadir competencias. El juez de Distrito desechó la demanda pues consideró que como organizaciones no tenemos el interés legítimo para impugnar leyes que regulen una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Se promovió recurso de queja contra este acuerdo, misma que sigue en trámite.

Particularmente, las dificultades de la falta de comprensión del interés legítimo y sus implicaciones para el cumplimiento eficaz de la suspensión se han hecho más evidentes en el amparo 685/2020, en el que el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León requirió a las quejas Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Asylum Access México a informar las acciones que han realizado en relación con la suspensión concedida por el juez, bajo el apercibimiento de sobreseer el juicio de amparo fuera de la audiencia constitucional. Ello no solamente implicó el desconocimiento de una sentencia dictada en el recurso de queja 266/2020 por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito el 10 de febrero de 2021 —que reconoció interés legítimo de las quejas—, sino que indebidamente privilegió la permeabilidad y continuidad de las afectaciones a los derechos humanos en pugna como consecuencia de las omisiones y actos reclamados de las autoridades responsables.

Estas acciones del juez de Distrito, como de los demás funcionarios judiciales en otros circuitos que no han hecho una debida valoración del contenido y alcance del interés legítimo, omiten reconocer el derecho que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en beneficio de las

asociaciones civiles quejas para comparecer con interés legítimo y, en el caso, para la defensa de derechos de población vulnerable.

Estas dificultades no solo afectan el desarrollo del procedimiento, la protección de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables y el acceso a la justicia, sino que, como lo fue en este último caso, muestran la falta de imparcialidad de los juzgadores, la falta de progresividad y comprensión de la figura del interés legítimo, e imponen requisitos excesivos e ilegales a los justiciables para acceder a la protección constitucional.

3. FUNCIONAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

Relacionado con lo anterior, un aspecto de trascendencia al determinar un asunto con la calidad de “urgente” durante el periodo en que eran los únicos que conocía el Poder Judicial de la Federación, radicó en que el juzgador o la juzgadora tomara medidas cautelares en beneficio de la o el usuario del sistema de justicia, a fin de detener provisionalmente la violación de derechos humanos por parte de una autoridad o de una persona que actuare con esa calidad o, en su caso, restituir temporalmente los derechos transgredidos por éstas. En el juicio de amparo, la medida cautelar prevista se denomina “suspensión”⁵⁵, que impide que el acto o norma reclamados como violatorios de derechos humanos se ejecuten, se continúen ejecutando o afecten a la persona que solicita la protección durante el tiempo que dure el juicio⁵⁶. Asimismo, a través de esta medida se puede restablecer provisionalmente a la persona quejosa en el goce del derecho

⁵⁵ La suspensión, en términos de los artículos 126 y 128 de la Ley de Amparo, puede ser concedida “de plano”, así como de manera “provisional” y “definitiva”.

⁵⁶ Campuzano Gallegos, A. (2017). *Manual para entender el juicio de amparo* (3ª. ed.). México: Thomson Reuters.

violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo. La lógica de ello es que, si los actos o normas continúan ejecutándose en el tiempo, habrá un momento en que la persona sufrirá una violación irreparable⁵⁷.

Frente a la disminución de demandas de amparo presentadas, era obvio que también las suspensiones provisionales y definitivas concedidas se verían reducidas, como se puede apreciar en la siguiente tabla al comparar el primer año de contingencia con el inmediato anterior.

ACTIVIDAD EN RELACIÓN CON LA SUSPENSIÓN				
	Marzo 2019 a febrero 2020	Marzo 2020 a febrero 2021	Diferencia	Porcentaje de disminución
Suspensiones provisionales concedidas	121,121	72,572	48,549	40.08%
Suspensiones definitivas concedidas	760,96	39,188	36,908	48.50%

Previamente se señaló que en relación con la admisión de demandas de amparo no se identificó una disminución relevante, al no variar los criterios de admisibilidad; sin embargo, esta aseveración no resulta válida tratándose de las suspensiones, puesto que hubo una reducción de casi diez puntos porcentuales al comparar el número de suspensiones provisionales

⁵⁷ Aunque por regla general se considera que la suspensión es una medida que tiene por objeto paralizar el estado en que se encuentre el acto reclamado, la jurisprudencia de los tribunales mexicanos ha admitido que la suspensión tenga efectos de tutela anticipada cuando la ejecución pueda causar daños graves o dejar sin materia el juicio.

concedidas con las que se convirtieron en definitivas, lo que no encuentra una explicación fácilmente identificable. La comparación puede advertirse en la siguiente tabla.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA	
	Porcentaje de suspensiones provisionales que derivaron en suspensiones definitivas
Marzo 2019 a febrero 2020	62.82%
Marzo 2020 a febrero 2021	53.99%

Ahora bien, la suspensión en el juicio de amparo en el contexto de la emergencia sanitaria por el coronavirus ha tenido complicaciones para las personas. No necesariamente porque esta figura tenga una regulación deficiente, sino por la falta de uniformidad en cuanto a su procedencia — misma que se incrementó frente a las limitaciones de justiciabilidad que abrieron más espacios a la interpretación, no siempre en favor de las personas— y la reticencia de las autoridades para cumplir en sus términos las medidas cautelares.

Por ejemplo, en amparos promovidos por varias organizaciones para solicitar la protección de las personas migrantes en el contexto de pandemia⁵⁸, llama la atención que la misma solicitud de suspensión realizada mediante diversos juicios en el norte, centro y sur del país haya dado como resultado resoluciones en tan diverso sentido, a pesar de haber sido sustentadas en hechos similares y con la finalidad de prevenir el daño irreparable que sufrirían las víctimas de la pandemia. Esto es, que el riesgo

⁵⁸ Las organizaciones solicitaron evitar detenciones administrativas en estaciones migratorias para evitar riesgos de contagio de COVID-19.

que la pandemia representa para la salud y la vida de la población migrante en el país es comprendido de forma diferente por jueces de distrito en diferentes partes del país. En algunos casos como una cuestión sin urgencia⁵⁹.

Por otro lado, también se identificó que las autoridades responsables —agentes del Estado— se han resistido al cumplimiento de las resoluciones judiciales o lo han hecho de manera deficiente. Esto, por supuesto, no es exclusivo de la época de pandemia, pero frente a medidas relacionadas con la integridad y vida en medio de una epidemia mundial, resulta especialmente preocupante la falta de cumplimiento por parte de las autoridades responsables.

Para el cumplimiento de las suspensiones que se han concedido y de las que las organizaciones redactoras de este reporte tienen conocimiento⁶⁰, frecuentemente las autoridades han interpretado indebidamente la resolución de los jueces de amparo —para el efecto de abstraerse de su cumplimiento—, y han limitado el acceso a la información en el propio juicio.

Al mismo tiempo, ha existido dificultad para que los propios órganos del Poder Judicial de la Federación hagan cumplir sus determinaciones y resoluciones judiciales. Con ello, en algunos de los casos que se reportan en este informe, la suspensión quedó debilitada o nulificada por actos del propio Estado mexicano. Así, los mismos juzgadores, siendo los rectores del procedimiento, han sido omisos en adoptar las medidas de apercibimiento

⁵⁹ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otras, *Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en las personas migrantes y refugiadas, violaciones a derechos humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México*, México 2020, pp. 86-93, en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/10/INFORME-FINAL-MIGRACION%CC%81N-Y-COVID-23SEP-2_compressed.pdf

⁶⁰ Véanse, por ejemplo, los juicios de amparo en materia migratoria bajo los números de expediente 426/2020 del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, 570/2020 del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, así como 278/2020 y 293/2020 del Juzgado Quinto de Distrito en materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana.

pertinentes para el cumplimiento eficaz de las suspensiones concedidas en estos casos que acarrearán una notoria gravedad en la afectación de los derechos humanos de grupos vulnerables.

Para garantizar que los recursos sean efectivos, los Estados deben cumplir dos obligaciones específicas. La primera, “consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes”, y, la segunda, “garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos”⁶¹. Por lo tanto, el incumplimiento de las órdenes de suspensión o de otras medidas cautelares hace inefectivo el recurso y produce una violación al derecho de acceso a la justicia.

Ello ha generado escenarios en los que principalmente el Poder Ejecutivo federal escapa del control jurisdiccional, y reafirma con ello facultades exorbitantes y desproporcionadas que se han venido denunciando por organizaciones y ciudadanos afectados⁶².

4. OMISIONES EN LA NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIONES A AUTORIDADES RESPONSABLES

De igual modo, la notificación a las autoridades responsables en juicios federales —particularmente de aquellas que no tienen su domicilio en la ubicación de los Juzgados o Tribunales Colegiados— enfrentó una demora excesiva perjudicial para las y los justiciables, aun en casos que requerían

⁶¹ Corte IDH, *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 8 de octubre de 2015, Serie C, no. 304, párr.232.

⁶² Ver, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19...*, cit.

notificación inmediata. En tiempos de pandemia, resultaba necesario que las y los jueces notificaran resoluciones urgentes por cualquier medio disponible —teléfono, fax, correo electrónico institucional y no por medio de correo convencional, certificado o servicios de paquetería—. Así, se identificó que en suspensiones dictadas de forma inmediata por las y los jueces por estimar que había un riesgo en la integridad y vida de las personas, éstas tomaron tiempo excesivo para ser notificadas.

Por ejemplo, en el amparo 334/2020 del Juzgado Cuarto de Distrito en San Luis Potosí promovido por Renace San Luis se reclamó la omisión de las autoridades de realizar las acciones necesarias para que las personas privadas de su libertad sospechosas de COVID-19 en el Centro de Reinserción Social “La Pila” tuvieran atención médica inmediata e insumos sanitarios. Sin embargo, la suspensión de plano otorgada por el juzgado tomó un tiempo excesivo en ser notificada a las autoridades federales, lo que provocó la demora en el cumplimiento efectivo e inmediato de la medida cautelar.

De igual manera, la omisión y retraso en la notificación de las suspensiones ha afectado la garantía de la protección constitucional en el desarrollo de los amparos 293/2020 ante el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California con residencia en Tijuana promovido por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Derechoscopio, y el 685/2020 ante el Juzgado Primero de Distrito en materia administrativa en el Estado de Nuevo León promovido también por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y por Asylum Access México.

En ambos se reclamó la omisión de tomar medidas de prevención y protección del derecho a la salud de la población migrante ante la

contingencia por COVID-19, y en ambos se concedió la suspensión de pleno y de oficio en términos similares para garantizar el derecho a la salud en las estaciones migratorias y albergues a cargo del Instituto Nacional de Migración. Así también, en ambos se presentó un retraso de más de dos meses para la notificación de la suspensión decretada a las autoridades responsables impidiendo su materialización y la eficacia en su cumplimiento ante la excusa de los juzgadores de no poder realizar dicha notificación en tanto desconocían de los horarios laborales de las autoridades en el regreso de actividades.

