



CUESTIONARIO DEL SEMINARIO

MEXICO

El acceso a la justicia constitucional como objetivo fundacional de la Conferencia Iberoamericana de justicia constitucional. Cartagena de Indias

(Colombia), 20 a 22 de Noviembre de 2019

LA EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES PARA RACIONALIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DESDE LA FUNDACIÓN DE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL:

1. ¿Cuáles han sido las reformas del sistema de justicia constitucional en los últimos 20 años? Exponga sintéticamente el contenido de las normas de modificación del modelo y, de haberlo, el desarrollo jurisprudencial o la interpretación por la jurisdicción constitucional de los nuevos procedimientos.

Desde de la reforma constitucional 1994, el sistema de justicia constitucional en México se compone esencialmente de tres *medios de control* de la Constitución: las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo¹. La acción de inconstitucionalidad es un *medio de control abstracto* de normas generales que puede ser promovida por ciertos órganos del Estado a los que la Constitución concede legitimación (un porcentaje de las legislaturas, el Ejecutivo Federal, las comisiones de derechos humanos, los partidos políticos, entre otros)². Las controversias constitucionales, por su parte, tienen por objeto *dirimir conflictos competenciales* entre los órganos de gobierno del Estado mexicano ocasionados por normas o por actos³. Finalmente, el juicio de amparo es un medio de control que puede promover cualquier persona ante los tribunales federales cuando considere que un acto o norma de la autoridad *viola sus derechos fundamentales*⁴.

¹ Adicionalmente, en México existe un sistema de *justicia electoral* a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual también lleva a cabo funciones de control constitucional de normas electorales.

² Artículo 105, fracción II, de la Constitución mexicana.

³ Artículo 105, fracción I, de la Constitución mexicana.

⁴ Además de los sujetos legitimados para promover cada uno de estos procedimientos constitucionales, una diferencia importante entre ellos radica en que, en el caso de las acciones y las controversias, la declaración

En el caso del juicio de amparo —al cual nos referiremos a lo largo de este documento por ser el principal medio de tutela de derechos al alcance de las personas— su regulación no había sufrido cambios fundamentales desde la Ley de Amparo de 1936. Sin embargo, el 6 y el 10 de junio de 2011 se aprobaron dos reformas constitucionales que modernizaron y ampliaron el alcance de este medio de control. Además, en abril de 2013 se publicó la nueva Ley de Amparo con la finalidad de dar cumplimiento al contenido de dichas reformas. En ese sentido, los aspectos principales de estas reformas pueden sintetizarse en los siguientes puntos.

Reforma constitucional y legal en materia de amparo de 6 de junio de 2011 y 2 de abril de 2013

Entre otras cuestiones, estas reformas ampliaron el espectro de derechos que pueden ser tutelados a través del juicio de amparo, pues se incluyeron expresamente los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. También se amplió la *legitimación* para promover el amparo, pues ahora el artículo 107 de la Constitución señala que puede promoverlo no sólo quien aduce tener un *interés jurídico*, sino también quien alega ser titular de un derecho o *de un interés legítimo individual o colectivo*, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Además, se estableció expresamente la posibilidad de impugnar *omisiones* de las autoridades a través del juicio de amparo; se matizó el principio de relatividad de las sentencias al incluir la declaratoria general de inconstitucionalidad y se estableció un procedimiento más estricto de cumplimiento de sentencias.

Reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011

Aunque esta reforma no tuvo por objeto modificar específicamente el juicio de amparo, ha tenido un impacto importante en éste y otros medios de control, pues ha obligado a cambiar la concepción y al alcance de los derechos humanos (antes llamados “garantías individuales” en la Constitución) en nuestro país. En otras cosas, dicha reforma amplió el catálogo de derechos humanos que deben respetar todas las autoridades del Estado mexicano, pues se incluyeron todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que México es parte (además, ahora se precisa que la Constitución “reconoce” estos derechos, en lugar de “otorgarlos”). Además, se establecieron expresamente los principios de *interpretación conforme* y *pro persona* en el artículo 1º constitucional; se consagraron expresamente los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad en materia de derechos humanos y se estableció la obligación de todas las autoridades de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias.

Por lo demás, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya ha tenido oportunidad de interpretar varios aspectos de estas reformas. Así, entre los aspectos

de invalidez respecto de una norma general puede tener *efectos generales* cuando obtiene una votación calificada (en estos casos la norma se “expulsa” del orden jurídico) En cambio, tratándose del juicio de amparo, la declaratoria de invalidez por regla general sólo beneficia al promovente.

más relevantes relacionados con el *acceso a la justicia y el juicio de amparo*, destaca la interpretación que ha hecho la Corte sobre: a) el concepto de *interés legítimo* para promover dicho medio de control; b) la *ampliación del parámetro de regularidad constitucional* de los actos de autoridad en México, y c) la *posibilidad de impugnar a través de este medio de control* (es decir, del juicio de amparo) *omisiones de la autoridad* (particularmente legislativas). A continuación haremos referencia brevemente a cada uno de estos temas.

Concepto de interés legítimo

En cuanto al concepto de *interés legítimo* para promover el juicio de amparo, la Corte ha sostenido desde la *Contradicción de Tesis 111/2013* que éste se refiere “*a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico*”. En esa línea, la Corte ha precisado que dicho interés “*consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos*”. Con todo, también se ha señalado que “*debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica*”, buscando siempre “*la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas*”⁵.

Parámetro de regularidad constitucional

En lo que respecta al *parámetro de regularidad constitucional*, la SCJN ha sostenido desde la *Contradicción de Tesis 293/2011* que a partir de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las normas de derechos humanos contenidas en la Constitución y los Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano “*no se relacionan en términos jerárquicos*”. De acuerdo con la Corte, esta transformación deriva de la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución, el cual forma “*parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional*”. Así, ha sostenido que “*los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano*”⁶.

