



CUESTIONARIO

RESPUESTAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DE MÉXICO

| | |
|---|-----------|
| PRIMERA MESA. ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIÓN ORDINARIA. | 3 |
| 1. ¿Cómo funciona la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria en cada uno de los países Iberoamericanos? | 3 |
| 2. ¿Qué efectos tienen los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional en las jurisdicciones ordinarias y especiales? | 10 |
| 3. ¿Qué grado de eficacia tienen los pronunciamientos constitucionales en la jurisdicción ordinaria y especial? Señale los aspectos puntuales a mejorar..... | 12 |
| SEGUNDA MESA. RELACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. | 14 |
| 1. ¿Qué tipo de actuaciones en la jurisdicción ordinaria son revisables en la jurisdicción constitucional y a quiénes les corresponde la competencia? | 14 |
| 2. Límites o alcances de la jurisdicción constitucional respecto a los casos sometidos a su conocimiento | 17 |
| <i>Acciones de inconstitucionalidad</i> | 17 |
| <i>Controversias constitucionales</i> | 18 |
| <i>Juicio de amparo</i> | 20 |
| <i>Declaratoria General de Inconstitucionalidad</i> | 23 |
| 3. ¿Qué efectos (civiles, penales y/o disciplinarios) enfrentan los funcionarios contra los cuales se pronuncia el dictamen de la jurisdicción constitucional? | 24 |
| TERCERA MESA. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y LAS PERSONAS EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD. | 25 |
| 1. ¿Qué fórmulas o mecanismos han implementado los países iberoamericanos para facilitar el acceso a la justicia constitucional, como derecho humano esencial? | 25 |
| 2. ¿Qué retos y desafíos confrontan los tribunales constitucionales con relación al acceso a la justicia constitucional de las personas en condición de vulnerabilidad? | |

3. ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar el acceso a la justicia constitucional frente al exceso de litigiosidad? 31

CUARTA MESA. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: TUTELA JUDICIAL DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS, AMBIENTALES, Y CULTURALES..... 33

1. ¿Cómo se ha desarrollado la justicia constitucional con respecto a los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales, a rango constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla?..... 33
2. ¿Cómo se han desarrollado los derechos fundamentales individuales y derechos políticos desde la justicia constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla?..... 39
3. Avances y retos obtenidos para fortalecer los estados democráticos, desde la justicia constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla..... 42

QUINTA MESA. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, INTERNET Y REDES SOCIALES, ORIENTADOS AL DERECHO CONSTITUCIONAL..... 43

1. ¿Deberían incluir los países iberoamericanos, dentro de los derechos sociales consagrados en la Constitución, el acceso a internet y a las redes sociales?..... 43
2. ¿Cuentan los países Iberoamericanos con una legislación adecuada que proteja la intimidad y la dignidad humana, con relación al uso del internet, las redes sociales y el derecho al olvido? 45
3. ¿Qué relevancia tiene para la justicia constitucional el principio de neutralidad de las redes sociales y qué relación guarda con los derechos fundamentales en Iberoamérica?..... 49

MESA PRIMERA. ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIÓN ORDINARIA.

1. ¿Cómo funciona la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria en cada uno de los países Iberoamericanos?

La difusión del control judicial de constitucionalidad es uno de los rasgos más sobresalientes del constitucionalismo contemporáneo. A inicios de la Segunda Guerra Mundial solamente un número limitado de países contaban con atribuciones para vigilar la supremacía de sus constituciones. Ocho décadas después el panorama es muy diferente. Más de tres cuartas partes de las naciones que integran la comunidad internacional cuentan con normas en la materia. Su introducción o fortalecimiento ha tenido como marco los procesos de transición hacia la democracia y ha estado asociada a la difusión del derecho internacional de los derechos humanos.¹

Los países de Iberoamérica no han quedado al margen de estos procesos. En ellos, diversas transformaciones políticas, sociales y económicas propiciaron cambios significativos en el diseño y atribuciones de las autoridades encargadas de impartir justicia. Uno de los sentidos principales de estos cambios ha sido, precisamente, el fortalecimiento del control judicial de constitucionalidad en un contexto de robustecimiento de los ordenamientos e instituciones supra-nacionales de protección de los derechos humanos.

En 2005, por ejemplo, un ejercicio comparativo sobre América Latina encontró que, en 15 de 17 países analizados, el control constitucional se ejercía a través de más de un instrumento jurídico.² De manera similar, un documento elaborado en 2012 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificó que solo uno de los 23 países de Iberoamérica no contaba ese año con un tribunal constitucional. En 15 de los 22 países que sí contaban con él, ese tribunal formaba parte del poder judicial. Además, en cinco de esos 15 países las funciones de tribunal constitucional las ejercía el mismo órgano que ejercía las de tribunal supremo.³

¹ GINSBURG, Tom, “The Global Spread of Constitutional Review”, en WHITINGTON, Keith E., KELEMEN, R. Daniel y CALDEIRA, Gregory A. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

² NAVIA, Patricio y RÍOS-FIGUEROA, Julio, “The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America”, *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 2, Marzo, 2005.

³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Poderes Judiciales de Iberoamérica. Características y diferencias. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación (documento elaborado por la Unidad de Relaciones Institucionales), 2012, p. 11. Disponible en: <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alex/documents/temasJudiciales/poderesJudiciales.pdf>.

Las referencias a ambos estudios sirven para ilustrar la trascendencia que ha adquirido en Iberoamérica el control judicial de constitucionalidad y la diversidad en su diseño, pero también para introducir tres aspectos necesarios para distinguir entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria y, por tanto, para explicar el funcionamiento de cada una de ellas. El primero de ellos se refiere a las disposiciones a las que en un sistema jurídico se les concede carácter o jerarquía constitucional; el segundo al ámbito y jerarquía de los distintos tribunales que componen un sistema judicial; y el tercero a las características y competencias de los medios a través de los que se ejerce de manera directa el control de constitucionalidad.

Como se aprecia en los planteamientos de los estudios citados, el funcionamiento de las jurisdicciones constitucional y ordinaria en América Latina está determinado, en esencia, por la configuración de sistemas judiciales en los que determinados tribunales reciben la encomienda de conocer asuntos de constitucionalidad, así como por la existencia de figuras jurídicas cuyo propósito es servir de cauces para la resolución de asuntos que involucren la interpretación de las normas supremas.

Para profundizar en esta cuestión, en las páginas siguientes se hace una revisión del caso mexicano prestando particular atención a los tres aspectos antes mencionados. Comencemos por el primero. Como regularmente ocurre en los sistemas jurídicos cuyas disposiciones constitucionales están integradas en un solo ordenamiento, en México tradicionalmente se le ha otorgado carácter reglamentario a aquellas disposiciones contenidas en su Constitución Política. En los años recientes esta aproximación fue enriquecida como resultado de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 que, entre otras cuestiones, reconoció y confirió la misma jerarquía a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y a los reconocidos por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.⁴

⁴ Al respecto puede verse el DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html> [fecha de consulta: 27 de febrero de 2018]. En específico, la reforma modificó el primero párrafo del artículo 1º y añadió un párrafo segundo y otro tercero para señalar lo siguiente:

Artículo. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad,

De este modo, por lo que hace a la estructura del poder público y la organización del Estado, se considera constitucional a todas aquellas disposiciones establecidas en el texto de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Por otra parte, la reforma de derechos humanos de 2011 y las interpretaciones que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación condujeron a la determinación de que, en México, el parámetro de control de regularidad constitucional está constituido por los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales que contengan normas de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano⁵ y por las

interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

⁵ 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 restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, 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. Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Tesis de Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 202. Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente; Margarita Beatriz Luna Ramos, quien se manifestó a favor de las consideraciones relacionadas con la prevalencia de la Constitución y se apartó del resto; José Fernando Franco González Salas, quien indicó que formularía un voto concurrente; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien manifestó que haría un voto aclaratorio y concurrente para explicar el consenso al que se llegó y el sentido de su voto a pesar de que en los límites tuvo un criterio distinto; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular el voto concurrente; Luis María Aguilar Morales, con reservas respecto de las consideraciones y, en su caso, realizaría un voto concurrente; Sergio A. Valls Hernández, reservándose el derecho de hacer un voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, reservándose su derecho a voto concurrente en relación con los límites; Alberto Pérez

interpretaciones de estos derechos realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siempre que ésta última sea más favorable a la persona.⁶

Una vez precisado lo relativo a las disposiciones que poseen carácter constitucional, corresponde abordar la cuestión del ámbito y jerarquía de los órganos responsables de impartir justicia. Conforme lo establece el artículo 40 constitucional, México es una “república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México”. Además, según lo dispone el artículo 49, “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo a lo que determina el artículo 94, se deposita en “una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”; quedando la administración, vigilancia y disciplina de los tribunales federales, con excepción de relativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.⁷ Por su parte, el artículo 116 señala que el poder público de los estados se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quedando el ejercicio del judicial a cargo de los tribunales que establezcan las Constituciones de los propios estados.

Dayán, quien se manifestó a favor del reconocimiento de la prevalencia constitucional y Juan N. Silva Meza, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente para aclarar su posición de entendimiento constitucional del texto propuesto y, a reserva de ver el engrose, aclararía u opinaría sobre las supresiones que se pretenden hacer, sin variar su posición en el sentido; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

⁶ la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos contenidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato constitucional establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos de las personas.

⁷ Artículo 94, párrafos primero y segundo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la del 5 de febrero de 1857.

De la revisión de las disposiciones constitucionales citadas se advierte que, a diferencia de lo que ocurre en otras naciones de Iberoamérica, el federalismo y, por tanto, la distinción entre ámbito federal y ámbito local es un segundo elemento que determina la distinción entre jurisdicción constitucional y ordinaria. De este modo, es posible manifestar, en primera instancia, que la jurisdicción ordinaria está relacionada con todo aquello que no posee jerarquía constitucional y correspondería tanto a tribunales federales como tribunales locales en sus respectivos ámbitos de competencia.

No obstante, para comprender de mejor forma lo que ocurre a este respecto es necesario, una vez más, precisar cómo se han armonizado las disposiciones relativas a los medios de control de constitucionalidad con los cambios impulsados por la ya mencionada reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. Según lo ha planteado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales federales y locales tienen competencias para ejercer el control de regularidad constitucional en forma *difusa*, por vías incidentales, a través de medios distintos a los expresamente relacionados con el control directo de constitucionalidad, exclusivamente en los asuntos que sean de su estricta competencia.⁸

Ahora bien, habiendo precisado qué se considera constitucional y cómo se ejerce el control de regularidad constitucional en materia de derechos humanos en forma indirecta, es necesario analizar lo relacionado con los medios que involucran el ejercicio de un

⁸ Al respecto véase lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del Engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios. Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. También pueden consultarse las tesis de jurisprudencia 1a./J. 4/2016 (10a.), de rubro control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. Condiciones generales para su ejercicio. La autoridad judicial, para ejercer el control *ex officio* en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto: en Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, página. 430; y Tesis: 1a./J. 38/2015 (10a.), de rubro: control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. no es una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo aun cuando el derecho humano de que se trate esté contenido en la Constitución federal., Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, página 186.

control directo de constitucionalidad: acciones de inconstitucionalidad, controversia constitucional y el juicio de amparo (un análisis más detallado de estas figuras véase la respuesta a la segunda pregunta de la Segunda Mesa “Relación entre la Protección constitucional y la Administración de Justicia”).

Las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales suponen el desarrollo de un control concentrado de constitucionalidad cuya competencia recae exclusivamente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Respecto del juicio de amparo, en sus modalidades indirecta y directa, se considera que el control se ejerce también en forma semi-concentrada no sólo por la Suprema Corte de Justicia sino también por los tribunales que conforman al Poder Judicial de la Federación.

Conviene en este punto precisar que la fracción I del artículo 107 de la CPEUM determina que el juicio de amparo debe seguirse siempre a instancia agraviada y puede promoverse contra actos o normas generales emitidas por las autoridades públicas (amparo indirecto) o bien contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio (amparo directo).

En cuanto al amparo indirecto, el inciso a) de la fracción VIII del mismo artículo 107 establece que procederá la revisión de las sentencias de amparo que hubieren dictado los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito en cuyas demandas se hayan impugnado normas generales consideradas directamente violatorias de la Constitución, en las que subsista el problema de constitucionalidad. Por su parte, respecto del amparo directo, es decir, el que es posible promover contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, la fracción IX señala lo que a continuación se transcribe: En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

De esta manera, las disposiciones constitucionales citadas configuran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el intérprete máximo del texto constitucional. Ello guarda congruencia con la normativa en materia de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, las otras dos modalidades mediante las que se ejerce el control directo de la constitucionalidad de normas y actos.

Para completar esta explicación sobre el funcionamiento de la jurisdicción constitucional y ordinaria es indispensable precisar las especificidades que existen en materia electoral. Salvo en lo que corresponde a las acciones de inconstitucionalidad que, como se dijo antes, son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, en materia

electoral, por determinación constitucional específica, existen modalidades complementarias de control concentrado y directo de constitucionalidad. Tales modalidades, de conformidad con lo dispuesto en tanto en la fracción VI del artículo 41⁹ como en el párrafo sexto del artículo 99,¹⁰ están a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se ejercen a través del sistema de medios de impugnación que existen en esa materia.

En resumen, la jurisdicción constitucional se concentra en los tribunales que conforman el Poder Judicial de la Federación. El control directo de constitucionalidad se ejerce a través de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, el juicio de amparo y los medios de impugnación en materia electoral. En este modelo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el intérprete máximo de la Constitución, tal y como lo indican sus facultades para resolver en forma exclusiva controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, y para resolver amparos indirectos y directos donde subsistan problemas de constitucionalidad de normas generales.

La única excepción es la materia electoral, en la cual la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encarga de pronunciarse en última instancia de los asuntos que se presentan a través de los medios de impugnación que existen en la materia, y donde el control abstracto de constitucionalidad que se realiza mediante la acción de inconstitucionalidad es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, la jurisdicción ordinaria corresponde en el ámbito de sus respectivas competencias a los tribunales federales y a los tribunales de las entidades federativas. Los primeros ejercen esta jurisdicción a través de procedimientos distintos a los que corresponden al control directo de constitucionalidad y los segundos a través del conjunto de figuras jurídicas de su competencia. No obstante, según se planteó antes, unos y otros tienen posibilidad de ejercer, en materia de derechos humanos, un control difuso incidental de la regularidad constitucional.

⁹ El párrafo primero de la fracción VI del artículo 41 señala a la letra lo siguiente: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”.

¹⁰ El párrafo VI del artículo 99 dispone lo que a continuación se transcribe: “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

2. ¿Qué efectos tienen los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional en las jurisdicciones ordinarias y especiales?

Los efectos de los pronunciamientos de los diferentes órganos judiciales están relacionados tanto con la naturaleza y jerarquía de los propios órganos, como con las características específicas de los medios a través de los que se emiten tales pronunciamientos.

En cuanto a las controversias constitucionales, la fracción I del artículo 105 precisa que cuando éstas versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, los municipios o las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, las resoluciones tendrán efectos generales siempre y cuando hubieren sido aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos de los 11 ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. En los demás casos, las resoluciones tendrán efectos únicamente sobre las partes. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, las resoluciones que emita la Suprema Corte también podrán declarar la invalidez de las normas que a través de ella se impugnen “siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos”.