En algunos casos que se detallarán más adelante, era urgente que las autoridades acataran medidas de salud y sanitarias para personas que estaban privadas de la libertad o con riesgo de contagio del COVID-19, ya que estas medidas podrían salvar vidas. El contagio de personas migrantes y con necesidades de protección internacional en estaciones migratorias ocurrió toda vez que se siguieron realizando detenciones, a pesar de que había distintas suspensiones a nivel nacional que ordenaban la implementación de medidas urgentes de prevención y mitigación de la COVID-19 al interior de estaciones migratorias y estancias provisionales a cargo del Instituto Nacional de Migración.

De esta manera, las organizaciones promoventes de los juicios de amparo tuvieron conocimiento de casos de detención de personas pertenecientes al grupo de mayor riesgo de contagiarse de COVID-19 a pesar de las medidas cautelares otorgadas, lo que derivó en la necesidad de presentar ante la autoridad judicial incidentes de incumplimiento de la suspensión, solicitar el otorgamiento de una nueva suspensión e, incluso, la notificación de los acuerdos derivados de esta nueva suspensión. Esto debido a que las autoridades encargadas de los centros de detención migratoria

argumentaron no tener conocimiento de las resoluciones y, por tanto, estar impedidos para liberar a la o las personas en situación de vulnerabilidad respecto de las cuales se promovieron los recursos legales señalados, hasta en tanto no fueran notificados de manera personal por los operadores judiciales correspondientes.

La Secretaría de Salud, al 18 de julio de 2021, ha registrado 10,674 personas migrantes bajo sospecha de COVID-19, de todos los casos sospechosos estudiados 1,993 han resultado positivos a COVID-19 y 77 han fallecido⁶³. Las entidades que han reportado más casos son Ciudad de México, Nuevo León, Sonora, Chiapas, San Luis Potosí, Tabasco y Puebla, estados que son evidentemente de tránsito migratorio. Sin embargo, este reporte periódico de la Secretaría de Salud no diferencia entre población migrante en situación regular e irregular, por lo que se desconocen las cifras correspondientes a las personas contagiadas y fallecidas a causa de COVID-19 en estaciones migratorias, así como aquellas migrantes fallecidas en instituciones de salud que hayan estado bajo custodia del INM.

En octubre de 2020, la Comisión Nacional de Derechos Humanos detectó 19 casos de personas hondureñas contagiadas de COVID en la estación migratoria Siglo XXI de Tapachula, Chiapas⁶⁴. El 31 de agosto de 2020, la CNDH publicó la Recomendación 34/2020 dirigida al Instituto Nacional de Migración por violaciones a los derechos a la vida, a la protección de la salud y al acceso a la información en materia de salud en agravio de una persona migrante de origen salvadoreño quien falleció el 22 de abril de 2020 a causa

⁶³Secretaría de Salud, *Informe Epidemiológico semanal de población migrante estudiada bajo sospecha de Covid-19*. Corte de información 18 de julio de 2021. Período de análisis: SE24 2020 a SE28 2021.

⁶⁴El Colegio de la Frontera Norte, 26 de octubre de 2020. Disponible en: <https://observatoriocolef.org/noticias/cndh-detecta-19-contagios-de-covid-en-centros-de-detencion-de-migrantes-inm-negaba-casos/>

de COVID-19 después de haber permanecido bajo custodia del INM en la Estación migratoria de la Ciudad de México⁶⁵.

Esto, a pesar de que el INM había negado la existencia de casos de contagio y fallecimiento por COVID-19 de personas migrantes bajo su custodia. El 1º de diciembre de 2020, la Directora de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del INM en respuesta a una solicitud de información había señalado que el INM no había registrado “ningún caso de fallecimiento por COVID-19 de personas extranjeras dentro de las instalaciones de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales”.

Un manejo adecuado de las suspensiones, de los tiempos de notificación y del seguimiento de su cumplimiento, hubiera permitido una mayor vigilancia por parte del Poder Judicial sobre las situaciones que estaban enfrentando las personas migrantes en estaciones migratorias, estancias provisionales y cualquier otro espacio habilitado para la detención de personas en situación de movilidad humana.

Por otra parte, tras la reanudación de plazos y términos, se han omitido o retrasado las notificaciones a las partes y se han extendido de forma injustificada los tiempos en la sustanciación del juicio de amparo y sus medios de impugnación, lo cual implica una vulneración al derecho de acceder a una justicia pronta y expedita⁶⁶.

⁶⁵ Recomendación disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-342020>

⁶⁶ Esta situación se presentó durante la sustanciación de juicios de amparo para la protección de personas migrantes privadas de la libertad en Ciudad de México, Chiapas, Tabasco y Veracruz.

Tramites electrónicos

Presentación de Demandas

<https://www.serviciosenlinea.pjf.gob.mx/juicioenlinea/Presentacion/RegistroDemanda>

Lista de acuerdos

<https://www.serviciosenlinea.pjf.gob.mx/ServiciosJurisdiccionales/list>

Cita en línea

<https://www.serviciosenlinea.pjf.gob.mx/ServiciosJurisdiccionales/citas>

V. ACCESO A LA JUSTICIA PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

La pandemia por COVID-19 evidenció que existen brechas en el acceso a la justicia y a un recurso efectivo para sectores sociales en situación de vulnerabilidad, quienes resienten de manera diferenciada el acceso a un recurso efectivo y a la justicia, sobre todo en condiciones de emergencia sanitaria.

Además de las deficiencias y omisiones generales que se han descrito con anterioridad, existen circunstancias y necesidades particulares de personas en múltiples situaciones de vulnerabilidad que pueden ser sujetas de exclusión y discriminación múltiple, respecto de las cuales, el Poder Judicial debía adoptar medidas a fin de evitar obstáculos injustificados para acceder al sistema de justicia.

Ante este contexto tan adverso, la sociedad civil organizada emprendió acciones para mitigar y proteger los derechos de las personas que por sus contextos interseccionales de vulnerabilidad estaban condenadas a vivir un panorama desfavorable y desigual. Como primeras acciones, las personas defensoras de derechos humanos levantamos la voz para denunciar la inacción de los Estados en materia de servicios de salud, acceso a la justicia, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado y violencia de género. No obstante, no todas las autoridades responsables mostraron interés en atender o mitigar dichas situaciones, por el contrario, en ocasiones justificaron la violencia institucional.

A continuación, se hará referencia a casos concretos de personas en situación de vulnerabilidad, derivados de la experiencia o del conocimiento de las organizaciones firmantes, en los que los jueces de amparo concedieron la medida de suspensión, protegiendo derechos fundamentales de estas personas. Como se indica en los casos descritos, en varios de ellos las autoridades responsables fueron reacias u omisas en cumplir la medida

de suspensión, pero también podremos apreciar buenas prácticas que se lograron documentar en la tramitación de los juicios de amparo. El grado de información de cada caso varía de acuerdo a lo que se consideró oportuno agregar respecto de cada situación específica donde la población enfrentaba diversas situaciones de vulnerabilidad, pero en todo caso, la exposición de estos casos ayuda a entender de mejor manera la diversidad de criterios que existieron en el Poder Judicial en los juicios de amparo que se presentan y algunas de las dificultades que enfrentan algunos grupos para acceder a un recurso efectivo.

1. DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SALUD DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y SUJETA A PROTECCIÓN INTERNACIONAL

A. Derecho a la salud de población migrante expulsada de EEUU

Las organizaciones civiles Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C., Derechos Humanos Integrales en Acción, A.C. y el Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C. promovieron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades de la Federación⁶⁷, por la omisión de implementar acciones y medidas de carácter urgente para la prevención y el control del coronavirus respecto a personas migrantes y sujetas de protección internacional⁶⁸, que hubieran sido expulsadas de los Estados Unidos de América e internadas por cualquier punto de entrada de Chihuahua, México.

⁶⁷ Tales como el titular del Poder Ejecutivo Federal Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, las Secretaría de Gobernación, de Salud y de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

⁶⁸ El juicio de amparo de referencia tiene un enfoque hacia las omisiones en que ha incurrido el Estado mexicano en el contexto de una emergencia sanitaria a nivel nacional. De manera particular, las asociaciones civiles quejasas hicieron énfasis en las omisiones imputables al Consejo de Salubridad General como máxima autoridad sanitaria del país.

En este juicio, se percibió la apertura del juzgado para estudiar las nuevas perspectivas de vulnerabilidad en el derecho a la salud que se hicieron evidentes ante la contingencia por COVID-19, realizando un análisis no solo de convencionalidad, sino también de derecho comparado en cuanto a los estándares de protección de la salud de la población migrante en un contexto agravado. Por otro lado, se hizo patente en las respuestas de las autoridades, la falta y evasión de responsabilidad y la ilegalidad en su actuar sistemático en la omisión de garantizar y proteger los derechos humanos en situación vulnerable.

En el caso, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua⁶⁹ otorgó una suspensión de plano, ordenando a las autoridades responsables, entre otras, llevar a cabo acciones para proteger la integridad, vida y salud de las personas del grupo en situación vulnerable referido a fin de contener el contagio en Chihuahua, identificar a las personas de esa población que se encontraran en el Estado, destinar recursos federales a fin de ejecutar los gastos extraordinarios que conlleva la atención de personas de la población enferida, así como atender a pacientes de la población migrante en hospitales en el estado de Chihuahua⁷⁰.

A pesar de que el Juzgado emitió una suspensión protectora, el Poder Judicial no ha podido hacer que las autoridades responsables la cumplan

⁶⁹ Para mejor referencia, consúltese la información referente al expediente 570/2020 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua.