⁵ Véase la Tesis: P./J. 50/2014 (10a.) de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). (NOTA: Las tesis constituyen extractos de las sentencias del Poder Judicial de la Federación en las cuales se reflejan los *criterios* más relevantes de las mismas. Estas tesis y las demás que se citan en este documento pueden encontrarse en el sitio web del Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>)

⁶ Tesis: P./J. 20/2014 de rubro: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA

Amparo contra omisiones legislativas

Finalmente, en cuanto a la procedencia del juicio de amparo contra *omisiones legislativas*, en el *amparo en revisión 1359/2015*⁷, la Corte sostuvo que a partir de las citadas reformas constitucionales, el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, “cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente”. La Corte justificó lo anterior bajo el argumento de que el Poder Legislativo también es autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, aunado a que la Constitución ahora admite expresamente que las omisiones sean actos reclamados. Además, precisó que con ello no se vulnera el *principio de relatividad* de las sentencias⁸, toda vez que “dicho principio debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional que disciplina al juicio de amparo y, por tanto, es perfectamente admisible que al proteger a la persona que ha solicitado el amparo de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional”⁹.

2. Poniendo en contexto supra o internacional su modelo de justicia constitucional, valore que impacto ha tenido la jurisdicción internacional de los derechos humanos en los cambios descritos en el sistema o, a la inversa, que consecuencias ha tenido en la jurisdicción internacional la introducción a nivel nacional de las modificaciones descritas. ¿La Corte Interamericana o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se han pronunciado sobre el impacto de dichas modificaciones en el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, por ejemplo?

A la fecha no se tiene conocimiento de un pronunciamiento de la Corte IDH sobre la compatibilidad de estas reformas con los estándares internacionales ni sobre su impacto en el acceso a la justicia constitucional. Sin embargo, se advierte que existen pronunciamientos

RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

⁷ En este asunto, una asociación civil impugnó la omisión del Congreso de la Unión de emitir la ley reglamentaria de comunicación social y propaganda gubernamental en el plazo establecido por la Constitución. La Corte declaró fundada la violación y ordenó al Congreso a emitir la ley en el siguiente periodo de sesiones.

⁸ Hasta antes de las citadas reformas, el criterio prevaleciente era que el amparo no procedía contra omisiones legislativas, pues de concederse la protección constitucional la sentencia no tendría efectos solo para las partes, sino generales, lo cual se estimaba contrario al principio de relatividad de las sentencias. En efecto, el principio de relatividad de las sentencias de amparo, también llamado “fórmula Otero”, establece que las sentencias solo deben ocuparse del promovente del amparo, sin poder amparar o afectar la situación jurídica de terceros. En ese sentido, puede decirse que el criterio de la SCJN sobre omisiones legislativas constituye una *relativización* de dicho principio.

⁹ Tesis: 1a. LVIII/2018 de rubro: JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS.

previos a estas reformas en los que la Corte IDH analizó cuestiones específicamente relacionadas con el acceso a la justicia, los cuales han motivado cambios normativos y jurisprudenciales en México. Entre ellos podemos mencionar dos: el caso *Castañeda Gutman* de 2008 y el caso *Radilla Pacheco* de 2007.

En el primero de ellos, la Corte IDH condenó a México por no garantizar en el momento de los hechos el acceso a un recurso adecuado y efectivo para “*cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana*”. Lo anterior, al constatar que en ese momento el juicio de amparo era improcedente en materia electoral y no existía ningún otro mecanismo que permitiera a los ciudadanos combatir la constitucionalidad de leyes electorales. Tal deficiencia fue corregida mediante reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, al establecerse en el artículo 99 de la Constitución la facultad al Tribunal Electoral de resolver sobre la *no aplicación* de leyes electorales contrarias a la Constitución.

En el segundo de estos asuntos, la Corte IDH condenó a México por la desaparición forzada del señor Radilla Pacheco y la violación a los derechos de sus familiares de acceder a la justicia. En relación con esto último, la Corte recordó su jurisprudencia sobre el *control de convencionalidad ex officio*, y en el párrafo 339 sostuvo que “[...] *el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana*”.

Dicho pronunciamiento motivó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abriera un Expediente Varios (912/2010) a fin de *reexaminar* su jurisprudencia sobre el modelo de control constitucional prevaleciente en México, el cual se había considerado preponderantemente *concentrado*. En ese sentido, luego de analizar esta cuestión, la Corte determinó que con motivo de las reformas constitucionales de 2011 en nuestro país existen ahora dos grandes vertientes de control: en primer lugar, el *control concentrado* en los órganos del Poder Judicial de la Federación a través de vías directas de control (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto) y en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes¹⁰.

Otro motivo de condena para México en el *caso Radilla* fue el no prever un recurso adecuado y efectivo que permitiera a las víctimas impugnar la competencia de los tribunales militares. En efecto, en dicho asuntos los tribunales internos negaron esta posibilidad a las víctimas bajo el argumento de que el ofendido o víctima del delito sólo podía intentar el juicio de amparo cuando se tratara de algún acto relacionado directa e inmediatamente con la reparación del daño. La Corte IDH estimó que ello era incompatible con el artículo 25.1

¹⁰ Ver en ese sentido la tesis P. LXX/2011 (9a.) de rubro: SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

de la CADH y recordó que “la participación de la víctima en procesos penales no está limitada a la mera reparación del daño sino, preponderantemente, a hacer efectivos sus derechos a conocer la verdad y a la justicia ante tribunales competentes”.¹¹

Lo anterior ha llevado a los tribunales mexicanos a reconocer de manera amplia el derecho de las víctimas del delito a participar y ser escuchadas en el juicio de amparo, y no limitarlo a los aspectos relativos a la reparación del daño. En ese orden de ideas, por ejemplo, al resolver el *amparo directo en revisión 2855/2015*, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que “el derecho fundamental de acceso a la justicia y a la verdad exige que la víctima u ofendido del delito sea llamada y escuchada en relación con otros aspectos del proceso penal, como sería la acreditación del delito, la atribución de responsabilidad y la individualización de las sanciones”¹².

2. Elabore una valoración de conjunto de las modificaciones descritas en este apartado, poniendo especial atención a la cuestión de si se ha mejorado, mantenido o dificultado el acceso de los legitimados no institucionales a la jurisdicción constitucional. Si es preciso o lo considera necesario aporte información estadística que pueda ser útil para la mejor comprensión de dicha valoración.

Aunque aún quedan muchos retos pendientes, me parece que es posible concluir que las reformas antes mencionadas han mejorado el acceso de las personas a la jurisdicción constitucional. Como se mencionó líneas arriba, ahora es posible impugnar a través del juicio de amparo una gran cantidad de actos, normas y omisiones de la autoridad respecto de las cuales antes el amparo no procedía. A ello hay que agregar que ahora también es posible alegar violaciones a una gran cantidad derechos humanos contenidos, no solo en el texto de la Constitución, sino también en tratados internacionales¹³. Como se verá más adelante, esto

¹¹ De acuerdo con la Corte IDH: “Ello implica necesariamente que, a nivel interno, deben existir recursos adecuados y efectivos a través de los cuales la víctima esté en posibilidad de impugnar la competencia de las autoridades judiciales que eventualmente ejerzan jurisdicción sobre asuntos respecto de los cuales se considere que no tienen competencia”.