Los últimos dos párrafos del mismo artículo 105 contienen dos disposiciones que complementan el marco normativo constitucional en materia de resoluciones. La primera de ellas, aplicable tanto a las acciones de inconstitucionalidad como a las controversias constitucionales, precisa que las declaraciones de invalidez no tendrán efectos retroactivos “salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

La segunda, aplicable también a ambos medios de control constitucional, determina lo siguiente:

[E]n caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Los dos primeros párrafos de esa fracción señalan a la letra:

XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como

de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta manera, como se deriva de la lectura de tales artículos constitucionales, uno de los efectos que pueden tener las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales es la separación del cargo de los titulares de las autoridades responsables que hubieren incumplido lo determinado en las resoluciones correspondientes.

Ahora bien, para comprender los efectos de las resoluciones en materia de amparo conviene hacer referencia a los tres primeros párrafos de la fracción II del artículo 107 constitucional.

- II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

Es claro entonces que las sentencias en materia de amparo pueden producir efectos aplicables sólo a las partes. Esto es así en los amparos indirectos y directos resueltos por cualquier órgano con jurisdicción en la materia (Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios o Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Ahora bien, con la creación de la figura de declaratoria general de inconstitucionalidad, incorporada a la Carta Magna por la reforma en materia de amparo del 6 de junio de 2011, se ampliaron los efectos jurídicos que pueden producir las sentencias de amparo. Para emitir las, se otorgaron facultades exclusivas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se establecieron normas que requieren, entre otras cuestiones, de la reiteración de criterios y de la conformación de una mayoría de al menos ocho de los 11 ministros que integran el Pleno de ese Alto Tribunal (en las respuestas a las preguntas de la Segunda Mesa se ofrece una explicación más detallada del funcionamiento de esta figura).

Para completar esta descripción de los efectos de las resoluciones de los órganos de justicia hace falta señalar lo que ocurre con la materia electoral y el control difuso. En cuanto a la primera, pese a que a través de los medios de impugnación se ejerce un control directo de la constitucionalidad, los órganos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden determinar exclusivamente la inaplicación de las normas que eventualmente encuentren contrarias a la Constitución y, por tanto, las resoluciones en la materia sólo producen efectos *inter partes*. Por otra parte, respecto al control difuso, caber recordar que se ejerce en forma incidental y, de esta forma, en ausencia de medios directos de control, los órganos jurisdiccionales pueden únicamente determinar la inaplicación de normas.

En suma, como se ha hecho patente en las respuestas a ésta y a la pregunta previa, sólo las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son susceptibles de generar efectos generales. Sólo ella, en su dimensión de tribunal de constitucionalidad, tiene la posibilidad de expulsar del sistema jurídico a aquellas normas que contravengan los preceptos de jerarquía constitucional.

3. ¿Qué grado de eficacia tienen los pronunciamientos constitucionales en la jurisdicción ordinaria y especial? Señale los aspectos puntuales a mejorar.

El primer aspecto que debe tomarse en cuenta para analizar el grado de eficacia de los pronunciamientos constitucionales en las jurisdicciones ordinarias y especiales es, precisamente, el tema al que hace referencia la pregunta anterior: los efectos de las sentencias. Como complemento a lo que ya se señaló, es necesario tener en cuenta que dicha eficacia es determinada por factores de muy diversa índole, desde cuestiones inherentes a los sistemas judiciales hasta la cultura jurídica. Entre los aspectos institucionales destacan particularmente dos: la autoridad que se concede a la jurisprudencia y la existencia de vías que permitan a los órganos de justicia constitucional sancionar a aquellas autoridades que no acaten lo que dictan sus sentencias o no sigan los criterios a los que están vinculados.

La jurisprudencia es una institución cuya incorporación al sistema jurídico mexicano data de la segunda mitad de siglo XIX. Durante el siglo XX, su reconocimiento como

fuerza de derecho se amplió y se establecieron a nivel constitucional y legal disposiciones que regularon con precisión sus formas de integración y cambio. En la actualidad, la Constitución Federal determina, en su artículo 94, que “[l]a ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución”. En consonancia con ello, el artículo 215 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la jurisprudencia se establece por: reiteración de criterios, contradicción de tesis y sustitución.

En atención a lo dispuesto en los artículos 222 a 224 de la misma Ley, la emisión de jurisprudencia por reiteración de criterios requiere que un mismo criterio se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones ya sea por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (para ello se requiere de una mayoría de al menos ocho de sus 11 integrantes), por alguna de sus Salas (se requiere de una mayoría de cuando menos cuatro de sus cinco integrantes), o bien, por los tribunales colegiados de circuito (siempre y cuando las sentencias hayan sido aprobadas en forma unánime).

La jurisprudencia por contradicción de tesis, de conformidad con el artículo 225 de la Ley de Amparo, “se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia”. Cuando se trate de dilucidar las tesis contradictorias de las Salas de la Suprema Corte, es el Pleno de ese Alto Tribunal el encargado de resolverlas; cuando se trate de tesis sostenidas entre diferentes Plenos de Circuito (de un mismo Circuito o de diferentes Circuitos), son el Pleno o las Salas; y cuando se trata de tesis contradictorias entre tribunales colegiados, la resolución estará a cargo del Pleno de Circuito correspondiente.

Finalmente, el artículo 230 de la Ley de Amparo determina que la jurisprudencia del Pleno o las Salas de la Suprema Corte, o las de los Plenos Circuito podrá ser sustituida. En el caso del Pleno se requiere de una votación de al menos ocho de los 11 ministros que lo componen, en el de las Salas de al menos cuatro de sus cinco ministros que las integran y en el caso de los Plenos de Circuito de al menos dos terceras partes de sus integrantes.

Por otra parte, la propia Ley de Amparo en su artículo 217 establece que la jurisprudencia que emita el Pleno de la Suprema Corte en cualquier modalidad es obligatoria para las Salas de la propia Suprema Corte, los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y el Distrito Federal, los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. La jurisprudencia de las Salas es obligatoria para las mismas autoridades, con excepción del Pleno de la Suprema Corte. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y

unitarios de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas, los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, que se ubiquen dentro del circuito correspondiente. Y la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito para esas mismas autoridades, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

Como puede apreciarse, las disposiciones constitucionales y legales confieren a la jurisprudencia un papel fundamental en la operación del sistema jurídico. En el caso de los asuntos constitucionales, la jurisprudencia hace posible que los criterios que establecen los órganos con facultades para interpretar en forma directa la Constitución - particularmente la Suprema Corte de Justicia- produzcan consecuencias jurídicas más allá de los casos que les dieron origen. En este sentido, puede decirse que la jurisprudencia es una institución que favorece la uniformidad de los criterios, lo cual a su vez contribuye a la protección de los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley propios de cualquier Estado constitucional de Derecho.

Ahora bien, en cuanto a las vías que permiten a los órganos de justicia constitucional sancionar a aquellas autoridades que no acaten lo que dictan sus sentencias, la Suprema Corte puede determinar la separación del cargo de los titulares de las autoridades que incumplan sus resoluciones en acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo, como ya fue explicado en la respuesta a la pregunta primera y será retomado más adelante.

MESA SEGUNDA. RELACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

1. ¿Qué tipo de actuaciones en la jurisdicción ordinaria son revisables en la jurisdicción constitucional y a quiénes les corresponde la competencia?