⁷⁰ Otro juicio de amparo similar fue promovido por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. y Derechoscopio, A.C., para la protección de los derechos humanos a la salud y vida de la población migrante y sujeta de protección internacional en el Estado de Baja California, México. El juicio de referencia se tramita bajo el número de expediente 293/2020 del índice del Juzgado Quinto de Distrito en materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, en cuyo expediente se han dictado suspensiones para el efecto de “[d]ictar, en el ámbito de sus atribuciones, las medidas necesarias para efecto de salvaguardar la vida y la salud integral de las personas en contexto de movilidad, tendentes a contener y detectar el contagio y propagación del Covid-19, precisamente en los migrantes retornados desde los Estados Unidos o detenidos por los agentes migratorios para su internación a México y en todos aquellos que se encuentren en las estaciones migratorias de Baja California, medidas que deberán considerar la situación y especificidades propias que imperan en las fronteras sur y norte del país (...)”.

totalmente, dejando en desprotección a la población migrante y restando eficacia a la suspensión. Las razones ante su incumplimiento han sido las excusas de la autoridad para no asumir responsabilidad en relación con sus facultades y atribuciones justificando una ausencia de estas últimas; la falta de coordinación y cooperación entre las autoridades sanitarias y migratorias; los excesos en la demora de la respuesta por parte de la autoridad y en las respectivas notificaciones; y la falta de medidas de apercibimiento efectivas a las autoridades responsable por parte del Juzgado.

Es necesario que las y los juzgadores tomen las medidas necesarias para garantizar la eficacia y eficiencia en la materialización de las medidas preventivas decretadas, y que se reconozca no solo la importancia de la concesión de la suspensiones de plano respecto de violaciones a derechos humanos por parte de la autoridad durante la pandemia, sino primordialmente su ejecución, sin la cual la concesión de las mismas jamás cumpliría su objetivo permeando riesgos y violaciones irreparables a los derechos de grupos vulnerables.

A pesar de que el Juzgado emitió una suspensión protectora, el Poder Judicial no ha podido hacer que las autoridades responsables la cumplan totalmente, dejando en desprotección a la población migrante y restando eficacia a la suspensión. Las razones ante su incumplimiento han sido las excusas de la autoridad para no asumir responsabilidad en relación con sus facultades y atribuciones justificando una ausencia de estas últimas; la falta de coordinación y cooperación entre las autoridades sanitarias y migratorias; los excesos en la demora de la respuesta por parte de la autoridad y en las respectivas notificaciones; y la falta de medidas de apercibimiento efectivas a las autoridades responsable por parte del Juzgado.

Es necesario que las y los juzgadores tomen las medidas necesarias para garantizar la eficacia y eficiencia en la materialización de las medidas preventivas decretadas, y que se reconozca no solo la importancia de la concesión de la suspensiones de plano respecto de violaciones a derechos humanos por parte de la autoridad durante la pandemia, sino primordialmente su ejecución, sin la cual la concesión de las mismas jamás cumpliría su objetivo permeando riesgos y violaciones irreparables a los derechos de grupos vulnerables.

Un buen precedente, en ese sentido, identificado por la Fundación para la Justicia y Derechosocpio se encuentra en el juicio de amparo 293/2020 interpuesto contra el Consejo de Salubridad General y otras autoridades federales y locales, por la omisión de proponer, dictar y tomar medidas preventivas en materia migratoria, para contener, detener y evitar el contagio y la propagación de COVID-19 en Baja California para salvaguardar la vida, salud e integridad corporal de las personas migrantes retornadas desde USA o detenidos por agentes migratorios para su internación a México.

En dicho caso, los magistrados del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en Baja California en el recurso de queja 97/2021, señalaron que el Consejo de Salubridad General de México incumplió con la suspensión de plano concedida en el juicio de amparo 293/2020, y le conminaron a hacerlo en un término de 24 horas después de ser notificado.

Los magistrados del órgano colegiado sostuvieron que en el ámbito de sus atribuciones el Consejo de Salubridad General sí tiene competencia y facultades para dictar las medidas necesarias para efecto de salvaguardar la vida y la salud integral de las personas en contexto de movilidad, tendentes

a contener y detectar el contagio y propagación del COVID-19, precisamente en los migrantes retornados desde los Estados Unidos o detenidos por los agentes migratorios para su internación a México.

B. Derecho a la salud de población migrante detenida en estaciones migratorias

Las organizaciones civiles Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C., Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C., y Sin Fronteras, I.A.P. con apoyo técnico de Asylum Access México A.C. promovieron un juicio de amparo en contra de diversas autoridades federales del Estado mexicano, ante el patrón de conducta de discriminación y tratos crueles e inhumanos dirigidos hacia personas migrantes privadas de la libertad en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, en el marco de la pandemia del coronavirus.

En el caso, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México⁷¹ otorgó una suspensión de plano ordenando a las autoridades responsables seguir los protocolos de prevención sanitaria dentro de estaciones migratorias, y garantizar a las personas internadas en las estaciones migratorias: el contacto con el mundo exterior, el acceso a la información sobre medidas adoptadas para la protección de la salud, y el derecho a la salud. Asimismo, se ordenó elaborar un informe detallado con el número de personas que se encuentran en estaciones migratorias y realizar inspecciones periódicas, otorgar salida de dichos lugares para recibir regularización por razones humanitarias a perfiles específicos de población como niños, niñas y adolescentes, entre otras.

⁷¹ Para mejor referencia, consúltese la información referente al expediente 426/2020 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México.

Ante la resistencia de las autoridades para acatar esta suspensión, se promovió en el marco de este litigio, un incidente por defecto en el cumplimiento, mismo que fue admitido por el órgano judicial. Debido que no fue posible notificar en tiempo a todas las autoridades responsables dada la inexactitud de su denominación, su residencia fuera de la jurisdicción del Juzgado de Distrito y las condiciones salud pública imperantes en el país con motivo de la pandemia causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), se retrasó la integración del expediente y fue hasta el 3 de agosto de 2020 que se pudo celebrar la audiencia incidental, reconociendo el incumplimiento de las autoridades debido a que:

- Las autoridades responsables no lograron sostener que adoptaron medida alguna tendiente a cumplir la suspensión de plano concedida constituyéndose como una violación de grave entidad.
- Las autoridades responsables no se pronunciaron sobre el número de personas privadas de libertad en las estaciones migratorias; pues si bien afirmaron no tener personas alojadas en sus instalaciones sin que pudieran probar si habían sido puestas en libertad con motivo de la suspensión y/o en qué condición migratoria.
- Se demostró incongruencia de la información que proporcionaron al juzgado respecto del número de personas migrantes que ingresaron a las estaciones migratorias con los datos de la SEGOB a través de la Unidad de Política Migratoria, Registro e identidad de Personas, en el “Boletín Mensual de estadísticas migratorias 2020” de los meses de enero a mayo.
- Se advirtió mediante razón actuarial firmada por la funcionaria judicial adscrita al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con residencia en Piedras Negras, quien se constituyó en la Estación Migratoria para corroborar la implementación de los protocolos de

prevención del virus SARSCoV2 (COVID-19) el hacinamiento de las personas en detención⁷².

Por tanto, en la mencionada audiencia se decretó el incumplimiento de las autoridades responsables y se les requirió cumplir la medida suspensiva; sin embargo, a casi un año del apercibimiento y los efectos de la resolución, no se ha dado cumplimiento, debido a la amplitud para cumplir y la reticencia a imponer sanciones como la vista al Ministerio Público Federal por el delito establecido en el artículo 262 de la Ley de Amparo. En su lugar, el juez solo otorgó un nuevo plazo para que se dé cumplimiento. En la teoría persiste la obligación de cumplir con la suspensión, pero en la práctica no hay consecuencia por el incumplimiento.

No queremos dejar de mencionar que durante la sustanciación del presente juicio se han encontrado dificultades del Poder Judicial para notificar a las autoridades demandadas. Verbigracia, diversos informes rendidos por los subdirectores de las estaciones migratorias a cargo del INM han referido que la denominación de la “autoridad demandada” señalada es incorrecta; dilatando la debida diligencia de los actuarios. En este contexto, los actuarios han encontrado obstáculos para notificar a las autoridades demandadas, que argumentan que no están facultadas para recibir la notificación dirigida a una autoridad distinta, a pesar de que el artículo 28 de la ley de amparo les autoriza para realizarla por cualquier otro medio.

⁷² La razón actuarial indica que la funcionaria del Juzgado observó que se trataba de un espacio común de aproximadamente cinco metros de frente por seis de fondo, colchonetas tiradas en el piso y que estaban presentes treinta y seis personas (en su mayoría hombres), no mantenían una distancia considerable, pero contaban con cubrebocas, guantes desechables y gel antibacterial. Al respecto, esa autoridad al rendir su informe con relación al incidente planteado solo indicó que tenía alojadas a personas migrantes provenientes de Estados Unidos de América para su retorno asistido, de las cuales solo acreditó la identidad de veintiún nacionales de Guatemala y Honduras.

Por otro lado, dentro de la suspensión de plano dictada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el juicio de amparo 534/2020, promovido por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, se ordenó la garantía del derecho a la salud, el suministro básico de higiene personal, acceso a agua potable y a alimentos, sanos, nutritivos y adecuados, identificación de personas con posibles síntomas de infección del virus y, particularmente, la liberación inmediata de las personas adultas mayores pertenecientes al grupo de personas con riesgo de adquirir y desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella —optando por otros mecanismos para el seguimiento de su situación migratoria e inclusive mediante el otorgamiento de derechos temporales de residencia que permitiera a las personas el acceso a su derecho a la salud y servicios sociales como a beneficios económicos que coadyuvaran en su sustento—, la inclusión de las personas en situación de movilidad en las respuestas dirigidas a prevenir y mitigar la transmisión del virus sin importar su estatus migratorio regular o irregular, considerando las obligaciones reforzadas respecto de niñas, niños y adolescentes migrantes y con necesidades de protección internacional.

Conviene subrayar que en todo el país se iniciaron diversas acciones de amparo con el mismo objetivo de proteger los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad privadas de la libertad en recintos migratorios; no obstante, fue variado el nivel de protección al admitir la demanda o al resolver la suspensión⁷³. A pesar de la disparidad de criterios en el trámite de los amparos promovidos en todo el país de forma conjunta por distintas organizaciones de la sociedad civil, los juzgados del Circuito Primero coincidieron en la determinación de una serie de medidas cautelares

⁷³ Para más información, *vid. Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19...*, *cit.*

con las que deberían cumplir las autoridades responsables para proteger la salud, integridad y vida de las personas en detención migratoria. Sin embargo, han sido las autoridades migratorias y de salud quienes han omitido su cabal cumplimiento.

En este sentido, la respuesta de las autoridades se ha concentrado, por un lado, en brindar excusas injustificadas, información escasa o bien insuficiente, que permita evaluar verdaderamente que se están cumpliendo las medidas cautelares dictadas; mientras que, por otro lado, también algunas de ellas han negado que tengan facultades para actuar en este caso en particular —como ha sido el caso de la Secretaría de Gobernación, la Presidencia de la República y la Secretaría de Salud—, aun cuando resulta evidente su responsabilidad en el contexto actual.