¹² Véase a la Tesis 1a. LXXXI/2017 de rubro: VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. TIENE EL CARÁCTER DE TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE AMPARO, AUN Y CUANDO EL ACTO RECLAMADO NO AFECTE SU DERECHO A LA REPARACIÓN DEL DAÑO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN III, INCISO B, DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA).

¹³ Adicionalmente, aunque es difícil saber con seguridad si el aumento en las demandas de amparo está relacionada o se debe a dichos cambios normativos u a otros factores, es posible advertir una tendencia a la alza en ese sentido en los últimos diez años, como se muestra en la siguiente tabla:

Año	Demandas de amparo indirecto presentadas ante Juzgados de Distrito	Demandas de amparo indirecto presentadas ante Tribunales Unitarios de Circuito
2008	383,844	2,998

ha posibilitado la tutela jurisdiccional de derechos que antes quedaban, si bien no *de iure*, si *de facto*, excluidos del juicio de amparo (como es el derecho a un medio ambiente sano).

EL DESARROLLO Y MECANISMOS DE ACCESIBILIDAD O PARTICIPACIÓN EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTICULARES:

Teniendo en cuenta el contenido de las 100 Reglas de Brasilia que se adjuntan al presente cuestionario responda a las siguientes cuestiones

1 ¿Existe la previsión de un sistema de asistencia legal y defensa pública en los procesos constitucionales dentro de su sistema nacional?

Sí. Aunque en México no se requiere patrocinio legal para promover amparo, actualmente el Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP) del Poder Judicial de la Federación cuenta con *defensores públicos* y *asesores jurídicos*, los cuales prestan servicios de orientación, asesoría y representación a todas aquellas personas que así lo soliciten en términos de la Constitución y las leyes; dentro de los cuales se encuentra la posibilidad de promover juicios de amparo y otros medios de defensa en favor de sus representados.

En ese sentido, en el caso específico de los *defensores públicos*, la Ley Federal del IFDP señala que estos podrán actuar en los asuntos del orden penal federal y del Sistema de Justicia Penal Integral para Adolescentes, desde la averiguación previa o investigación hasta la ejecución de las penas, medidas u otra consecuencia, y hasta la extinción de éstas. En estos casos, los defensores son asignados inmediatamente por el IFDP, sin más requisito que la solicitud formulada por el destinatario de los servicios, o por el Ministerio Público o el Órgano jurisdiccional, según sea el caso.

Por su parte, en el caso de los *asesores jurídicos*, la ley señala que estos actuarán en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la Ley a otras instituciones. Además, según la ley respectiva, los servicios de asesoría jurídica se deben prestar *preferentemente* a: i) las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos; ii) los

2009	378,412	3,271
2010	401,436	4,142
2011	421,718	3,910
2012	455,966	4,212
2013	485,850	4,678
2014	507,980	5,158
2015	522,778	5,084
2016	532,612	5,103
2017	529,216	4,972
2018	527,660	4,793

[Datos obtenidos de la página de información estadística del Consejo de la Judicatura Federal: <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacionRelevante.htm?pageName=informacion%2Fannual2019.htm>]

trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges; *iii*) los trabajadores eventuales o subempleados; *iv*) los que reciban, bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a los previstos en las bases generales de organización y funcionamiento; *v*) los indígenas; *vi*) las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios, y *vii*) las personas que dispongan los Tribunales federales en materia laboral, en términos de la normatividad aplicable.

Adicionalmente, dentro del Poder Judicial de la Federación existe la *Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas*, la cual tiene la encomienda de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren.

Por lo demás, en México existen otras instancias que también pueden llegar a representar intereses de ciertos grupos o personas ante la justicia constitucional. Tal es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, quien tiene la facultad de promover acciones colectivas y de grupo en representación de los consumidores¹⁴. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el Ministerio Público tiene la facultad de representar los intereses de ciertos individuos ante la justicia, como es el caso de niños, niñas o adolescentes¹⁵.

2. Se prevé algún mecanismo de revisión de las decisiones sobre la admisibilidad de los recursos que pueden plantear los individuos? En caso afirmativo, ¿Estos mecanismos pueden ser instados por esos mismos individuos?

Sí. En el caso particular del juicio de amparo, la Ley Reglamentaria en la materia señala en su artículo 97, fracción I, inciso a), que el *recurso de queja* procederá en amparo indirecto contra las resoluciones que “*admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación*”.

Asimismo, el artículo 104 de dicha Ley establece que “[e]l *recurso de reclamación* es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus salas o de los tribunales colegiados de circuito”. Dicho artículo ha sido interpretado en el sentido de que el *recurso de reclamación* procede contra los acuerdos de admisión o desechamiento de demandas de amparo directo y recursos dentro del juicio de amparo por parte de los presidentes de los tribunales colegiados de circuito, así como del Presidente de la SCJN.

¹⁴ Tesis 1a. XCVIII/2015 de rubro: PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. TIENE FACULTAD PARA EJERCER ACCIONES Y REALIZAR TRÁMITES Y GESTIONES EN REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LOS CONSUMIDORES.

¹⁵ Tesis: 1a. XCVI/2016 de rubro: MENORES DE EDAD VÍCTIMAS DEL DELITO. LEGITIMACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO A SU FAVOR.

Cabe mencionar que estos recursos pueden ser planteados por cualquiera de las partes en el juicio de amparo, sin mayores requisitos que hacerlo por escrito y cumplir con los plazos previstos en la ley.

3. ¿Son comprensibles para la ciudadanía lega en derecho las resoluciones del órgano que imparte justicia constitucional?

Esta sigue siendo una agenda pendiente, la cual tiene que ver con múltiples factores. Sin embargo, los últimos años el Poder Judicial de la Federación ha venido realizando varios esfuerzos encaminados a hacer las sentencias más sencillas y accesibles para los ciudadanos. Uno de estos esfuerzos ha consistido en tratar de hacer las sentencias cada vez más breves, claras y con menos transcripciones, pues hasta hace muy poco las sentencias de la Corte solían ser muy largas (a veces de más de 200 páginas, la mayoría de ellas dedicadas a transcripciones de constancias o precedentes).