En México contamos con un sistema de control constitucional en el que se revisan las actuaciones en la jurisdicción ordinaria en dos vías: el amparo indirecto y el amparo directo. Como se planteó en la sección previa, las autoridades jurisdiccionales que conocen del amparo indirecto son los jueces de distrito y los tribunales unitarios de circuito, en primera instancia; y los tribunales colegiados de circuito, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando subiste algún tema de constitucionalidad de normas. El amparo directo es conocido por los tribunales Colegiados de Circuito y, de manera excepcional, por la Suprema Corte.

Como se verá a continuación, el control de constitucionalidad de las actuaciones judiciales es muy amplio, ya que abarca: los actos previos al juicio, actos dentro del procedimiento y fuera de él, además de las mismas resoluciones definitivas. Por lo demás,

el control constitucional está dirigido al control de cualquier tipo de actuación de autoridad seguida en forma de juicio, por lo que son susceptibles de control los actos de los tribunales formal y materialmente jurisdiccionales, así como los actos de cualquier otra autoridad que lleve a cabo procedimientos seguidos en forma de juicio.

En las siguientes líneas se explica, en forma resumida, qué tipo de actos son susceptibles de control constitucional. Posteriormente, se señalarán en un cuadro explicativo las autoridades competentes para conocer los diferentes tipos de control constitucional en México.

De acuerdo con el artículo 107 de la Ley de Amparo,¹¹ el amparo indirecto (además de proceder contra normas generales y actos y omisiones de la administración pública) procede en contra de las siguientes actuaciones judiciales:

¹¹ Artículo 107. El amparo indirecto procede: I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso. Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes: a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos; b) Las leyes federales; c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal; e) Los reglamentos federales; f) Los reglamentos locales; y g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general; II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de: a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido. Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquélla que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución. En los procedimientos de remate la última resolución es aquélla que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior; V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas; VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño; y VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.

- a) Actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que dejen sin defensa al ciudadano (quejoso).
- b) Actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.
- c) Actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- d) Actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;
- e) Omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño; y
- f) Actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.

Por otra parte, el amparo directo, regulado en el artículo 170 de la Ley de Amparo,¹² procede en contra de los siguientes actos jurídicos:

¹² Artículo 170. El juicio de amparo directo procede: I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de esta Ley. Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos. Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva. Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda y, en materia penal, con el auto de vinculación a proceso ante el órgano jurisdiccional; II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas. En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.

- a) Sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos o sea cometida durante el procedimiento, que afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, y
- b) Sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

2. Límites o alcances de la jurisdicción constitucional respecto a los casos sometidos a su conocimiento

La jurisdicción constitucional en México se divide en control concentrado, control por determinación constitucional específica y control difuso. Cada uno de estos tipos de control tiene límites legales y determinados alcances en sus efectos.

Acciones de inconstitucionalidad

El medio de control constitucional de normas generales por excelencia es la acción de inconstitucionalidad. Se trata de un control abstracto (no existen partes) de normas emitidas por los órganos legislativos de la República, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El objeto de análisis de este medio de control es la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Los principales límites respecto a los casos sometidos a su conocimiento son: a) la legitimación activa y b) la votación súper-calificada que se requiere para expulsar una norma jurídica del sistema jurídico.

Por lo que respecta a la legitimación, la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un listado específico de quienes pueden impugnar:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

- e) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE), por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- f) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
- g) El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; y
- h) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

Con respecto al segundo límite constitucional de las acciones de inconstitucionalidad mencionado: la votación súper-calificada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por 11 ministros (los magistrados constitucionales de más alto nivel en México). Pues bien, las resoluciones resultantes de una acción de inconstitucionalidad sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. Lo cual se traduce en un blindaje de las decisiones democráticas del Poder Legislativo frente a los Jueces constitucionales; es decir, las decisiones democráticas son, en principio, privilegiadas por el orden constitucional, pero existe la posibilidad de que la Suprema Corte pueda invalidar alguna norma jurídica, siempre que exista un consenso entre una mayoría calificada de al menos ocho de 11 ministros. Ese consenso supone que sólo una mayoría calificada puede detectar violaciones al orden constitucional a cargo del legislador.

Controversias constitucionales

Las controversias constitucionales son procesos litigiosos que pueden suscitarse entre dos o más poderes públicos a causa de posibles desacuerdos derivados del alcance de las competencias constitucionales de cada uno de ellos. La lógica de este tipo de procesos se basa en la interpretación que cada poder público puede dar a sus normas de competencia,

lo cual puede originar resultados incompatibles o contradictorios entre dos poderes públicos. El objeto del litigio puede ser un acto de aplicación de una norma o la emisión misma de una norma.

El primer límite de este tipo de control consiste en la determinación de los posibles conflictos, y está previsto en la fracción I del artículo 105 constitucional, que establece una serie de pares de poderes públicos que son susceptibles de entrar en un conflicto competencial. Así, una controversia constitucional, de acuerdo con esta norma, puede suscitarse entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Dos municipios de diversos Estados;
- f) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- g) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- h) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- i) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

El segundo límite importante de este medio de control consiste en que las resoluciones que resulten de una controversia constitucional tienen efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, a menos que se trate de los siguientes supuestos (penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional):

- Cuando las controversias versen sobre:
 - i) disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación;
 - ii) disposiciones de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas;

- Cuando se trate de controversias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; o
- Cuando se trate de controversias entre dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

En todos estos supuestos, en los que la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los declare inválidos, dicha resolución tendrá efectos generales de invalidez cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Juicio de amparo

El juicio de amparo es el medio de control constitucional por excelencia para limitar actos de cualquier autoridad que afecten los derechos humanos de las personas. Éste tiene tres límites constitucionales: 1) los supuestos de procedencia; 2) el principio de definitividad; y 3) la relatividad de los efectos de las sentencias.

El juicio de amparo es improcedente en contra de los siguientes actos (artículo 61 de la Ley de Amparo):

- a) Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) Contra actos del Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- e) Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza;
- f) Contra resoluciones de los tribunales colegiados de circuito;
- g) Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

- h) Contra normas generales respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad
- i) Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;
- j) Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos.
- k) Contra normas generales o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo;
- l) Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;
- m) Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;
- n) Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.
- o) Contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral;
- p) Contra actos consumados de modo irreparable;
- q) Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.
- r) Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.
- s) Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa legal propuesto por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;
- t) Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del

cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la Ley de Amparo.

- u) Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;
- v) Cuando subsista el acto reclamado, pero no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y
- w) En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de la Ley de Amparo.

De acuerdo con el principio de definitividad, el juicio de amparo es procedente únicamente respecto de actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario o medio de defensa alguno. Su regulación se encuentra en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, y consiste esencialmente en lo siguiente: el juicio de amparo no procede contra actos de autoridades que deban ser revisados de oficio, o cuando proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados. La ley contempla también una excepción: no existe obligación de agotar los referidos recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin respaldo de la una ley.

Finalmente, el principio de relatividad se refiere a que los efectos de una sentencia dictada en un juicio de amparo sólo podrán afectar al solicitante o quejoso, vetándose la posibilidad de que los efectos se extiendan a otras personas. Por ejemplo, en el caso de la concesión de un amparo derivado de la inconstitucionalidad de una ley, los efectos de esta invalidez no pueden extenderse más allá de la esfera jurídica del quejoso. Este principio se conoce como “fórmula Otero” y ha sido muy discutido por los estudiosos del amparo. Históricamente, el único escape posible a este principio ha sido la emisión de jurisprudencia obligatoria, ya sea por reiteración o por contradicción, gracias a la cual un criterio relevante sale del caso concreto para extenderse a otros análogos. No obstante, la jurisprudencia es un medio indirecto y limitado para extender el efecto de las sentencias: a) indirecto, porque el caso termina y ha de pasar algún tiempo para que otros casos se acumulen o algún tribunal contradiga esa decisión, a fin de que pueda extenderse a otros casos futuros; y b) limitado, porque la obligatoriedad de la jurisprudencia sólo se refiere a los órganos jurisdiccionales.

