

# 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

---

FUNDACIÓN PARA  
LA JUSTICIA  
Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO



DERECHOS  
HUMANOS  
Y LITIGIO  
ESTRATÉGICO  
MEXICANO



# 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.



# RECOMENDACIONES



# 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 Federación<sup>88</sup>. 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.

---

<sup>88</sup>A 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.

# **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**