Aunado a ello, a partir de 2019 la SCJN ha emprendido una serie de nuevas estrategias de comunicación a fin de difundir y hacer más accesible el contenido de las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, específicamente de aquellas que tienen que ver con los derechos fundamentales de todas las personas.

Entre estas estrategias destaca la incorporación de contenidos jurídicos cada vez más accesibles al público en general, a través del canal de televisión “Justicia TV, Canal del Poder Judicial de la Federación”¹⁶, el programa “Ya lo dijo la Corte”, así como la difusión de precedentes en materia derechos humanos y de interés general, a través de redes sociales como Twitter, Facebook y Youtube.

Además, este año la SCJN también modernizó su página de Internet a fin de hacerla más accesible a la ciudadanía¹⁷, así como el portal del Centro de Estudios Constitucionales, en donde se incluyen mecanismos de comunicación y difusión jurídica, como el “Foro de Debate” y el “Blog”.¹⁸

4. Desde el punto de vista tecnológico, que avances se han hecho en los últimos años para asegurar la accesibilidad de los procedimientos de la jurisdicción constitucional a todos los ciudadanos, pero particularmente a las personas en condiciones de especial vulnerabilidad.

En la actualidad el principal medio *tecnológico* para garantizar el acceso a la justicia constitucional de todas las personas en México es el juicio de amparo “en línea”¹⁹, el cual se introdujo con motivo de la nueva Ley de Amparo publicada en el

¹⁶ <https://justiciatv.mx/>

¹⁷ <https://www.scjn.gob.mx/>

¹⁸ <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/>

Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. En efecto, esta Ley abrió la posibilidad de que las personas presenten demandas, promociones y consulten sus expedientes de forma electrónica, a través de una *firma electrónica certificada*, la cual es proporcionada por el Poder Judicial de la Federación, y por disposición de ley produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.

Cabe señalar que esta medida no está dirigida específicamente a las personas en condiciones especiales de vulnerabilidad, sin embargo, espera que en un futuro facilite el acceso a la justicia de todas las personas y eventualmente haga más eficiente el sistema de justicia constitucional.

5. Exponga, las medidas concretas que facilitan el acceso a la jurisdicción constitucional de las personas integradas en los siguientes colectivos vulnerables (sírvese de los contenidos de las 100 reglas de Brasilia para ajustar su respuesta): a) personas integrantes de comunidades originarias o poblaciones indígenas; b) niños, niñas y adolescentes; c) personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica; d) personas privadas de libertad; e) personas migrantes o desplazadas;

En el caso de personas integrantes de comunidades originarias o poblaciones indígenas, la Constitución garantiza en el artículo 2º su derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; a que se tomen en cuenta sus usos, costumbres y especificidades culturales en todos los juicios y procedimientos de los que sean parte, así como a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. En ese sentido, actualmente existen diversas instituciones encargadas de garantizar el acceso a intérpretes y defensores especializados, entre las cuales destacan el Instituto Federal de la Defensoría Pública, la Defensoría Electoral y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, la Ley de Amparo permite que la demanda sea presentada “*por sí o por cualquier persona en su nombre sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente, se ignore quién sea, esté impedido o se negare a promoverlo*”. Además, existen instituciones encargadas de velar por sus derechos como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, las comisiones de derechos humanos, entre otras. Paralelamente, la SCJN ha desarrollado un concepto robusto del *Interés Superior de la Niñez*, incluyendo el reconocimiento de su derecho a participar en todos los procedimientos en los que son parte.

En el caso de personas con discapacidad, la Ley de Amparo reconoce igualmente la posibilidad de que estas puedan presentar amparo “*por sí o por cualquier persona*”. Además, la SCJN ha establecido jurisprudencialmente el deber de los jueces de garantizar el acceso a la justicia en tres niveles: jurídica, física y comunicacional, así como de hacer las adecuaciones correspondientes, acorde con lo cual la SCJN ha adoptado modelos de sentencias de *lectura*

¹⁹ Para más información véase: <https://www.serviciosonline.pjf.gob.mx/juicioenlinea/Home/SolicitaFirel>

fácil²⁰. Aunado a ello, la Corte también ha reconocido el derecho de las personas con discapacidad a ser *consultadas* de cualquier medida legislativa que les afecte, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En el caso de personas privadas de su libertad, la Constitución garantiza el acceso a un defensor público, incluso para efectos del juicio de amparo²¹. En estos casos, opera además una *suplencia amplia de la queja*, lo que significa que los jueces de amparo no deben ceñirse a los argumentos de la demanda, sino que deben advertir y reparar *de oficio* cualquier violación que adviertan a sus derechos²². Adicionalmente, el artículo 15 de la Ley de Amparo prevé una regulación especial y reforzada para el caso del amparo promovido contra actos que afecten la libertad personal “fuera del procedimiento”, entre otros actos violatorios de la libertad personal, la cual busca garantizar una protección más rápida, sencilla y efectiva en estos casos.

Finalmente, debe señalarse que de manera transversal, la SCJN ha publicado *protocolos de actuación*²³ para personas que imparten justicia en materia de infancia, personas indígenas, personas con discapacidad, perspectiva de género, migrantes, orientación sexual o identidad de género, tortura y proyectos de desarrollo, lo cual se encuentra en sintonía con el Capítulo IV de las Reglas de Brasilia.

III.- LA EVOLUCIÓN SUSTANTIVA DE LA TUTELA CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GRUPOS VULNERABLES:

1. ¿Cuál ha sido la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto a la tutela de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables? Destaque los principales hitos de la doctrina constitucional al respecto identificando, si es posible, al menos un pronunciamiento por cada uno de los colectivos identificados en el presente cuestionario

A partir de las reformas constitucionales de 2011, la jurisprudencia constitucional sobre protección de derechos fundamentales de grupos vulnerables ha sufrido una evolución muy importante. Algunos de los fallos más importantes de la SCJN al respecto son los siguientes:

Personas integrantes de comunidades originarias o poblaciones indígenas

²⁰ Véase el amparo en revisión 159/2013, fallado por la Primera Sala en octubre 2013.

²¹ Así lo determinó la SCJN en la Contradicción de Tesis 187/2017, de la cual derivó la tesis 1a./J. 43/2019 de TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA GARANTIZAR QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL SEA ACORDE CON ESE DERECHO, EL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD DEBE CONTAR CON LA ASISTENCIA DE UN ABOGADO.