Con la más reciente reforma sustantiva de la Ley de Amparo de 2013, el legislador mitigó la radicalidad de este principio dando lugar a la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, que se verá a continuación. Con todo, es posible afirmar que el principio de relatividad de las sentencias sigue vigente esencialmente en los mismos términos en los que fue creado.

Declaratoria General de Inconstitucionalidad

Este procedimiento depende del juicio de amparo y consiste en extender los efectos de la invalidez de una norma para que dejen de afectar solamente al quejoso y pasen a ser *erga omnes*, siempre que se cumpla una serie de requisitos legales. El artículo 73 de la Ley de Amparo, en su último párrafo, remite a los capítulos I y VI del título cuarto (artículos del 215 al 221; y del 231 al 235), donde está regulada esta cuestión.

En general se establece que en los juicios de amparo indirecto en revisión, cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, deberán informar a la autoridad emisora de la disposición, con excepción de las normas en materia tributaria (artículo 231). Esta noticia realmente no tiene otro propósito que enterar y alertar al legislador de que la norma analizada puede llegar a resultar inconstitucional si se llega a formar jurisprudencia por reiteración. Cuando esto llegue a ocurrir, de acuerdo con el artículo 232, tendrá que transcurrir un plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional para que, si se aprueba por mayoría de cuando menos ocho votos, el Pleno de la Suprema Corte emita la declaratoria general de inconstitucionalidad. Los plenos de circuito también podrán solicitar a la Corte que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad (artículo 233). La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales a partir de una fecha cierta, fijará sus alcances y condiciones y sus efectos no serán retroactivos salvo en materia penal (artículo 234). Y, finalmente, se ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional (artículo 235).

Los límites constitucionales de esta declaratoria general son los siguientes:

- a) La declaratoria general de inconstitucionalidad está acotada al juicio de amparo indirecto, con lo que se cierra la vía del amparo directo para acudir a este importante medio de control.
- b) La declaratoria general depende de la tradicional jurisprudencia por reiteración, es decir, es necesario que se reúnan los cinco precedentes de siempre; y
- c) Finalmente, la votación calificada de ocho votos para la emisión de la declaratoria en pleno constituye, sin duda, el límite más importante.

3. ¿Qué efectos (civiles, penales y/o disciplinarios) enfrentan los funcionarios contra los cuales se pronuncia el dictamen de la jurisdicción constitucional?

La fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la consecuencia jurídica más relevante que le sigue a un incumplimiento de una sentencia de amparo, a saber: la separación del cargo al titular de la autoridad responsable, así como la vista al Ministerio Público Federal, para que actúe en consecuencia.

Por su parte, la Ley de Amparo prevé todo un título –el quinto– para regular las medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos. Las principales medidas disciplinarias durante una audiencia son la multa y la expulsión del recinto judicial o del lugar donde se celebre la audiencia (artículo 236).

Por otro lado, como medidas de apremio, los órganos jurisdiccionales de amparo, bajo su criterio y responsabilidad, podrán hacer uso, indistintamente, de las siguientes medidas para hacer cumplir sus determinaciones: la multa, el auxilio de la fuerza pública; y la posibilidad de poner al infractor a disposición del Ministerio Público por la probable comisión de delito en caso de flagrancia, o dar vista en otro tipo de casos (artículo 237).

Las multas se calculan a razón de días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México. Pueden aplicarse al quejoso o al tercero interesado y en ambos supuestos, según el caso, de manera conjunta o indistinta con quienes promuevan en su nombre, sus apoderados o sus abogados, según lo resuelva el órgano jurisdiccional de amparo (artículo 238). Existe una enorme cantidad de supuestos para imponer multa; sin embargo, los supuestos más relevantes son aquellos en los que la persona multada es una autoridad. El artículo 260 de la Ley de Amparo establece una multa de entre cien y mil días a la autoridad responsable que:

- a) No rinda el informe previo;
- b) No rinda el informe con justificación o lo haga sin remitir, en su caso, copia certificada completa y legible de las constancias necesarias para la solución del juicio constitucional u omite referirse a la representación que aduzca el promovente de la demanda;
- c) No informe o no remita, en su caso, la certificación relativa a la fecha de notificación del acto reclamado, la de presentación de la demanda y de los días inhábiles que mediaron entre uno y otro acto; y
- d) No tramite la demanda de amparo o no remita con la oportunidad debida y en los plazos previstos por la Ley las constancias que le sean solicitadas por amparo o por las partes en el juicio constitucional.

Por otra parte, la ley prevé una serie de delitos que pueden cometerse con motivo de la tramitación de un juicio de amparo. Los más relevantes son los siguientes:

- a) Falsedad de declaraciones dentro del juicio, presentación de testigos y/o documentos falsos (artículo 261). La pena puede ser de dos a seis años de prisión y multa de 30 a 300 días de salario.
- b) Falsedad, desobediencia o incumplimiento de órdenes y medidas dictadas en el juicio, por parte de la autoridad responsable (artículo 262). La pena puede ser de tres a nueve años de prisión, multa de 50 a 500 días, destitución e inhabilitación de tres a nueve años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos,
- c) Falsedad de declaraciones a cargo de ministros de la Corte, magistrados o jueces. La pena será de dos a seis años de prisión, multa de 30 a 300 días, destitución e inhabilitación por un lapso de dos a seis años (artículo 264).
- d) Incumplimiento de sentencias de amparo, repetición del acto reclamado, incumplimiento de resoluciones de incidentes sobre declaratoria general de inconstitucionalidad. La pena podrá ser de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días, en su caso destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos (artículo 267).
- e) Aplicación dolosa de una norma declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante una declaratoria general de inconstitucionalidad (artículo 268). La pena podrá ser de uno a tres años de prisión o multa de 30 a 300 días y, en ambos casos, destitución e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión.

Finalmente, por lo que hace a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, la ley prevé multas dentro de la tramitación de los asuntos, muy similares a las del juicio de amparo. Pero la consecuencia jurídica más relevante es el incumplimiento de las resoluciones. El último párrafo del artículo 105 constitucional señala que en esos casos se aplicarán los mismos procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, es decir, la separación del cargo al titular de la autoridad responsable, así como la vista al Ministerio Público Federal, para que actúe en consecuencia.

MESA TERCERA. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y LAS PERSONAS EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD.

1. **¿Qué fórmulas o mecanismos han implementado los países iberoamericanos para facilitar el acceso a la justicia constitucional, como derecho humano esencial?**

Uno de los rasgos distintivos de la evolución de la justicia constitucional en Iberoamérica ha sido la creación de órganos y medios más robustos de control de constitucionalidad. Como se planteó en las respuestas a las preguntas de la primera mesa, ello ha ocurrido particularmente en las últimas décadas a través, por ejemplo, de la introducción de tribunales dedicados exclusivamente a resolver asuntos de naturaleza constitucional o mediante la conformación de medios más expeditos, como lo es en Colombia la acción de tutela.

Desde una perspectiva histórica es visible que México fue una nación pionera en la introducción de medios de control constitucional accesibles a todas las personas. De hecho, como ha quedado fehacientemente demostrado, el juicio de amparo fue una inspiración determinante para que en el artículo 8 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se estableciera que “[t]oda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.¹³

Es bien sabido que toda institución jurídica no sólo es susceptible sino que requiere de cambios que le permitan cumplir de mejor forma con sus objetivos. En este sentido, destacan las innovaciones que han derivado de las reformas constitucionales que se realizaron en 2011 en materia de derechos humanos y amparo. Como también se apuntó previamente, la reforma de derechos humanos amplió el catálogo de derechos reconocidos por la Constitución mexicana, lo cual produjo consecuencias importantes en diversos ámbitos, entre ellos, lo relacionado con lo que puede ser *justiciable* por la vía de los medios de control constitucional y lo que puede ser analizado a través del control directo y difuso de la regularidad de la Constitución.