También se ha evidenciado la falta de compromiso de los juzgadores para garantizar la eficacia en las medidas que han concedido para la protección de los derechos de este grupo vulnerable, y en el apercibimiento a las autoridades responsables a fin de conminarlas al cumplimiento de las suspensiones concedidas, desconociendo el riesgo y la irreparabilidad de las afectaciones que implica no acatar las medidas decretadas.

Respecto de la detención de personas migrantes, el Instituto Nacional de Migración no ha demostrado que efectivamente se dé salida de las estaciones migratorias y estancias provisionales a las personas bajo razones humanitarias y, tampoco se han aportado evidencias que respalden que estos recintos cumplen con las condiciones adecuadas para procurar la salud de las personas que se encuentran detenidas. Por el contrario, a través de la Recomendación 34/2020 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos se documentaron casos de personas que han muerto a causa del COVID-19 en estaciones migratorias, así como la falta de atención

y detección oportuna de personas que han sido expuestas y contraído la enfermedad y que éstas sean trasladadas y atendidas en los hospitales; sin dejar de mencionar la Recomendación 36/2020 de este mismo órgano autónomo que documentó las condiciones inhumanas en que se encuentra la Estancia Provisional de Zozoya, en Nuevo León.

En el juicio 278/2020, promovido por Alma Migrante en la ciudad de Tijuana, la Jueza Quinta de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales dictó una suspensión que carece de medidas específicas para las autoridades, que solo se limitaron a decir que no hay personas migrantes en las estaciones migratorias del país y que acatan la suspensión. La resolución refleja un patrón en que las suspensiones carecen de contenido específico, por lo que las autoridades se limitan a adoptar las medidas que consideran adecuadas, sin que exista un control por parte del Poder Judicial de la Federación sobre su cumplimiento.

Por ello es necesario y recomendamos homologar mediante directrices nacionales la comprensión de la pandemia como fuente de riesgos irreparables, que evite que los juzgadores y las juzgadoras se sumen a la desatención que en los casos en cita se acusaba de las autoridades responsables, como ocurrió en varias resoluciones dictadas en juicios en el norte y sur del país.

C. Acceso a la vacunación (derecho a la salud) de población en movilidad en situación migratoria irregular

En fecha 10 de mayo del 2021, el Instituto para las Mujeres en la Migración A.C. promovió un amparo por interés legítimo en contra de las omisiones de diversas autoridades, consistentes en no considerar de

manera proactiva y protectora de sus derechos humanos, a las personas migrantes en situación migratoria irregular en los planes de vacunación contra la COVID-19.

Esto debido a que las plataformas de inscripción con los cuales se podrá acceder a la vacunación, de acuerdo con el plan nacional que rige para dicho derecho de acceso a la salud, requiere contar con Clave Única de Registro de Población (CURP), presumiendo que todas las personas deberían tener dicha clave de identificación para poder ser vacunadas.

Así, el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México admitió a trámite la demanda propuesta, asignando para su estudio el expediente 588/2021, y concedió la suspensión definitiva del acto reclamado para “el efecto de que las autoridades responsables, dentro del ámbito de su competencia, pongan a disposición de la parte quejosa, de manera oportuna y veraz, información pública que posibilite el ejercicio de los derechos de acceso a la salud relacionada con la vacunación a personas migrantes contra COVID-19”.

Además, en protección a la salud de las personas migrantes, Asylum Access México, promovió un juicio de amparo asignado bajo el número de expediente 152/2021 y radicado en el Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito con residencia en la Ciudad de México, en contra de la elaboración, revisión, expedición y sanción de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV2, para la prevención de la COVID-19 en México⁷⁴, ya que su contenido excluía a

⁷⁴ El documento rector de la Política Nacional de Vacunación fue publicada el 11 de enero de 2021. Vid. https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11Ene2021.pdf

personas migrantes y con necesidad de protección internacional. El juicio fue admitido, pero se negó la suspensión solicitada.

El 15 de abril de 2021 la Secretaría de Salud como autoridad responsable rindió informe señalando que el texto original de la Política Nacional de Vacunación fue modificado y se realizaría una nueva publicación integrando de forma específica a las personas en contexto de movilidad⁷⁵.

Ante la modificación del acto reclamado, en fecha 29 de junio de 2021, el Juez decretó mediante sentencia el sobreseimiento del juicio porque los efectos reclamados cesaron. Por tanto, si bien no se logró la modificación de la Política Nacional mediante sentencia de amparo, se hizo notar a la Presidencia de la República y a la Secretaría de Salud la exclusión de las personas migrantes y con necesidad de protección internacional, lo que empujó a las autoridades a incluir otros criterios de vulnerabilidad omitidos en el primer documento, logrando así que sectores vulnerables de la población accedieran al derecho a la salud.

D. Acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado

En torno al derecho de las personas a solicitar y recibir asilo se encuentra el amparo indirecto 856/2020, promovido por interés legítimo y de manera

⁷⁵ El 11 de mayo de 2021 se publicó la nueva versión de la Política Nacional de Vacunación, disponible en el siguiente link: <http://vacunacovid.gob.mx/wordpress/documentos-de-consulta/> En este documento se aprecia lo siguiente: "...EJES DE PRIORIZACIÓN DE LA VACUNACIÓN EN MÉXICO (...) Los grupos de atención prioritaria como niñas, niños y adolescentes, personas de 60 años o más, mujeres, personas con discapacidad, víctimas, personas jóvenes, personas de la comunidad LGBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, personas en situación de calle, personas privadas de la libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes y las de identidad indígena son contemplados como el tercer eje de priorización de la vacunación. Esto significa que, como eje de priorización, se cuidará de manera especial que su acceso esté garantizado en el momento en que, por edad, condición de vida o comorbilidad deban vacunarse. (...) Es muy importante señalar que la nacionalidad, estatus migratorio, identidad y/o expresión de género, entre otras características, no son ni deben ser un motivo para impedir el acceso a la vacuna. (...)"

urgente por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Sin Fronteras I.A.P., en contra del Acuerdo por el que se suspenden plazos, términos y actividades de la Secretaría de Gobernación; incluidos los de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) de manera indefinida, en dos etapas esenciales del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado: la de entrevista de elegibilidad y la de resolución de la solicitud; además de los procedimientos de reunificación familiar y las solicitudes de traslado.

El mencionado Acuerdo revictimiza a las personas con necesidades de protección internacional al contrariar sus derechos a la vida, integridad, libertad, seguridad personal, integridad, salud, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, seguridad jurídica, a la vida familiar, a solicitar y recibir asilo y a los principios de no devolución y de celeridad procesal, plazo razonable, entre otros, por suspender la sustanciación de las solicitudes de refugio de personas que tuvieron que huir de su país de origen porque su vida, libertad y/o seguridad se encuentran en riesgo.

En este caso, el Estado mexicano también incumplió sus obligaciones en materia de derechos humanos por la omisión de suspender el plazo que establece que las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado deberán ser presentadas en los treinta días próximos al ingreso de la persona a territorio nacional como única excepción realizada a la suspensión de actividades de la COMAR por poner en riesgo y de manera injustificada la salud, vida e integridad de las personas solicitantes de refugio, al obligarlas a realizar un trámite presencial en un plazo fijo, a pesar

de que el resto de las actividades se encuentran suspendidas como consecuencia de la pandemia⁷⁶.

En ese sentido, durante la sustanciación del juicio en contra de la suspensión de plazos, términos y actividades, la Secretaría de Gobernación solicitó al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, remitirle por correo electrónico la copia simple del escrito inicial de demanda. Tal omisión por simple que parezca, requirió tiempo adicional de espera, debido a que el término establecido por la ley de quince días para presentar su informe justificado empezaría a transcurrir a partir del día hábil siguiente al que recibiera el oficio por el que se ordenó la expedición y remisión de las copias simples que solicitó.

Aunado a lo anterior, la Secretaría de Gobernación también demoró la presentación de su informe justificado, por lo que la parte quejosa presentó una promoción para señalar que podría tratarse de una técnica dilatoria en el procedimiento y, por tanto, un impedimento para el acceso a la justicia de forma pronta y expedita y solicitó al juzgador que mantuviera la fecha señalada para celebrar la audiencia constitucional —en tanto de ello depende la eventual emisión de sentencia que condene el inadecuado actuar de las autoridades—. Sin embargo, el juez decidió negar la solicitud debido a que la COMAR presentó su informe justificado apenas seis días hábiles antes de la fecha acordada para la audiencia, cuando la ley establece el plazo mínimo de ocho días entre la fecha en que se dio vista a las partes

⁷⁶ Sobre esto, es necesario precisar que encontramos razonable que la COMAR continúe recibiendo solicitudes iniciales de refugio, a pesar de que otras de sus actividades se encuentren suspendidas. Lo que resulta violatorio de derechos es que el plazo de 30 días para presentar las solicitudes iniciales no sea suspendido. En otras palabras: no es el hecho de que la COMAR continúe recibiendo solicitudes de asilo lo que resulta inconstitucional, lo que atenta contra los derechos de las personas con necesidad de protección internacional es que el plazo para presentar dichas solicitudes continúe corriendo con normalidad, a pesar de que el resto de los plazos y actividades de la COMAR se encuentren suspendidos.

con el contenido del informe justificado de la autoridad señalada como responsable y la fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

Posteriormente, la audiencia constitucional sería diferida por segunda ocasión debido a que el Juez advirtió que no estaban integradas en el expediente ciertas constancias presentadas un mes antes de tal determinación; y por tercera ocasión con motivo de que reconoció que en menos de tres días hábiles este órgano jurisdiccional había recibido más de seiscientas promociones, las cuales no había sido posible registrar, escanear y vincular en su totalidad, debido a la carga de trabajo que sobrepasaba la capacidad productiva del personal del Juzgado, aunado al horario reducido que fue autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para la presencia física en las instalaciones, por lo que desconocía si existía alguna promoción dirigida al caso de marras que pudiera contener información relevante para el sentido de la resolución del asunto.

Finalmente, la audiencia constitucional fue diferida por cuarta vez (en abril de 2021) debido a que el Juez consideró necesario requerir que la Secretaría de Gobernación le informara en el término de tres días “si con motivo del cambio de semáforo epidemiológico cesaron los efectos de los actos reclamados”. A pesar de apercibir a la autoridad que de incumplir con dicho requerimiento le impondría una multa —incumplimiento que de hecho sucedió—, el juez determinó (en julio de 2021) requerirle “por última ocasión” previo a la imposición de multa, que le informara si con motivo del cambio de semáforo epidemiológico cesaron los efectos de los actos reclamados. Si bien nuevamente le concedió solo tres días para cumplir con el requerimiento, el resultado de esta decisión fue aplazar dos meses y medio la audiencia de ley, pues señaló como nueva fecha para su celebración

el 30 de septiembre de 2021, esto es, un año después de admitida la demanda.

2. DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

La organización de la sociedad civil Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social presentó un juicio de amparo en contra de la omisión de implementar acciones y medidas de carácter urgente para prevenir y evitar el contagio de la población penitenciaria de trece centros de reclusión para adultos en la Ciudad de México, para garantizar su derecho a la salud⁷⁷.

En el caso, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México⁷⁸ otorgó una suspensión para el efecto de que las autoridades garanticen el derecho humano a la salud de las personas privadas de la libertad, emitiendo todas las medidas de salud disponibles, garantizando el suministro básico de higiene y el acceso al agua potable, así como asegurando el derecho a una alimentación sana en el contexto de pandemia. Además, se ordenó que las autoridades garanticen la

⁷⁷ Véase la nota “Una organización pide preliberar a reos para evitar contagio masivo en cárceles”, *Expansión*, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/04/16/una-organizacion-pide-preliberar-a-reos-para-evitar-contagio-masivo-en-carceles>, en la que se narran las medidas que está tomando el gobierno de la Ciudad de México para garantizar el derecho a la salud y la vida de las personas privadas de la libertad, entre otras, la identificación de posibles candidatos a preliberación.

⁷⁸ Para mejor referencia, consúltese la información referente al expediente 381/2020 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. En la versión pública del expediente se desprende el contenido de la suspensión: “Se garantice el derecho humano a la salud de las personas privadas de la libertad, emitiendo todas las medidas de salud, tales como la realización de pruebas y atención a las personas que presenten síntomas de la enfermedad identificada como coronavirus y todas la demás pertinentes para prevenir y evitar el contagio de Covid-19 entre las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión. Se garantice el suministro básico de higiene, como los de aseo personal y de limpieza de espacios. Se garantice y proteja el acceso a agua potable y corriente. Se garantice el derecho a la alimentación sana, nutritiva y adecuada, en virtud, de que se ha restringido el acceso a las visitas. Se garantice la gobernabilidad por posibles motines debido a la falta de atención y acceso a la información, así como contacto con el exterior. Se garantice el contacto con el exterior, a través de acceso a tarjetas telefónicas, extender el tiempo de llamadas o permitir videollamadas, así como ampliar las vías de comunicación. Se garantice el acceso a la información, atendiendo al principio de máxima publicidad, para que la autoridad informe tanto a la sociedad como a los familiares y a los propios internos las medidas que se están implementando para proteger la salud”.

governabilidad por posibles motines, el contacto con el exterior, así como el acceso a la información.

De acuerdo con información proporcionada por la mencionada organización, lo conseguido con este juicio de amparo puede ser apreciado como una buena práctica, puesto que ni el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México ni las autoridades señaladas como responsables cuestionaron la calidad de urgente del caso o el interés para iniciar el procedimiento constitucional, enfocándose en su lugar a proporcionar información —aunque demasiado genérica— sobre las medidas implementadas tendientes a proporcionar insumos de higiene, como cubrebocas y gel antibacterial, así como generar mecanismos para mantener la comunicación de las personas privadas de la libertad con el exterior, como videollamadas. El juicio de amparo está pendiente de resolución.

A pesar de las medidas adoptadas, es importante mencionar que, según información publicada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los centros penitenciarios de la Ciudad de México se registraron entre el 6 de abril de 2020 y el 18 de julio de 2021, 1694 personas contagiadas de COVID-19, de las cuales 55 perdieron la vida, siendo la entidad federativa con el mayor número tanto de contagios como de muertes de personas privadas de la libertad, lo que evidencia la necesidad de que el Poder Judicial ejerza un mayor control sobre el cumplimiento de las medidas de supervisión otorgadas.

Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social también informó que iniciaron juicios de amparo semejantes en Baja California y Jalisco, sin los mismos resultados. En el primer caso, el juzgado de Distrito requirió el agotamiento de los recursos previstos en la Ley Nación de Ejecución Penal,

mientras que en el segundo hubo un desechamiento por no haber señalado personas específicas, a pesar de que el objetivo de la demanda de amparo presentada era beneficiar a un número indeterminado de individuos. En ambos casos se promovieron recursos de queja, en los que se confirmaron las decisiones de los jueces de distrito. Esta diversidad de criterios dentro del Poder Judicial de la Federación pone de manifiesto que, en muchos casos, la justicia está a expensas de que la demanda sea turnada a un juez o jueza progresista que privilegie la tutela de los derechos humanos frente a otros tecnicismos.

Es oportuno mencionar que Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social se encuentran preparando un informe semejante que seguramente contribuirá a este importante debate.

3. DERECHO AL AGUA POTABLE

La organización de la sociedad civil Renace San Luis presentó un juicio de amparo indirecto para que se proporcionara el servicio de agua potable a una habitante de San Luis Potosí⁷⁹. En el caso, el Juzgado Primero de Distrito de San Luis Potosí⁸⁰ otorgó una suspensión para el efecto de que se “suministre agua potable a la aquí quejosa en su domicilio, por cualquier medio disponible, incluyendo servicio gratuito de agua potable por medio de pipa”.

⁷⁹ Cfr. “Tramita Renace Amparo para que se le brinde servicio de agua potable a vecina de la colonia Terremoto”, *Pulso Diario San Luis*, disponible en <https://pulsoslp.com.mx/slp/tramita-renace-amparo-para-que-se-le-brinde-servicio-de-agua-potable-a-vecina-de-la-colonia-terremoto/1085148/>, en la que se señala lo siguiente: “La Organización Mundial de la Salud (OMS) dice que para evitar el contagio del COVID-19 se requiere el lavado de manos de forma constante. Sin embargo, en todo el país, en este caso en San Luis Potosí, hay colonias de alta marginación en donde de forma negligente, la autoridad no les provee de agua para cumplir con las mínimas medidas preventivas”.

⁸⁰ Para mejor referencia, consúltese la información referente al expediente 289/2020 del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí.

Se presentaron complicaciones para que los jueces consideraran el caso como urgente, ya que, al momento de acudir al Poder Judicial de la Federación a presentar la demanda ésta no era recibida por las y los secretarios de los Juzgados de Distrito al considerar que la omisión de proporcionar el acceso agua potable no era una cuestión de urgencia. Siendo así que se tuvo que esperar el turno de guardia de un juzgado más garantista a efecto de que se admitiera la demanda y se otorgara la suspensión. Actualmente, las autoridades responsables siguen suministrando de forma periódica el agua potable a la quejosa y el asunto se encuentra en estudio para la emisión de la sentencia.

4. DERECHO DE LAS Y LOS TRABAJADORES DEL SECTOR SALUD A OBTENER CAPACITACIÓN ADECUADA EN EL CONTROL DE INFECCIONES Y EQUIPO MÉDICO PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA

Personal médico del Hospital Regional Presidente Juárez del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ubicado en la ciudad de Oaxaca, presentó un juicio de amparo indirecto en contra de la omisión de las autoridades de no cumplir con las obligaciones de minimizar riesgos de accidentes y enfermedades en el ejercicio de la profesión y de proporcionar a los trabajadores del sector salud capacitación adecuada en el control de infecciones, todo ello en el contexto de la atención de casos sospechosos y confirmados de COVID-19, para el efecto de que se les proporcionaran guantes, cubrebocas, caretas y se definiera un protocolo claro para atender pacientes⁸¹.

⁸¹ Véase la nota “Médicos del ISSSTE piden protección ante un juez y obtienen equipos”, *Expansión*, disponible en <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/04/24/medicos-del-issste-piden-proteccion-ante-un-juez-y-obtienen-equipos>, en la que se narra la historia del grupo de doctores y enfermeras que decidieron demandar al gobierno federal.

En el caso, el Juzgado Noveno de Distrito de Oaxaca otorgó una suspensión ordenando a las autoridades que aplicaran “las medidas y acciones sanitarias de contención y prevención del COVID-19”; y proveyeran “los insumos como equipo e instrumental médico, material de protección, seguridad sanitaria, a efecto de que puedan prestar debidamente el servicio, con los mayores estandartes de seguridad para su salud, además de proveer la capacitación y protocolos necesarios a la parte quejosa”⁸².

⁸² Para mejor referencia, consúltese la información referente al expediente 314/2020 del índice del Juzgado Noveno de Distrito en Oaxaca.



VI. TRANSPARENCIA Y FALTA DE COMUNICACIÓN EFECTIVA CON LAS Y LOS USUARIOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

La situación de incertidumbre generada con motivo de la contingencia sanitaria en todos los ámbitos obligaba a las autoridades a procurar una comunicación efectiva con las y los particulares, así como con otros servidores públicos. Este diálogo abierto debió haber sido particularmente cuidadoso respecto a la impartición de justicia, pues las nuevas medidas requerían un ejercicio pedagógico a fin de que, a las restricciones determinadas por la pandemia, no se sumara el desconocimiento por parte de las personas. En este apartado se tratarán tres puntos: 1) la comunicación del Poder Judicial de la Federación con la sociedad; 2) la publicidad de actos jurisdiccionales como medida de transparencia, y 3) la comunicación con los tribunales del fuero común.

1. LA COMUNICACIÓN DEL PODER JUDICIAL CON LA SOCIEDAD

Previamente, se hizo referencia a que el Consejo de la Judicatura reguló la función jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial de la Federación a través de distintos acuerdos generales, disponibles todos ellos en la página de internet y en el *Diario Oficial de la Federación*. En este sentido, podemos afirmar que existe una accesibilidad formal respecto de éstos, lo que no necesariamente conlleva una accesibilidad material ni una metodología pedagógica de fácil comprensión de los acuerdos. Pensando que el juicio de amparo representa la máxima protección disponible frente a posibles violaciones a los derechos humanos, éste debe ser accesible para todas las personas, especialmente aquellas que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad.

Consideramos imposible que una persona migrante, personas privadas de su libertad, mujeres víctimas de violencia sin protección del Estado puedan

acceder de manera simple al juicio de amparo. Como hemos visto, la complejidad técnica que siempre ha tenido, aunado a la complejidad que implica la comprensión y seguimiento de todos los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura, hacen del juicio de amparo un instrumento que queda casi exclusivamente para el manejo de personas expertas en la materia. Esta reflexión obviamente excede el periodo de pandemia, pero es una reflexión urgente que toca el fondo de la necesidad de una reforma integral del sistema de justicia que incluya a las y los más vulnerados. No es sostenible que el recurso efectivo por excelencia para proteger los derechos humanos quede al alcance de unos cuantos que puedan contar con algún abogado o abogada, excluyendo a quienes no cuentan con los recursos económicos o el apoyo para la representación jurídica.