²² Cabe señalar que dicha suplencia también opera en el caso amparos promovidos por niñas, niños o adolescentes, entre otros supuestos.

²³ Estos protocolos pueden consultarse en la siguiente página: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion>

Desde de la década pasada, la SCJN ha venido estableciendo criterios en torno a los derechos de las personas y las comunidades indígenas. En estos precedentes se han desarrollado, entre otros: a) el derecho a que se reconozcan sus usos y costumbres; b) el derecho de acceder plenamente a la jurisdicción del Estado²⁴; c) el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura²⁵; d) el derecho a emplear y preservar su lengua y cultura²⁶; así como d) el derecho a la consulta previa, libre e informada respecto de cualquier medida administrativa o legislativa que les afecte²⁷.

En lo que respecta específicamente al tema del derecho a un intérprete y defensor que conozca la lengua y cultura del acusado, la SCJN ha entendido que basta con que éste cuente con un intérprete, aunque el abogado no conozca su lengua y cultura. Sin embargo, también ha señalado que lo óptimo es que la persona realmente sea “intérprete” y no un mero “traductor”²⁸.

Cabe señalar que en un inicio la SCJN parecía sostener que si la “autoadscripción indígena” no se hacía en las primeras etapas del proceso penal, esto no tenía efecto de ocasionar una reposición del procedimiento penal. Sin embargo, este criterio fue matizado posteriormente en el *amparo directo en revisión 4393/2014* en el cual se sostuvo que debe distinguirse entre la *autoadscripción* y el *efecto* que ésta produce en el proceso penal. En ese sentido, la SCJN precisó que, en ciertos casos, una autoadscripción tardía también podría traer por efecto la reposición del procedimiento penal a efecto de que se asignara un intérprete al imputado.

Finalmente, la SCJN también se ha ocupado recientemente del interesante y complejo tema relativo el balance o equilibrio que debe existir entre el respeto a los usos y costumbres y la protección de *otros* derechos fundamentales. Dicha cuestión fue analizada por la Primera Sala de la SCJN en el *amparo directo en revisión 5008/2016*.

²⁴ Véase la tesis 1a. CCX/2009 de rubro PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. APARTADO A, FRACCIÓN VIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

²⁵ Tesis 1ª./J. 60/2013 de rubro PERSONAS INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE SER ASISTIDOS POR INTÉRPRETES Y DEFENSORES QUE TENGAN CONOCIMIENTO DE SU LENGUA Y CULTURA.

²⁶ Tesis 1ª. CXLVII/2016 de rubro PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO QUE TIENEN A EMPLEAR Y PRESERVAR SU LENGUA CONSTITUYE UN DERECHO SOCIAL O CULTURAL CON INCIDENCIA INDIVIDUAL Y COLECTIVA.

²⁷ Tesis: 1a. CCXXXVI/2013, de rubro COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.

²⁸ Tesis: 1a./J. 60/2013 de rubro PERSONAS INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE SER ASISTIDOS POR INTÉRPRETES Y DEFENSORES QUE TENGAN CONOCIMIENTO DE SU LENGUA Y CULTURA.

Niños, niñas y adolescentes

En los últimos diez años la SCJN también ha venido sentando importantes criterios en torno al interés superior de la niñez y los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los cuales han sido aplicados tanto en la materia penal, como en la civil y la familiar.

En lo que respecta específicamente al principio de *interés superior de la niñez*, la SCJN ha sostenido que el mismo cumple con varias dimensiones o funciones normativas:²⁹ (i) como pauta interpretativa aplicable a las normas y actos que tengan injerencias respecto de los derechos de niñas y niños;³⁰ y (ii) como principio jurídico rector que exige una máxima e integral protección de los derechos cuya titularidad corresponde a un menor de edad.³¹ Así, ha señalado que éste principio demanda que en toda situación donde se vean involucrados los menores se traten de proteger y privilegiar sus derechos, aun cuando sus derechos no formen parte de la litis o las partes no los hagan valer; o incluso, cuando el material probatorio sea insuficiente para esclarecer la verdad de los hechos (*amparo directo en revisión 4646/2014*).

En esa línea, la SCJN ha derivado ciertos deberes a cargo del juzgador en *materia probatoria* los cuales consisten esencialmente en: (i) allegarse de todo el material probatorio que tenga a su alcance, incluso con el deber de solicitarlo de oficio; (ii) atender a todos los hechos que incidan en la esfera del menor, ya sea que éstas formen parte de la litis o vayan surgiendo durante el procedimiento; y (iii) valorar hechos o pruebas que se desahoguen en otras instancias (*amparo directo en revisión 2737/2018*). Además, en el *amparo directo en revisión 2479/2012* la SCJN explicó que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a participar en los procesos en los que sean parte, conforme a ciertos lineamientos tendentes a garantizar su *integridad psicológica*.

Por lo demás, la Corte ha desarrollado también otros derechos sustantivos de los niños, niñas y adolescentes a la luz de problemas concretos, tales como el derecho a conocer su

²⁹ Tesis aislada 1a. CXXI/2012 de rubro: INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS ALCANCES Y FUNCIONES NORMATIVAS.

³⁰ Tesis aislada 1a. CXXIII/2012 de rubro: INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PAUTA INTERPRETATIVA PARA SOLUCIONAR CONFLICTOS POR INCOMPATIBILIDAD EN EL EJERCICIO CONJUNTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.

³¹ Tesis aislada 1a. CXXII/2012 (10ª) de rubro: INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR. Ver, en un sentido similar, la tesis P. XLV/2008 de rubro MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA.

origen biológico³², su afectación al derecho a la privacidad³³ y su realidad social³⁴, así como el derecho a mantener los vínculos con sus progenitores³⁵.

Personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica

Desde el *amparo en revisión 410/2012*, la SCJN ha señalado que de acuerdo con la Convención de Personas con Discapacidad la discapacidad debe observarse a partir del llamado “modelo social”. De con esta perspectiva la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. Así, se ha dicho que la deficiencia individual es la que genera una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad. Además, se dijo que México forma parte de la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, la cual establece la obligación de implementar todas las medidas necesarias para erradicar la discriminación en contra de las personas con discapacidad.