Ahora bien, la reforma al juicio de amparo introdujo figuras que han favorecido el acceso a la justicia constitucional. A continuación se hará referencia sólo a dos ellas: la noción de interés legítimo y el amparo adhesivo. En la reforma de 2011 al artículo 107 constitucional, se incorporó la figura del “interés legítimo”¹⁴. Lo que el legislador observó es que el interés jurídico como requisito de procedencia para el amparo ponía una barrera de acceso difícil de franquear para demandar amparo contra la violación de derechos humanos, especialmente los de carácter social (como a la salud o al medio ambiente sano).

¹³ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Organización de la Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2018].

¹⁴ “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce 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 esta 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.

El desarrollo jurisprudencial al respecto ha sido abundante, puesto que la modificación afecta un aspecto procedimental crucial de la institución del amparo.¹⁵

El amparo adhesivo, creado en la reforma de 2013 a la *Ley de Amparo* (regulado fundamentalmente en su artículo 182) introduce la posibilidad de que quienes tienen interés jurídico en que los actos de autoridad subsistan intervengan en juicios de amparo, y también de que las partes favorecidas por la sentencia puedan fortalecer sus posiciones durante las revisiones, lo cual redundará en una protección fortalecida de sus derechos. En el primer caso, el amparo adhesivo favorece el acceso a la justicia de todo el rango de sujetos que son afectados por las decisiones de los jueces constitucionales.

Por otra parte, las mujeres enfrentan problemas específicos de acceso a la justicia. Éstos se han atendido en el Poder Judicial de la Federación con la creación de programas y áreas destinadas a promover la igualdad de género, así como la difusión de la perspectiva de género para juzgar. Por ejemplo, la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte creó el Protocolo para juzgar con perspectiva de género, cuya segunda edición se publicó en 2015, basado en las resoluciones y precedentes de la Corte en esa materia.¹⁶ De igual forma, la Suprema Corte cuenta con la colección editorial “Género, Derecho y Justicia”, y desarrolla múltiples actividades vinculadas con la problemática, a través de su Unidad General de Igualdad de Género. A lo anterior hay que sumar las acciones impulsadas desde el Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación, que es la instancia encargada de coordinar la agenda de género en la Corte, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Electoral.

En otro frente, hay que mencionar que las víctimas de delitos interactúan con agencias del Estado de todo tipo en su búsqueda de seguridad, verdad, reparación y justicia. Para hacerlo eficazmente requieren asesoría jurídica especializada; por ello, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, creada en 2014, posee la Asesoría Jurídica Federal, encargada de prestar esos servicios de forma gratuita. También proporciona asesoría

¹⁵ Cabe mencionar que la discusión doctrinaria también ha sido fértil. Véase Juan Antonio Cruz Parceró, “El concepto de interés legítimo y su relación con los derechos humanos: observaciones críticas a Ulises Schmill y Carlos de Silva”, en *Isonomía: revista de teoría y filosofía del derecho*, núm. 39, oct-2013, pp-185-213; y Francisca Pou, “El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?”, en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 10, 2014, pp.91-103, disponible en <https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/download/31696/33497/>

¹⁶ SCJN, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género: haciendo realidad el derecho a la igualdad*. México, SCJN, 2015, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/3636/363633428007.pdf>; https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC2015.pdf

jurídica gratuita, en el ámbito federal, el Instituto Federal de Defensoría Pública, adscrito al Consejo de la Judicatura Federal.

Un avance sustancial en el acceso a la justicia fue que, entre finales de 2015 y principios de 2016, el Consejo de la Judicatura Federal puso en funcionamiento el Portal de servicios en línea del Poder Judicial Federal (PJF), que posibilita los juicios en línea, es decir la tramitación de juicios de amparo indirecto por medio de cualquier dispositivo electrónico, lo cual incrementa la eficiencia y abate los costos de litigar y dar seguimiento a los asuntos.

Las personas víctimas violaciones graves de derechos humanos se encuentran en una situación de vulnerabilidad extrema que requiere acción urgente por parte de los órganos de control constitucional. La *ley de amparo* contempla un procedimiento sumario para estos casos (art. 15 *et al*) que fue reforzado en la última reforma (2013) al ordenamiento. Los requisitos formales para interponer una demanda de amparo son abundantes y para cumplirlos suele ser preciso disponer de asesoría jurídica especializada. Además, los tiempos de espera para obtener resoluciones en firme pueden dilatarse. Sin embargo, para posibilitar que el amparo opere como un recurso de *habeas corpus* eficaz, la ley contempla una reducción sustancial de requisitos (personería, términos, características de la demanda, etc.) y de plazos de respuesta.

2. ¿Qué retos y desafíos confrontan los tribunales constitucionales con relación al acceso a la justicia constitucional de las personas en condición de vulnerabilidad?

La necesidad de introducir perspectivas innovadoras en el actuar de los juzgadores para incrementar la protección de personas en condición de vulnerabilidad llevó a la Suprema Corte a crear y difundir los *Protocolos de actuación para quienes imparten justicia*. Arriba se mencionó ya el *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, al que hay que sumar el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes*; el dedicado a casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas; el de casos que afecten a migrantes, el de casos que involucren derechos de personas con discapacidad y el de casos que involucren orientación sexual o la identidad de género.¹⁷ Estos manuales orientan a los operadores jurídicos para facilitar el acceso a la justicia de todos estos grupos.

En lo que toca específicamente a las personas con discapacidad, el Consejo de la Judicatura Federal ha implementado el Plan Rector en Materia de Accesibilidad en Inmuebles administrados por el órgano, con el cual se busca adaptar las instalaciones para facilitar el acceso a personas con discapacidades sensoriales y motrices.

¹⁷ Todos están disponibles para descarga en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/publicaciones/protocolos-de-actuacion>.

Un asunto jurídico muy relevante para las personas con discapacidad intelectual en México es el estado de interdicción en el que con frecuencia se encuentran, pues suele traerles problemas específicos para acceder a la justicia cuando, por ejemplo, se les niega capacidad jurídica haciéndola recaer en un tutor/tutriz. Se han tomado diversas medidas judiciales para paliar este y otros problemas que aquejan a estas personas en lo tocante al acceso a la justicia.

Un ejemplo de ello es el Amparo en Revisión 59/2013, a través del cual una persona con Asperger combatió el estado de interdicción en que se encontraba. En esta oportunidad, la Suprema Corte realizó una interpretación conforme de las normas sobre interdicción impugnadas, a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. También estableció la tesis aislada 1a. CCCXXXIX/2013 (10a.), donde señaló que las resoluciones de asuntos en los que estén involucradas personas con discapacidad intelectual deben incluir una versión complementaria de lectura fácil.¹⁸

Otro ejemplo es el caso en el que un joven con discapacidad intelectual el cual buscó cambiar el estado de interdicción en el que se encontraba desde hacía 20 años, y se le permitiera tomar decisiones por sí mismo. Su tutriz combatió en el caso la representación legal nombrada por el propio joven, aludiendo que no tenía capacidad para designar