Si bien es cierto que la situación sanitaria era una cuestión completamente inédita, y sin desconocer el esfuerzo del Consejo de la Judicatura por buscar un equilibrio entre las necesidades de contención de la pandemia y el restablecimiento del acceso a la justicia, como lo hemos mencionado el conjunto de acuerdos generales aquí discutidos constituye una regulación confusa y de difícil asimilación aún para las y los practicantes del derecho, la que se dificultó aún más por la vigencia simultánea de varios de ellos. Esto le resta accesibilidad al juicio de amparo.

En cada uno de los acuerdos es posible advertir contenidos repetitivos y aspectos vagos y ambiguos. Esta situación dificulta un efectivo acceso a la justicia, puesto que el juicio de amparo —insistamos: mecanismo de tutela de derechos humanos— se vuelve aún más técnico de lo que ya es, a pesar de que la situación extraordinaria hacía necesario simplificar su

accesibilidad. Es posible afirmar que el conjunto de acuerdos no conforma un plan unificado, coherente y fácilmente accesible para la población⁸³.

El tecnicismo con el que han sido elaborados los contenidos de los acuerdos generales hace imposible iniciar un juicio de amparo sin contar para ello con un abogado especializado. Como lo hemos apuntado, varios de los aspectos que se describen en este informe no son exclusivos del tiempo de la pandemia. Hay dificultades detectadas de forma muy clara, como la estrategia que ya tienen muchas autoridades de no proporcionar toda la información al juzgado, hacer recaer la carga de la prueba en el o la usuaria del sistema de justicia, no cumplir con las suspensiones, promover recursos de manera desmedida para evitar el avance del juicio, entre otros. Estas reflexiones deben ser incluidas en la reforma integral del sistema de justicia.

Como aspecto positivo se destaca el esfuerzo del Poder Judicial por poner a disposición de las personas diversos manuales y videotutoriales a fin de facilitar el conocimiento del Portal de Servicios en Línea; no obstante, es importante reconocer que esta actividad didáctica ha sido insuficiente, pues como se hizo mención en el apartado referente a la justicia digital, el uso de esta vía para promover y dar continuidad a un juicio de amparo sigue siendo marginal, lo que refleja la necesidad de difundir su utilización y dar muestras de su fiabilidad.

Las autoridades judiciales debieron haber adoptado las medidas necesarias para difundir a través de medios públicos de comunicación, herramientas para facilitar el conocimiento y formas para utilizar el portal

⁸³ Por ejemplo, Colombia publicó un plan de normalización que ordena el levantamiento de la suspensión del servicio de administración de justicia, establece la atención virtual y el máximo de ocupación física, así como otros aspectos de la gestión de los tribunales. El plan de normalización promulgado el 5/06/2020 puede consultarse en la siguiente liga: http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7e%2fApp_Data%2fUpload%2fPCSJA20-11567.pdf.

electrónico, no sólo para las y los abogados, sino para la población en general. Asimismo, debieron adoptar acciones afirmativas para garantizar el acceso a las herramientas digitales a toda la población, en condiciones de igualdad, sobre todo de aquellos grupos de población que comúnmente se encuentran en mayor riesgo de vulnerabilidad al ser víctimas de actos de autoridad, abusos policiales o de la delincuencia organizada, como las personas migrantes.

Otro punto a destacar es la importancia de que las personas conozcan lo que hace el Poder Judicial y el desempeño de las juezas y jueces. Tanto las personas funcionarias de los órganos jurisdiccionales, como la población en su conjunto podrían beneficiarse de mayor información sobre la situación en los tribunales y la forma en que están trabajando. Por ejemplo, en el Perú se promulgó un plan de vigilancia, prevención y control para el COVID-19 en el Poder Judicial⁸⁴, y se ha fomentado la comunicación y acceso a la información sobre datos relevantes como número de trabajadores con contagio y fallecidos por COVID-19, el número de audiencias en todos los distritos, los casos resueltos vía videoconferencia, los escritos presentados por mesas de partes electrónicas⁸⁵, los casos atendidos y resueltos por los juzgados de emergencia y medidas de prevención para casos de violencia familiar.

⁸⁴ Para la reactivación de los órganos jurisdiccionales, véase “Medidas de reactivación de los órganos jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial, posterior al levantamiento del aislamiento social obligatorio establecido por el Decreto Supremo N° 044-2020PCM y prorrogado por los Decretos Supremos Nros. 051 y 064-2020-PCM”, su modificatoria y Reglamento, aprobados mediante Resoluciones Administrativas Nros. 000129-2020 y 000146-CE-PJ.

⁸⁵ Para consultar estas medidas, véase el *Proyecto de mesa de partes electrónicas y digitalización de expedientes físicos* y el *Protocolo para el uso de la mesa de partes electrónica del Poder Judicial y digitalización o escaneo de expedientes físicos, para el periodo de reinicio de actividades*, disponible en: <https://iuslatin.pe/proyecto-de-mesa-de-partes-electronicas-y-digitalizacion-de-expedientes-fisicos-y-el-protocolo-para-el-uso-de-la-mesa-de-partes-electronica-del-poder-judicial-y-digitalizaci/>

Preocupa que el Consejo de la Judicatura no cuente con información esencial a fin de evaluar la actividad jurisdiccional, sobre todo relacionada con la operación del Portal de Servicios en Línea, pues como se mencionó desde la introducción, la solicitud de información pública presentada fue respondida de manera parcial, a pesar de ser datos cuya recolección, desde nuestra perspectiva, no representaba una complejidad mayor.

Es deseable que el Consejo de la Judicatura elabore su propio examen sobre la actuación y desempeño del Poder Judicial en tiempos de pandemia, considerando su información y la experiencia de los y las usuarios del sistema de justicia. A partir de este diagnóstico, se podría tener certeza sobre la necesidad de implementar acciones tendientes a garantizar adecuadamente los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.

La comunicación de la judicatura con la sociedad debe ser entendida en sí misma como una garantía del derecho de acceso a la justicia, en la medida en que brinda certeza sobre la actuación de las y los jueces, así como de las vías para exigir la restitución de derechos humanos violados, lo que a su vez se traduce en confianza en las instituciones, condición idónea para una democracia.

2. FALTA DE TRANSPARENCIA DE LOS ACTOS JURISDICCIONALES

A. Publicidad de las audiencias

Los artículos 28 y 30 del Acuerdo General 12/2020 del Consejo de la Judicatura garantizaron la publicidad de las audiencias y sesiones regidas por el principio de publicidad, ordenando la generación de una clave de acceso para quienes tengan interés en presenciarlas, sin que ello implique la

posibilidad de participar en las mismas. Asimismo, estableció que cuando no fuera posible el acceso, se debía garantizar su posterior consulta a través de la “Biblioteca Virtual de Sesiones”. A pesar de esta disposición, al consultar la mencionada biblioteca únicamente es posible hallar sesiones de plenos y tribunales colegiados de circuito, pero no audiencias sustanciadas por jueces dentro del proceso penal.

De esta manera, la publicidad de las audiencias también se vio mermada. Por ejemplo, en la impugnación 2/2021, promovida por la Fundación para la Justicia ante el Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Reynosa, referente al hallazgo de diecinueve cuerpos calcinados en Camargo, varios periodistas solicitaron estar presentes en la audiencia. No obstante, el juez señaló que no era posible su presencia porque la plataforma no soportaba la conexión de más de diez personas conectadas, por lo que se tuvieron que retirar. Efectivamente, ya con el número de personas en la sala de videoconferencia, se observaron problemas de conectividad.

El derecho a la publicidad del juicio está garantizado en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este artículo prevé que la prensa y el público puedan ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por circunstancias excepcionales estrictamente señaladas en la norma: por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, por el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en que la publicidad pudiera perjudicar los intereses de la justicia. Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos, aparte de estas circunstancias excepcionales, “toda audiencia deber estar abierta al público en general, incluidos los miembros de los medios de comunicación, y no estar limitada, por ejemplo, sólo a una categoría

particular de personas”⁸⁶. Por su parte, el artículo 8.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho a la publicidad del proceso penal, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Ante un escenario como el ocasionado por la pandemia, lo adecuado hubiera sido privilegiar al máximo la publicidad del proceso y del juicio, con el fin de evitar la administración secreta de la justicia, apuntalar la transparencia e imparcialidad de las decisiones judiciales y fomentar la confianza en los tribunales⁸⁷. El Poder Judicial debe, por tanto, garantizar la publicidad de las audiencias y contar con plataformas adecuadas para que se conecte el número de personas que sea necesario.

Ninguno de los derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales deben ser suspendidos por causa de la pandemia, sin que exista realmente una justificación. El Poder Judicial debe garantizar la publicidad de las audiencias y contar con plataformas adecuadas para que se conecte el número de personas que sea necesario.

B. Publicidad en tiempo real de las sesiones de Tribunales Colegiados

Aun cuando el Poder Judicial Federal reanudó el 6 de mayo de 2020 las sesiones de sus Tribunales Colegiados de Circuito a través de videoconferencia, el Consejo de la Judicatura Federal únicamente dispuso que dichas sesiones se grabarían y resguardarían para su consulta una vez que fueran regularizadas las labores del Poder Judicial de la Federación. Ello

⁸⁶ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 32*, 23 de agosto de 2007, CCPR/C/GC/32, párr. 29.

⁸⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 22 de noviembre de 2005, serie C, no. 135, párr. 168.

limitó la publicidad en tiempo real de las sesiones de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que contraviene la ley y abre espacios a la arbitrariedad judicial (Transparencia Mexicana; TOJIL, 2020).

La publicidad no debe ser entendida como una formalidad prescindible. Se trata de un derecho humano reconocido constitucional y convencionalmente, que sirve a su vez para favorecer la garantía de otros derechos como el acceso a la justicia, la imparcialidad de los juzgadores, la rendición de cuentas, la defensa adecuada, el derecho a la verdad, entre otros. Su respeto será una condición esencial para generar confianza hacia el Poder Judicial.