En consonancia con lo anterior, en el *amparo en revisión 159/2013* –el cual fue promovido por un joven diagnosticado con *síndrome de asperger* en contra de las normas del Código Civil del entonces Distrito Federal que regulaban figura del “estado de interdicción”– la Primera Sala sostuvo que la figura del estado de interdicción, la cual está basada en el modelo de sustitución en la toma de decisiones y en la anulación de la capacidad de ejercicio de las personas con discapacidad, era incompatible con el modelo de asistencia en la toma de decisiones y, por tanto, de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en la materia. En ese sentido, a fin de reparar dicha inconstitucionalidad en el caso concreto, la SCJN sostuvo que la interdicción a la que se encontraba sujeto el quejoso debía interpretarse de manera que resulte conforme a los tratados internacionales, adaptándola al referido modelo social y de asistencia en la toma de decisiones³⁶.

Este último criterio, no obstante, fue modificado en el *amparo en revisión 1368/2015*, en el cual se determinó que el “estado de interdicción” no debía sujetarse a interpretación conforme, sino declararse inconstitucional por tratarse de una figura discriminatoria. En consecuencia, en este caso la Corte ordenó la inaplicación en el caso concreto de los artículos del Código Civil y que en su lugar se reencausara el procedimiento a una “acción para

³² Tesis 1a. XLV/2012 de rubro: DERECHO A LA IDENTIDAD PERSONAL. EL CONOCIMIENTO DEL ORIGEN BIOLÓGICO DE LA PERSONA TIENE TRASCENDENCIA PSICOLÓGICA Y JURÍDICA PARA EL INDIVIDUO.

³³ Amparo directo en revisión 2944/2017, 7 de marzo de 2018.

³⁴ Amparo directo en revisión 6179/2015, 23 de noviembre de 2016.

³⁵ Amparo en revisión 644/2016, 8 de marzo de 2017.

³⁶ Tesis: 1a. CCCXLII/2013 de rubro: ESTADO DE INTERDICCIÓN. LOS ARTÍCULOS 23 Y 450, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, SON CONSTITUCIONALES SIEMPRE Y CUANDO SE INTERPRETEN A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.

determinar las medidas de apoyo y salvaguardias”, en el que además se garantizara la participación de la persona con discapacidad para que fuera ella quien indicara qué medidas de apoyo y salvaguardias requería.

Finalmente, en el *amparo directo en revisión 3788/2017* la Sala sostuvo que de acuerdo con el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el derecho humano de acceso a la justicia de las personas con discapacidad posee *tres dimensiones* que el Estado debe garantizar: jurídica, física y comunicacional. Así, se dijo que dichas dimensiones exigen lo siguiente: i) *jurídica*: exige a los Estados que todas las personas con discapacidad tengan un *acceso efectivo a los procedimientos judiciales* por sí mismas, ya sea como partícipes directos o indirectos, lo que está estrechamente vinculado con el reconocimiento de su capacidad jurídica; asimismo, exige la *tutela de la igualdad procesal de la persona con discapacidad*, ya que en su ausencia existirían obstáculos para que su acceso a la justicia sea efectivo; ii) *física*: requiere que puedan *acceder, en igualdad de condiciones que los demás, a las instalaciones en las que se llevan a cabo los procedimientos jurisdiccionales y a las oficinas judiciales*; y iii) *comunicacional*: exige a los Estados garantizar que toda la información relevante que se les proporciona esté disponible en formatos de comunicación que puedan comprender fácilmente, como lenguaje de señas, el sistema de escritura braille, herramientas digitales o en un texto de lectura fácil³⁷.

Personas privadas de libertad

La Corte ha sentado también importantes criterios en esta materia. Recientemente, por ejemplo, en la *contradicción de tesis 187/2017*, la SCJN sostuvo que las personas privadas de su libertad deben contar con acceso a un defensor, incluso dentro del juicio de amparo, aunque no exista disposición expresa en ese sentido. En concreto, la Corte sostuvo que “*el derecho a la asistencia de un abogado es una condición de efectividad del juicio de amparo, porque permite que la parte quejosa pueda ejercer adecuadamente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva*”. Así, señaló que “*cuando una persona privada de la libertad, provisional o definitivamente, en virtud de un proceso penal, promueve demanda de amparo indirecto sin asistencia jurídica, el órgano de control constitucional que reciba dicho escrito debe prevenirle para que nombre a un abogado que lo represente, ya sea en la diligencia en la que se comunique esa prevención, o dentro de los tres días posteriores a que surta efectos dicha notificación*”, en el entendido de que, en caso de que el quejoso no quiera o no pueda nombrarlo, “*el órgano jurisdiccional de amparo deberá nombrarle uno de oficio*”³⁸.

³⁷ Tesis 1a. CCXVI/2018 de rubro: DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DEBE GARANTIZARLO EN SUS DIMENSIONES JURÍDICA, FÍSICA Y COMUNICACIONAL.

³⁸ Tesis 1a./J. 43/2019 de rubro: TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA GARANTIZAR QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL SEA ACORDE CON ESE DERECHO, EL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD DEBE CONTAR CON LA ASISTENCIA DE UN ABOGADO.

Asimismo, en la *contradicción de tesis 197/2013*, la SCJN sostuvo que si bien el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, establece que el interesado debe cubrir el costo de las copias certificadas que solicite, a fin de no hacer nugatorio el derecho de toda persona a que se le administre justicia gratuita, pronta, completa e imparcial, “*el juzgador debe ponderar las particularidades de cada caso concreto a fin de determinar si resulta procedente o no exigirle al quejoso el pago de las mismas*”. Así, sostuvo que “*en el caso de que el quejoso manifieste que está impedido para cubrir tal gasto y de autos se desprenda que se encuentra privado de su libertad, es dable considerar, salvo prueba en contrario, que éste no cuenta con ingreso alguno*”. Por tanto, consideró que “*en tales casos la expedición de las copias certificadas, incluso por concepto de los materiales necesarios, será gratuita, con la condición de que el quejoso señale con claridad las constancias respecto de las cuales requiera las copias, además de que resulten de utilidad para su defensa*”.

Por lo demás, debe señalarse que la SCJN también ha sentado importantes criterios en relación con las obligaciones del Estado mexicano para prevenir, investigar y sancionar la *tortura*, especialmente en el caso de personas privadas de su libertad (*amparo directo en revisión 4530/2014*); así como respecto del significado y alcance del derecho a una defensa adecuada en sentido formal y material (*amparos directos en revisión 2886/2012, 1182/2018, 1183/2018*).