¹⁸ Tesis aislada 1a. CCCXXXIX/2013 (10a.), de rubro sentencia con formato de lectura fácil. El juez que conozca de un asunto sobre una persona con discapacidad intelectual, deberá dictar una resolución complementaria bajo dicho formato, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, Décima Época, Pág. 536, Reg. IUS 2005141: "De acuerdo con las Normas de Naciones Unidas sobre la Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad, los Estados tienen la obligación de hacer accesible la información y documentación para las personas con discapacidad. A partir de las mismas, ha surgido el denominado "formato de lectura fácil", el cual se encuentra dirigido mayormente a personas con una discapacidad para leer o comprender un texto. Tal formato se realiza bajo un lenguaje simple y directo, en el que se evitan los tecnicismos así como los conceptos abstractos, ello mediante el uso de ejemplos, y empleando un lenguaje cotidiano, personificando el texto lo más posible. Para la elaboración de un texto de lectura fácil, es recomendable emplear una tipografía clara, con un tamaño accesible y que los párrafos sean cortos y sin justificar, a efecto de que el seguimiento de la lectura sea más sencillo. Así, el acceso pleno de las personas con diversidades funcionales intelectuales a las sentencias emitidas por los juzgadores, no se agota con permitir que tengan conocimiento de las mismas, sino que es un deber de los órganos jurisdiccionales implementar formatos de lectura fácil, a través de los cuales dichas personas puedan comprender lo resuelto en un caso que afecte su esfera jurídica. En consecuencia, a juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando un juzgador conozca de un asunto en el cual la resolución verse sobre una persona con alguna diversidad funcional intelectual, deberá redactar la misma bajo un formato de lectura fácil, el cual no será idéntico en todos los casos, sino que estará determinado por la discapacidad concreta, misma que no sustituye la estructura "tradicional" de las sentencias, ya que se trata de un complemento de la misma, lo cual es acorde al modelo social contenido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad".

Amparo en revisión 159/2013. 16 de octubre de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular; Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho a formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

abogados, pero éste consiguió que se le reconociera y el juicio pudo proseguir. Sin embargo, durante la revisión de la sentencia (123/2015), el joven fue víctima de una desaparición y sus representantes solicitaron al Tribunal (Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito) que suspendiera el juicio, a lo que los magistrados se negaron. Su resolución fue en el sentido de solicitar a la Corte la atracción del caso.

Otro caso relevante es el de una persona aquejada de una discapacidad severa a raíz de un accidente automovilístico, lo enfrentó contra la madre y el padrastro de su hijo, que buscaban que el segundo obtuviera la adopción plena del infante. La pregunta jurídica interrogaba acerca de los alcances de la suspensión de la patria potestad que acarrea el estado de interdicción en que se encontraba esa persona. La respuesta que finalmente dio la Suprema Corte en el Amparo Directo en Revisión 3859/2014 fue que para proceder a la adopción plena sin el consentimiento del padre interdicto (la pretensión del padrastro) era necesario demostrar que, de negarse la adopción, se produciría gran daño al infante. De este modo, este Alto Tribunal consideró que se protegía el interés superior del menor y, al mismo tiempo, los derechos humanos del padre con discapacidad, y resolvió concretamente no conceder la adopción al padrastro.

No sobra decir que la capacidad de identificar derechos violados e instituciones de justicia es crucial para el acceso a la justicia, como coinciden en señalar los especialistas:

(E)xisten ciertas barreras comunes a los grupos social y económicamente desaventajados que operan como obstáculos para lograr un efectivo acceso a la justicia. En primer lugar, la falta de información de los ciudadanos y ciudadanas respecto a los derechos de los que son titulares y los procesos e instituciones disponibles para su ejercicio. No es posible imaginar la activación de un reclamo, si los problemas que se enfrentan no son conceptualizados en términos de violaciones de derechos.¹⁹

Esta realidad es reconocida por las autoridades jurisdiccionales que han procurado difundir la cultura jurídica constitucional mediante publicaciones (por ejemplo el fascículo *La ley de amparo en lenguaje llano*,²⁰ editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 2014), presencia radiofónica (programa *Desde la Corte*), televisiva (El Canal Judicial, cuya transmisión se ha extendido), los programas de extensión de las 40 Casas de la

¹⁹ Haydée Birgin y Natalia Gherardi, “Introducción”, en Haydée Birgin y Natalia Gherardi (Coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, México: Fontamara-SCJN, p.xv. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>.

²⁰ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LibroLeydeamparoenlenguajellano_0.pdf

Cultura Jurídica distribuidas por todo el país y múltiples estrategias de comunicación social. Sin embargo, se están realizando mayores esfuerzos para disminuirlas.

3. ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar el acceso a la justicia constitucional frente al exceso de litigiosidad?

En México, la carga de trabajo del Poder Judicial de la Federación ha sufrido un incremento significativo en las últimas décadas. Una revisión de los datos contenidos en los Informes Anuales de Labores revela que el volumen de asuntos que ingresan y egresan de los tribunales federales se duplicó en los más recientes quince años. Mientras que en 2001 la suma de asuntos recibidos por los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito y los juzgados de distrito ascendía a 494,997; en 2015, esta cifra se incrementó a 1'041,794. Asimismo, mientras que en 2001 los egresos totales sumaron 512,223, en 2015 el volumen total de asuntos que egresaron fue de 1'017,887.

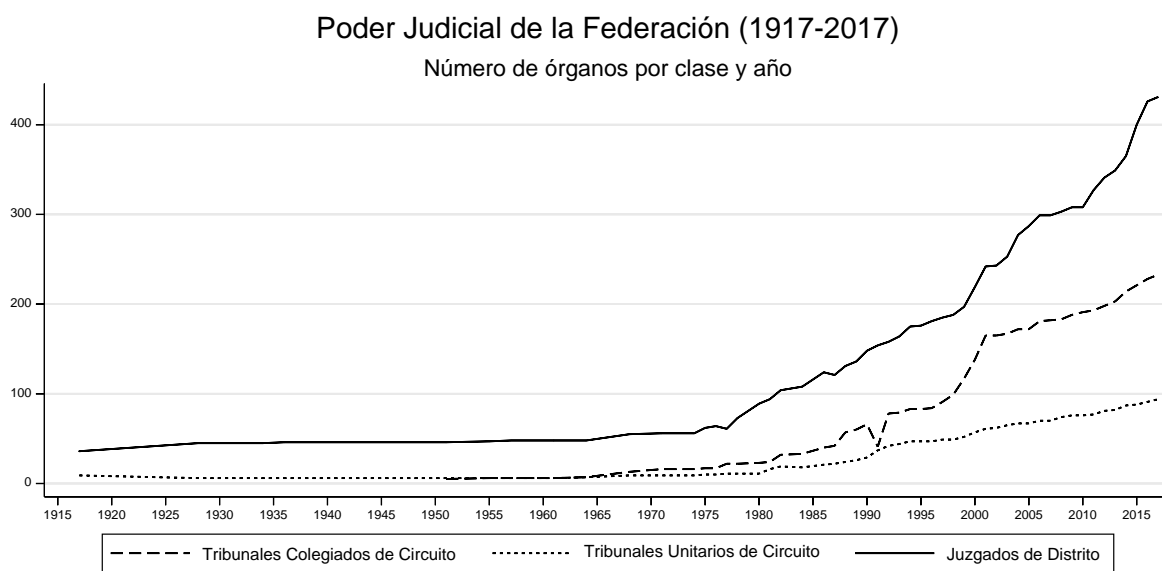
La Suprema Corte como tribunal constitucional y máxima instancia en el sistema jurídico mexicano no ha sido ajena a este cambio. En 2001, la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia registró el ingreso de 4,850 asuntos. Ese mismo año, la suma de asuntos turnados al Pleno y a ambas Salas del Alto Tribunal ascendió a 3,415, los asuntos resueltos a 3,435 y los pendientes de resolver a 973. En cambio, para 2015, los ingresos registrados por la mencionada unidad administrativa ascendieron a 16,226. Ese año fueron turnados en total 7,756 asuntos, se resolvieron 7,780 y quedaron pendientes de resolución 3,049.