RECOMENDACIONES



VII. RECOMENDACIONES

1. Acceso a la justicia

- Impulsar la adopción de un marco jurídico más preciso en torno a la justicia digital, que tome en cuenta las experiencias de los diversos actores involucrados, obtenidas durante este periodo de confinamiento, así como las de otros países. La regulación deberá contemplar la eventual necesidad de un uso preponderante de las nuevas tecnologías en casos de emergencia, como la ocasionada por la pandemia, así como resolver lo referente al uso de una sola o múltiples firmas electrónicas.
- Reevaluar en una consulta amplia, que tome en cuenta a los usuarios y usuarias del sistema de justicia, los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura con miras a garantizar de forma efectiva el acceso a un recurso efectivo y a la justicia, tomando en consideración las necesidades específicas de los grupos en condiciones de vulnerabilidad, incluyendo las medidas que se tengan que tomar en el supuesto de que sea necesario retornar a un esquema con mayores restricciones, incluyendo una regulación garante de los derechos de acceso a justicia y a un recurso efectivo.
- Revisar el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación a fin de que su utilización sea la más accesible e intuitiva posible. Para ello, es indispensable que no sólo intervengan especialistas en informática, sino también en Derecho, pedagogía, comunicación, entre otras disciplinas.
- Incluir dentro del presupuesto del Poder Judicial de la Federación recursos suficientes a fin de adoptar las distintas acciones tendientes a consolidar la impartición de justicia digital.

- Asegurar el acceso a la justicia a través de mecanismos digitales que eviten formalismos innecesarios y estén orientados a que la brecha digital no se perpetúe como un obstáculo para justiciables y operadores de justicia.
- Tomar en consideración la experiencia de las personas usuarias del sistema de justicia y las y los servidores públicos del Poder Judicial durante la contingencia sanitaria, durante la cual era necesario impedir vulneraciones a derechos humanos en determinados ámbitos. Estas experiencias pudieran abrir la puerta a un debate mucho más extenso sobre la necesidad de realizar ajustes al juicio de amparo con miras a que éste se encuentre auténticamente al alcance de todas las personas, incluyendo los grupos en condiciones de vulnerabilidad, en aspectos tales como los efectos generales de la suspensión, el interés legítimo o la posibilidad de presentar una demanda con menos formalismos. Estamos frente a una oportunidad para analizar de fondo, cuáles son los obstáculos que están impidiendo que el juicio de amparo sea realmente un recurso eficaz y efectivo para la protección de los derechos humanos. Esto es parte de lo que se requiere en una reforma en el sistema de justicia.
- Establecer mediante acuerdo la obligación para las autoridades de proporcionar un correo electrónico a fin de recibir las notificaciones dentro de los juicios de amparo en los que sean parte, estableciendo consecuencias en caso de omisión, como poder utilizar el correo que aparece en sus páginas electrónicas o amonestarlas.
- Generar un mecanismo sencillo para la recepción de quejas y opiniones sobre el funcionamiento del sistema en línea, de tal manera que se puedan detectar y resolver a tiempo los obstáculos que se presenten en su operación.

2. Difusión de los procesos digitales y socialización de su operación

- Publicar manuales y videotutoriales sencillos que muestren a las personas los beneficios de utilizar los medios digitales del Poder Judicial de la Federación⁸⁸. Asimismo, difundir masivamente la existencia de estos manuales.
- Proporcionar servicios de asesoría técnica permanente y efectiva enfocados a favorecer la justicia en línea en México a través de distintas vías, como son telefónica, chat en internet y uso de aplicación de mensajería.
- Regular mecanismos de contacto efectivo entre la o el usuario del sistema de justicia y las personas que integran los órganos jurisdiccionales.
- Difundir masivamente la existencia de las plataformas con la población de interés, por diferentes medios al alcance de la población. La difusión de esta información debe ser amigable y entendible para todas las personas.
- Contar con atención al público vía telefónica y digital (o mensajería) las 24 horas del día, los 365 días del año de asistencia permanente, lo que evitaría la necesidad de trasladarse constantemente a los juzgados y tribunales para únicamente obtener información básica. Este sistema debiera tener la capacidad de resolver incidencias relacionadas con el Portal de Servicios en Línea en el momento en que se susciten, así como mecanismos sencillos para registrar las quejas por las fallas en el sistema.

⁸⁸A la fecha el Consejo de la Judicatura Federal ha publicado un *Manual del Portal de Servicios en Línea para Tribunales y Juzgados* (96 páginas), un *Manual del Portal de Servicios en Línea para Centros de Justicia Penal Federal* (85 páginas), así como videotutoriales. Sin embargo, los contenidos de referencia se perfilan hacia la utilización del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, no así a la socialización y ciudadanía de herramientas digitales para acceder a la justicia. Véase para mejor referencia <https://w3.cjf.gob.mx/pslvideos/#Video> y <https://w3.cjf.gob.mx/pslvideos/#Inicio>.

3. Transparencia y acceso a la información

- Diseñar un plan de productividad de las y los integrantes de los órganos jurisdiccionales a su cargo, así como un plan para vigilar la prestación efectiva del servicio de administración por vías digitales, a efecto de favorecer el derecho de acceso a la justicia y hacer públicos los resultados de tales planes.
- Generar un sistema donde se puedan recoger de forma sencilla las opiniones de las y los usuarios del sistema de justicia.
- Verificar la información estadística con la que cuenta el Poder Judicial de la Federación y la que debería tener a fin de poder analizar la actividad jurisdiccional, desarrollar políticas públicas con base en la misma y tomar decisiones a fin de mejorar la garantía de los derechos humanos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.
- Realizar una evaluación propia sobre la efectividad de las medidas pulsadas para continuar con la función jurisdiccionales y el desempeño de jueces y magistrados durante la contingencia sanitaria, misma que debería ser pública y elaborada en diálogo con las y los usuarios del sistema de justicia.
- Asegurar la publicidad de las audiencias llevadas a cabo mediante videoconferencia en los términos ordenados por el Acuerdo General 12/2020, es decir, permitir a cualquier persona interesada su visualización en tiempo real, y cuando ello no sea posible, ordenar su publicación en videotecas accesibles a cualquier persona.

4. Capacitación de los integrantes del Poder Judicial de la Federación y a la población

- Capacitar a las y los integrantes de los órganos jurisdiccionales a su cargo, a efecto de asegurar la correcta, eficiente y oportuna utilización del Portal de Servicios en Línea.
- Ofrecer cursos gratuitos a la población tendientes a familiarizarse con las diferentes herramientas relacionadas con la justicia digital. Una experiencia a emular sería el diplomado sobre juicio de amparo ofrecido por la Suprema Corte de Justicia, que tuvo amplio alcance y difusión.

5. Coordinación con autoridades federales y estatales

- Alentar la celebración de los “acuerdos de intercomunicación o de interconexión” con los poderes Legislativo y Ejecutivo, a efecto de facilitar la notificación a autoridades responsables o vinculadas a un juicio en particular.
- Establecer mecanismos de coordinación entre los distintos órganos dedicados a la impartición de justicia, a fin de que la utilización de las herramientas asociadas a la justicia digital sea homogénea.

6. Firma electrónica

- Facilitar la obtención de la firma electrónica del Poder Judicial de la Federación (FIREL) en beneficio de las y los usuarios del Portal de Servicio en Línea, prescindiendo de aquellos requisitos que impliquen un trato discriminatorio para personas en situación de pobreza o extranjeras.
- Difundir desde un lenguaje accesible a la población que en supuestos en los que una persona vea amenazada su vida, su libertad personal fuera del procedimiento, su integridad o se pretenda ejecutar otro acto mencionado en el artículo 15 de la Ley de Amparo, cualquier persona puede en su representación promover un juicio de amparo sin mayores requisitos que la

relación de los hechos ocurridos y mencionado, de ser posible, las autoridades involucradas, a través del Portal de Servicios en Línea, sin que sea requerida la firma electrónica.

- Acelerar la celebración de los convenios de interconexión con entidades federativas y otros tribunales autónomos para la validación de las firmas electrónicas que estén previamente desarrolladas por aquéllas o para la homologación con la firma FIREL.
- Celebrar convenios de homologación a través del Consejo de la Judicatura Federal a fin de que el Poder Judicial Federal pueda proveer de tecnología a los poderes judiciales locales. De tal forma que el desarrollo tecnológico y hacia la justicia digital sea el mismo y pueda operar en las mismas condiciones en todo el país.

7. Seguridad jurídica

- Establecer la obligatoriedad de emitir mediante acuerdo las decisiones que afecten derechos sustantivos o procesales de las partes, derivadas de la aplicación o interpretación de los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal.

8. Homologación de principios

- Promover la homologación de principios o directrices a nivel nacional sobre las consideraciones de urgencia derivadas de la pandemia, con miras a impactar criterios de procedencia por urgencia y el peligro en la demora en la suspensión.



APÉNDICE

APÉNDICE

Acuerdo General	Publicación en el DOF	Síntesis de su contenido
4/2020 ⁸⁹	20/03/2020	<ul style="list-style-type: none"> -Estableció la suspensión de labores de los órganos jurisdiccionales federales del 18 de marzo al 19 de abril de 2020. -En consecuencia, se suspendieron los plazos y términos procesales. -Ordenó el trabajo de los órganos jurisdiccionales para la atención de asuntos urgentes, para lo cual estableció un catálogo.
6/2020 ⁹⁰	16/04/2020	<ul style="list-style-type: none"> -Extendió la suspensión de labores al 5 de mayo de 2020. -Amplió el catálogo de asuntos urgentes, con un carácter enunciativo. -Estableció medidas de apoyo a los órganos de guardia. -Aumentó el número de órganos de guardia.
8/2020 ⁹¹	30/04/2020	<ul style="list-style-type: none"> -Estableció la reanudación parcial de labores. -Definió los asuntos urgentes, ampliando el catálogo establecido en acuerdos anteriores. -Determinó la continuación de asuntos en etapa de resolución. -Ordenó resolver asuntos listos para sentencia que se hubieran sustanciado físicamente. -Dispuso la reanudación del trámite y resolución de asuntos mediante el esquema de “juicio en línea”, iniciados con anterioridad a la contingencia, con excepción de las que requieran audiencia o desahogo de diligencias con presencia física. -Definió algunas reglas de funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. -Vigencia: del 6 al 31 de mayo de 2021.
10/2020 ⁹²	28/05/2020	<ul style="list-style-type: none"> -Amplió la vigencia del Acuerdo General 8/2020 al 15 de junio de 2020.
	12/06/2020	<ul style="list-style-type: none"> -Reguló la integración de expedientes electrónicos, el uso de videoconferencias, el Portal Electrónico del Poder Judicial de la Federación —que debe funcionar las

⁸⁹ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/AcuerdoGeneral_4-2020-V2.pdf. Además, vale destacar que las circulares SECNO/4/2020 y SECNO/5/2020, ambas dictadas por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, precisaron los alcances del acuerdo.