2. En qué medida han influido instrumentos de Derecho internacional o regional de protección de los derechos humanos en la protección de dichos derechos fundamentales. Si es posible identifique dicha influencia en relación con cada uno de los colectivos identificados en el presente cuestionario.

Sin duda han tenido una influencia trascendental. Como se dijo anteriormente, desde 2011 en México los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano forman parte del parámetro de regularidad constitucional (lo que incluye los tratados del sistema universal y regional). En ese sentido, desde la *Contradicción de Tesis 293/2011*, la SCJN ha sostenido que los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales no se relacionan en términos de jerarquía, sino de armonización, por lo que en todos los casos los órganos jurisdiccionales deben acudir a ambas fuentes a fin de tutelar adecuadamente los derechos de las personas. Adicionalmente, en dicho asunto la SCJN sostuvo que la jurisprudencia de la Corte IDH es *vinculante* para los jueces mexicanos siempre que sea aplicable al concreto y la interpretación de los derechos que en ella se contenga sea más favorable para la persona.

De acuerdo con lo anterior, la SCJN, al interpretar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ha tomado en consideración la Convención sobre los Derechos del Niño, las observaciones del Comité de los Derechos del Niño y las sentencias de la Corte IDH al respecto. De igual modo, al interpretar y aplicar los derechos de las personas indígenas, la SCJN ha acudido al Convenio 169 de la OIT, a la doctrina de la Corte IDH, así como a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. En el caso de las personas con discapacidad, ha sido determinante la interpretación del Convenio sobre los Derechos de las

Personas con Discapacidad, así como la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Finalmente, la SCJN también ha acudido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH para interpretar el derecho a una defensa adecuada, así como las obligaciones del Estado mexicano en materia de prevención e investigación de la tortura.

3. Consultadas las Reglas de Brasilia respecto de cada colectivo ¿entiende que las mismas pueden verse reflejadas en la jurisprudencia constitucional? En su caso, ¿entiende que se trata de una recepción voluntaria del citado soft law, o de una convergencia de postulados?

En mi opinión se trata de una *convergencia* de postulados. Me parece que algunos aspectos de las Reglas de Brasilia podrían considerarse que forman parte o son una derivación del derecho a la tutela judicial efectiva, el cual está consagrado en el artículo 17 de la Constitución y diversos tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. En cambio, otros podrían aspectos considerarse que forman parte del llamado *soft law* y, por tanto, que son de aplicación voluntaria.

4. Haga una valoración de la evolución de la doctrina constitucional en esta materia.

A mi modo de ver, aunque aún quedan varios aspectos por mejorar, la evolución de la doctrina constitucional en esta materia ha sido positiva. Durante mucho tiempo, la jurisprudencia de la Corte no se ocupó del desarrollo de los derechos humanos y menos aún de los de los grupos vulnerables. Hasta hace poco más de diez años, los desarrollos jurisprudenciales solían estar enfocados en aspectos más bien técnicos o formales del Derecho y, en el ámbito constitucional, en la delimitación de competencias entre los diversos órganos del Estado. En cambio, creo que no es exagerado decir que hoy en día la interpretación y desarrollo de los derechos fundamentales, especialmente de grupos vulnerables, ocupa un lugar preponderante y destacado en la jurisprudencia constitucional mexicana^{39 40}.

³⁹ Sobre esta evolución, véase por ejemplo Suárez Ávila, Alberto Abad, *The Mexican Supreme Court as a Protector of Human Rights*, Mexican Law Review, Volume IV, Number 2, pp. 239-260.

⁴⁰ Este desarrollo ha provocado además importantes discusiones y cambios legislativos. Un ejemplo de ello es el desarrollo que la SCJN ha hecho sobre el *derecho al libre desarrollo de la personalidad*, lo cual ha obligado a los poderes legislativos a legislar sobre temas como matrimonio igualitario, divorcio sin causa, cambio de identidad de género y consumo lúdico de marihuana, desde una perspectiva de derechos humanos.

IV.- RETOS DE LA TUTELA CONSTITUCIONAL DE LOS INTERESES DIFUSOS, EN PARTICULAR DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE:

1. ¿Cuál ha sido la evolución en su país de la tutela constitucional de intereses difusos, en particular de la tutela del medio ambiente? Exponga sintéticamente los principales hitos de la jurisprudencia constitucional en la tutela del medio ambiente.

Con anterioridad a las reformas constitucionales de 2011, la protección jurisdiccional del medio ambiente fue realmente escasa. Sin embargo, a partir de dichas reformas ha comenzado a haber un desarrollo jurisprudencial muy interesante e importante en esta materia. El caso más emblemático en este sentido es quizá el *amparo en revisión 307/2016*, el cual fue promovido por dos personas contra la autorización de un parque temático en una laguna cercana a su domicilio, cuya construcción implicó la tala de algunos manglares y la modificación del ecosistema de esa zona. Se trata de un asunto relevante en México, pues la primera vez que la SCJN se pronuncia sobre los requisitos que deben satisfacerse para que el juicio de amparo proceda contra violaciones al derecho al medio ambiente, así como el contenido y alcance de este derecho. En ese sentido, a continuación se explican los puntos principales de dicho precedente.

En cuanto al *contenido y alcance* del derecho, la SCJN –siguiendo una opinión consultiva de la Corte IDH– sostuvo que se trata de un “derecho autónomo”. Así, de acuerdo con la SCJN, este derecho impone al Estado, entre otras, las siguientes obligaciones: a) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir; b) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos; c) promover la protección del medio ambiente; d) promover la preservación del medio ambiente; y e) promover el mejoramiento del medio ambiente.

Adicionalmente, la SCJN precisó que el derecho al medio ambiente sano, en tanto derecho autónomo, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. En ese sentido, la Corte sostuvo que dicho derecho posee una *doble dimensión*. La primera, denominada *objetiva o ecologista*, protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano. La segunda, *subjetiva o antropocéntrica*, constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona. Con todo, la SCJN precisó que la “*vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente*”.

Por otra parte, en cuanto la *procedencia* del juicio de amparo contra violaciones a este derecho, la SCJN advirtió que si bien existe una *tensión* entre la protección del medio ambiente y el desbordamiento de los sistemas judiciales, la solución de esta tensión debe caminar por la construcción de un prudente *equilibrio* entre ambos extremos.