⁹⁰ Disponible en:

https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral6_2020.pdf

⁹¹ Disponible en:

https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral8_2020.pdf. Además, vale destacar que la circular SECNO/7/2020 dictada por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, precisó los alcances del acuerdo.

⁹² Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral10_2020.pdf

12/2020 ⁹³		<p>veinticuatro horas del día, todos los días del año— y el uso de videoconferencias para la celebración de audiencias, sesiones y diligencias judiciales.</p> <p>-Determinó las bases para el funcionamiento de servicios electrónicos tales como la presentación de la demanda o solicitudes, interposición de recursos e incidentes y la práctica de notificaciones electrónicas.</p> <p>-Señaló que el uso de videoconferencias es válido para todas las materias, siempre que el titular del órgano jurisdiccional verifique que se cumplen las condiciones para la utilización de este método y los principios procesales aplicables.</p> <p>-Contempló la posibilidad de celebrar convenios de interconexión con los tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación para la digitalización de expedientes, cuando sean señalados como autoridades responsables.</p> <p>-Ordenó la suspensión de plazos en caso de fallas técnicas que impiden el envío y recepción de documentos.</p>
13/2020 ⁹⁴	12/06/2020	<p>-Retomó los elementos del acuerdo general 8/2020, incluyendo el catálogo enunciativo de asuntos urgentes y la continuación de la tramitación de aquellos iniciados físicamente en los que únicamente esté pendiente la sentencia o resolución final.</p> <p>-Reguló las guardias para el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y la práctica de notificaciones.</p> <p>-Ordenó el levantamiento de la suspensión de plazos y términos procesales para la recepción, trámite, estudio y resolución de todos los asuntos tramitados bajo el esquema de “juicio en línea”, con excepción de aquellos que requiriesen presencia física para la celebración de diligencias, notificaciones o audiencias, lo que implicó la posibilidad de iniciar nuevos juicios de amparo en asuntos no urgentes.</p> <p>-Señaló que la vigencia del acuerdo sería hasta el día 30 de junio.</p>
15/2020 ⁹⁵	29/06/2020	-Amplió la vigencia del acuerdo general 13/2020 al 15 de julio de 2020.
16/2020 ⁹⁶	29/06/2020	-Modificó las fechas correspondientes al periodo vacacional de forma escalonada para los integrantes de los Tribunales Colegiados, de acuerdo con una división en bloques.
17/2020 ⁹⁷	30/06/2020	-Permitió la atención al público de manera presencial en algunas áreas, entre ellas: la Oficialía de Partes, las Direcciones Generales, la Contraloría, el Instituto Federal de la Defensoría Pública y la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

⁹³ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral12_2020.pdf

⁹⁴ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral13_2020.pdf

⁹⁵ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral15_2020.pdf

⁹⁶ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral16_2020.pdf

⁹⁷ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral17_2020.pdf

		<ul style="list-style-type: none"> -Habilitó la posibilidad de realizar actuaciones en materia de quejas, denuncias y procedimientos para la determinación de responsabilidad administrativa de servidores públicos. -Estableció una dirección de correo para la remisión de trámites a la Secretaría Ejecutiva de Vigilancia. -Modificó el procedimiento de ratificación de juzgadores federales para realizarse de manera electrónica. -Reconoció plena validez a los instrumentos, oficios y demás documentos emitidos mediante el uso de la FIREL, así como la obligación de darles trámite. -Canceló el periodo de receso (vacaciones) previsto para la segunda quincena de julio 2020.
18/2020 ⁹⁸	16/07/2020	<ul style="list-style-type: none"> -Amplió la vigencia del Acuerdo General 13/2020 al 31 de julio de 2020. -Estableció órganos jurisdiccionales de guardia.
19/2020 ⁹⁹	16/07/2020	<ul style="list-style-type: none"> -Amplio la vigencia del Acuerdo General 17/2020 al 31 de julio de 2020.
21/2020 ¹⁰⁰	31/07/2020	<ul style="list-style-type: none"> -Se decretó la reanudación de plazos y términos procesales. -Permitió nuevamente la recepción de escritos y desahogo de diligencias y actuaciones de manera física. -Para la recepción de escritos iniciales se habilitaron buzones judiciales en un horario de 8:30 a 20:00 horas. Para el resto de las promociones se ordenó la habilitación de oficialías de partes comunes en un horario de 9:00 a 14:00 y de 15:00 a 19:00 de acuerdo a si el órgano jurisdiccional labora en la mañana o en la tarde. -Estableció un sistema escalonado para realizar las notificaciones que quedaron pendientes. -Habilitó la generación de citas para acudir a la consulta de expedientes de manera presencial y desahogo de comparecencias o requerimientos ante los órganos jurisdiccionales. -Durante agosto, concedió diez días hábiles para que los órganos jurisdiccionales radiquen los expedientes, a fin de evitar sobrecargas de trabajo, así como el periodo para el dictado de resoluciones. -Reguló la dinámica de trabajo tanto presencial como a distancia del personal de los órganos jurisdiccionales, incluyendo la definición de horarios escalonados a fin de evitar la concentración de personas. -Determinó la obligación de poner a disposición de las y los justiciables el teléfono y correo electrónico de contacto de los órganos jurisdiccionales, las listas de sesión y de acuerdos. -Señaló el desahogo de diligencias, alegatos y audiencias, de manera preferente mediante el uso de videoconferencias y según las reglas del Acuerdo General 12/2020. -Introdujo el registro de las sesiones de los Tribunales Colegiados y Plenos de Circuito, así como la obligación de cargarlos a la Biblioteca Virtual de Sesiones.

⁹⁸ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral18_2020.pdf

⁹⁹ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral19_2020.pdf

¹⁰⁰ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral21_2020.pdf

		-Habilitó el uso de equipos de cómputo para las personas justiciables. -Señaló que la vigencia del acuerdo sería del 3 de agosto al 31 de octubre.
22/2020 ¹⁰¹	31/07/2020	-Indicó la reanudación de plazos y términos procesales también para investigaciones, auditorías, estudios de evolución patrimonial, procedimientos disciplinarios, laborales, recursos e inconformidades. -Determinó el mecanismo para realizar las notificaciones personales posteriores al acuerdo que se requieran en los juicios. -Permitió la consulta de expediente por las partes en los procedimientos disciplinarios o laborales. -Indicó el uso de videoconferencias para llevar a cabo audiencias y diligencias en los procedimientos mencionados, y excepcionalmente de manera física. -Introdujo el modelo de visitas de inspección y auditorías a distancia. -Señaló que la vigencia del acuerdo sería del 1 de agosto al 31 de octubre.
25/2020 ¹⁰²	29/10/2020	-Amplió la vigencia del Acuerdo General 21/2020 al 15 de enero de 2021. -Aumentó la jornada presencial laboral de 5 a 6 horas y modificó el respectivo horario de turnos.
26/2020 ¹⁰³	29/10/2020	-Amplió la vigencia del Acuerdo General 22/2020 al 15 de enero de 2021. -Determinó mantener el segundo periodo vacacional conforme a lo previsto en Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF).
37/2020 ¹⁰⁴	18/12/2020	-Amplió la vigencia del Acuerdo General 21/2020 al 28 de febrero de 2021.
38/2020 ¹⁰⁵	18/12/2020	-Amplió la vigencia del Acuerdo General 22/2020 al 28 de febrero de 2021.
1/2021 ¹⁰⁶	01/03/2021	-Amplió la vigencia del Acuerdo General 21/2020 al 30 de junio de 2021. -Asignó el nuevo horario de turnos escalonados vigente a partir del 1 de marzo de 2021.
2/2021 ¹⁰⁷	01/03/2021	-Amplió la vigencia del Acuerdo General 22/2020 al 30 de junio del 2021.

¹⁰¹ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral22_2020.pdf

¹⁰² Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral25_2020.pdf

¹⁰³ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral26_2020.pdf

¹⁰⁴ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral37_2020.pdf

¹⁰⁵ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral38_2020.pdf

¹⁰⁶ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2021/pdf/AcuerdoGeneral01_2021.pdf

¹⁰⁷ Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2021/pdf/AcuerdoGeneral02_2021.pdf



BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Campuzano Gallegos, A. (2017). *Manual para entender el juicio de amparo* (3ª. ed.). México: Thomson Reuters.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020*. Washington, D.C.: CIDH. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). (2020). *Análisis legal e institucional número 207*. El Salvador: FUSADES.
- Guerrero Orozco, C. G. & Delgadillo Pérez, A. L. (30 de junio de 2020). *La reapertura de los tribunales en tiempos de COVID-19. Caso México*. Obtenido de Blog Justicia en las Américas. Obtenido de <https://dplfblog.com/2020/07/15/la-reapertura-de-los-tribunales-en-tiempos-de-covid-19-caso-mexico/>.
- Purizaga, L. (29 de mayo de 2020). *Poder Judicial: el primer recuento de medidas desde el inicio del estado de emergencia*. Obtenido de Instituto de Defensa Legal (Perú): <https://idl.org.pe/poder-judicial-el-primer-recuento-de-medidas-desde-el-inicio-del-estado-de-emergencia/>
- Riego Ramírez, C. (25 de junio de 2020). Conversatorio: “Latinoamérica y COVID-19. ¿Cómo volverá a funcionar la justicia?”. (U. Indacochea, Entrevistador) Red de Mujeres Expertas e Investigadoras en Materia de Justicia en Latinoamérica.
- Rodríguez, I. (25 de junio de 2020). *Firmas Electrónicas*. (J. Cardoso, Entrevistador).
- Susskind, R. (2020). *Online Courts and the Future of Justice*. UK: Oxford.
- Transparencia Mexicana; TOJIL. (17 de junio de 2020). *Analiza #SusanaVigilancia situación de los poderes judiciales del país en términos de justicia digital*. Obtenido de Comunicado de prensa conjunto: https://mcusercontent.com/61dfdb1c3176a38518ac0dc4d/files/837376e1-fa2b-432f-b2d9-720ba41dc6c8/Comunicado_PJ_17.06.20_.pdf

Villadiego Burbano, C. (25 de junio de 2020). Conversatorio "Latinoamérica y COVID-19. ¿Cómo volverá a funcionar la justicia?". (U. Indacochea, Entrevistador) Red de Mujeres Expertas e Investigadoras en Materia de Justicia en Latinoamérica.



EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

**Análisis sobre la actuación del Poder Judicial
de la Federación**

**CIUDAD DE MÉXICO
JULIO 2021**