En ese sentido, la SCJN sostuvo que el *interés legítimo* para promover un amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus *servicios ambientales*. Así, señaló que si un determinado ecosistema se pone en riesgo o se ve afectado, la persona o comunidad que se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que dicho ecosistema brinda, se encuentra legitimada para acudir al juicio de amparo con el objeto de reclamar su protección, lo cual, señaló, “*resulta acorde con el principio de participación ciudadana y con la configuración axiológica de este derecho humano, en tanto [...] que su titularidad no solo importa una facultad, sino principalmente un deber de cuidado y protección*”.

Sobre este tema, la SCJN precisó que el análisis de los *servicios ambientales* debe ser conforme al *principio de precaución*. Esto quiere decir que la ausencia de pruebas científicas que reflejen los beneficios de la naturaleza no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

Además, consciente de la complejidad que implica definir quiénes se benefician o aprovechan los servicios ambientales de un ecosistema, la Sala señaló que *uno* de los criterios para identificar esta relación entre la persona y los servicios ambientales es el concepto *del entorno adyacente*. Dicho concepto, se explicó, no sólo es geográfico. Si bien el entorno adyacente constituye un concepto esencialmente geográfico, esto no implica que esté limitado a un criterio de vecindad inmediata, es decir, que solo puedan acudir en defensa del ecosistema aquellos que viven “*a un lado*” del mismo. Por el contrario, la delimitación de este espacio geográfico es amplia, pues se determina por los beneficios que prestan los ecosistemas y las zonas en donde impactan estos beneficios.

En ese orden de ideas, la SCJN sostuvo que el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental se actualiza cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado, lo cual puede demostrarse (como uno de los criterios de identificación, mas no el único) “*cuando el accionante acredita habitar o utilizar el “entorno adyacente” del ecosistema, entendiendo éste como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta*”.

Por lo demás, cabe mencionar que al analizar el caso concreto la SCJN concluyó que el Estado violó el derecho a un medio ambiente sano, pues el proyecto en cuestión no contaba con la autorización de impacto ambiental que exigía la legislación aplicable; lo cual, a la luz de los principios de *precaución*, *in dubio pro natura* y *no regresión* en materia ambiental, constituía por sí mismo una violación al derecho a un medio ambiente sano y, por tanto, bastaba para otorgar la protección constitucional.

2. ¿Qué cauces encuentran los particulares o las organizaciones del tercer sector para accionar y hacer efectiva la tutela constitucional del medio ambiente?

Además del juicio de amparo —el cual, como se explicó, ya ha sido utilizado como mecanismo de tutela del derecho a un medio ambiente sano—, en México existen las *acciones colectivas* (difusa, colectiva en sentido estricto e individual homogénea), las cuales están reguladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles y tienen por objeto tutelar intereses colectivos o difusos así como solicitar su *reparación*.

En estos casos, la *legitimación* para presentarlas corresponde a: *i*) la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia; *ii*) el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros; *iii*) las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en el Código, y *iv*) el Procurador General de la República.

3. ¿Cómo han influido en su caso los instrumentos internacionales para la tutela del medio ambiente ratificados por su país?

Al interpretar este derecho, la SCJN ha utilizado instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes como son: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo de San Salvador y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adicionalmente, la SCJN también ha tomado en consideración los desarrollos interpretativos a nivel internacional en esta materia, en una suerte de *dialogo jurisprudencial*. En ese sentido, por ejemplo, en el *amparo en revisión* 307/2016, la SCJN hizo referencia a la OC 23/17 de la Corte IDH.

4. ¿En qué medida ha influido los procesos de integración regional?

Hasta ahora la principal influencia a nivel regional ha venido del sistema interamericano de derechos humanos, en los términos que ya han quedado señalados.

5. ¿En qué medida ha influido la jurisprudencia de Tribunales internacionales, regionales o supranacionales?

Como se mencionó, la doctrina de la SCJN sobre este tema no sólo se ha apoyado en el texto de los instrumentos internacionales sobre el medio ambiente, sino también en el desarrollo interpretativo que han llevado a cabo otros órganos y tribunales internacionales.

6. ¿En qué medida se puede afirmar en la actualidad que existe un derecho fundamental al medio ambiente en su país objeto de tutela constitucional?

Me parece que en la actualidad no hay duda de que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental, el cual está reconocido en el artículo 4 de la Constitución mexicana y

en diversos Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano. Además, se trata de un derecho exigible ante los tribunales federales, tal y como se señala en el siguiente criterio derivado del *amparo en revisión 307/2016*:

Derecho humano a un medio ambiente sano. Su dimensión colectiva y tutela efectiva. El derecho humano a un medio ambiente sano posee una dimensión individual, pues su vulneración puede tener afectaciones directas e indirectas sobre las personas en conexidad con otros derechos como a la salud, a la integridad personal o a la vida, entre otros, pero también cuenta con una dimensión colectiva, al constituirse como un interés universal que se debe a generaciones presentes y futuras. No obstante, el reconocimiento de la naturaleza colectiva y difusa de este derecho humano, no debe conducir al debilitamiento de su efectividad y vigencia, ni a la ineficacia de las garantías que se prevén para su protección; por el contrario, conocer y entender esta especial naturaleza debe constituir el medio que permita su tutela efectiva a través de un replanteamiento de la forma de entender y aplicar estas garantías.

7. ¿Cuáles son los principales retos de futuro?

Aunque en México ya se reconoce el derecho a un medio ambiente sano y su tutela por medio del juicio de amparo y las acciones colectivas, la línea jurisprudencial iniciada en esta materia aún es muy reciente, por lo que todavía quedan importantes retos por delante (por ejemplo, definir el contenido y alcance del “principio de participación ciudadana” o la forma en la que deben repararse las violaciones al medio ambiente a través del juicio de amparo).

Adicionalmente, será necesario evaluar si el diseño procesal actual es adecuado para discutir en sede judicial este tipo de cuestiones, sobre todo tratándose de reclamos colectivos vía juicio de amparo. De manera particular, será importante revisar si las *reglas procesales* del juicio de amparo, especialmente las relacionadas con el *ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas*, son adecuadas en esta materia. Ello es así, pues al estar involucrado el análisis de *evidencia científica*, los jueces y los tribunales de amparo no solo deben contar con conocimientos para evaluar estos casos, sino también con las herramientas normativas necesarias para llevar a cabo un debate probatorio en el que se discutan estos temas de manera completa y puntual.