Ciertamente, como revelan estos datos, el crecimiento en el litigio que se presenta ante los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación ha redundado en un aumento sustancial de su carga de trabajo. Hacer frente a este fenómeno ha requerido de la adopción de un importante abanico de medidas legales y administrativas mediante las que se ha buscado no sólo prevenir el rezago sino favorecer el acceso a la justicia de los distintos grupos y personas que integran la sociedad mexicana. Dada las características y fines de este documento, el planteamiento que se ofrece en las páginas siguientes no es exhaustivo sino que se concentra en dos de las estrategias más relevantes instrumentadas en los años recientes.

La primera de ellas se refiere a la política de ampliación de lo que se ha denominado “capacidad instalada”, concepto que se hace referencia al número de órganos jurisdiccionales que lo integran. Como puede apreciarse en la gráfica siguiente, el Poder Judicial de la Federación ha crecido constantemente desde los años setenta del siglo pasado. Este proceso se tornó más pronunciado a partir de 1995, una vez que entró en vigor la reforma constitucional que confirió a la Suprema Corte de Justicia funciones de tribunal constitucional y que ordenó la creación del Consejo de la Judicatura Federal

como órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial al interior del propio Poder Judicial de la Federación.

A lo largo de los más de 22 años que han transcurrido desde su creación, haciendo uso de la atribución que le confiere el artículo 94 de la Constitución Federal para determinar el número de órganos y la división territorial en circuitos, el Consejo de la Judicatura ha procurado ampliar la cobertura y capacidades de la justicia federal con el propósito de atender con mayor proximidad y celeridad a la creciente población de México. De hecho, en la gráfica es también observable cómo durante el último lustro los juzgados de distrito han sido los órganos que han presentado una mayor expansión. Ello habla del énfasis que se ha hecho en que sean cada vez más los órganos cuya jurisdicción supone un contacto más próximo y constante con la sociedad.



Nota: los datos correspondientes a los Juzgados de Distrito en los ejercicios 2016 y 2017 incluyen a los Centros de Justicia Penal Federal.

Fuente: elaboración propia con información de Consejo de la Judicatura Federal, *Órganos Jurisdiccionales. Circuitos Judiciales Federales. Reseña histórica 1917-2008*. México: Consejo de la Judicatura Federal, 2010

La segunda estrategia que por cuestiones de espacio merece la pena destacar se refiere a la medidas que se han tomado desde la Suprema Corte para hacer frente a la creciente carga de trabajo que se ha presentado bajo su jurisdicción en la última década. Haciendo uso de la atribución que le confiere el artículo 94 de la Constitución Federal, el Pleno de ese Alto Tribunal emitió el Acuerdo General 5/2013 donde estableció diversas disposiciones para determinar los asuntos que correspondería resolver al propio Pleno, las

Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. Ese Acuerdo, en conjunto con las modificaciones de las que fue objeto en 2017, se ha configurado en una herramienta que ha permitido a la Suprema Corte racionalizar su carga de trabajo, permitiéndole enfocarse en su función de intérprete último del texto constitucional.

MESA CUARTA. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: TUTELA JUDICIAL DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS, AMBIENTALES, Y CULTURALES.

1. ¿Cómo se ha desarrollado la justicia constitucional con respecto a los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales, a rango constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla?

Los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales (en adelante DESCAs) han tenido una presencia y desarrollo crecientes en la jurisprudencia constitucional mexicana. Para responder a esta pregunta se hará referencia, en primer lugar, al dinamismo de la doctrina constitucional en relación con el componente fundamental de estos derechos subjetivos. A continuación, serán presentadas, con base en los lineamientos establecidos en la Conferencia de Sevilla, las cualificaciones a los DESCAs derivadas de la preocupación por asuntos medioambientales.

Los DESCAs han sido objeto de reflexión y desarrollo jurisprudencial por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde hace algún tiempo, especialmente, a partir de la reforma constitucional de derechos humanos llevada a cabo en 2011. Esta reforma modificó la interpretación del texto fundamental en todos sus componentes y, justamente, también afectó el entendimiento de los denominados de manera tradicional como “derechos prestacionales”.

La jurisprudencia constitucional mexicana ha señalado en diversas oportunidades que derechos como la salud, la educación y el medio ambiente sano no son sólo deberes prestacionales del Estado sin ninguna posibilidad de reclamo por parte de los ciudadanos. Tampoco son, por lo tanto, materia exclusiva de la política pública sin contraparte en términos de exigibilidad subjetiva. Por el contrario, son condiciones de posibilidad de la transformación social en México y son ellos quienes inciden en el tipo de política pública que ha de ser implementada.²¹

En particular, en relación con el derecho a la salud (artículo 4o constitucional), este Alto tribunal ha sostenido que el Estado tiene obligaciones generales en relación con la protección y promoción del mismo. Estas obligaciones son acreditadas en muchos casos con la expedición de legislación orientada a esos fines y con la creación y mantenimiento

²¹ Al respecto se puede consultar el Amparo en Revisión 237/2014, de 04 de noviembre de 2015. https://www.sitios.scjn.gob.mx/encuentro_universitario/assets/ar-237-2014-marihuana.pdf

de las instituciones aptas para esto. En todo caso, la Corte enfatiza que tanto en su componente legislativo, como de desarrollo institucional debe tomarse en consideración la complejidad de este derecho y la doble dimensión que lo caracteriza. Por una parte, el plano individual que da cuenta de las pretensiones de los sujetos frente al Estado en relación con las circunstancias necesarias para gozar del nivel máximo de salud. El segundo, en el que se ubican las obligaciones del Estado en materia de salud pública como derecho colectivo.²²

La jurisprudencia constitucional mexicana ha entendido que estas dos dimensiones están estrechamente relacionadas: la libertad de configuración del Congreso en estos temas es amplia pero no infinita. Importa también la proporcionalidad de las medidas en relación con la garantía de los componentes básicos del derecho y la autodeterminación de los receptores de esas medidas. En relación con este punto, la Corte ha sido enfática en que hay que acreditar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en materia de DESCAs, aun las que tienen el propósito de nivelar la posición de grupos vulnerables.²³

A juicio de la Corte, el legislador tiene que ser cuidadoso en relación con los efectos que sus provisiones tienen sobre los grupos vulnerables por razón de sus condiciones de salud. Es decir, el paso de grupos vulnerables en razón de sus condiciones físicas a las medidas tutelares de esa población no es automática. Puede ocurrir que las medidas que pretenden protegerlos de manera reforzada sean desproporcionalmente gravosas respecto de otros bienes fundamentales y, en razón de esto, sean inconstitucionales. Las medidas que pretenden ser tutelares pueden, al mismo tiempo, vulnerar de manera inconstitucional la obligación de no discriminación a la población con necesidades especiales.²⁴

Ahora, aunque desde la doctrina se ha dado por supuesta la división entre, por un lado, los derechos civiles y políticos y, por el otro, los DESCAs, lo cierto es que la CPEUM no incorporó esta distinción. La Carta Fundamental, en su artículo 1o., párrafo tercero, prescribe, de manera indistinta que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar,

²² Puede consultarse, sobre el particular, la Acción de Inconstitucionalidad 19/2015. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26170&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

²³ Sobre el asunto puede consultarse la Acción de Inconstitucionalidad 33/2015, de 18 de febrero de 2016. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26413&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

²⁴ GUTIÉRREZ ORTIZ-MENA, Alfredo, “La Justiciabilidad del Derecho a la Salud en México”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales -Suprema Corte de Justicia de la Nación*, núm. 5, 20017, pp. 325-363.

sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”²⁵

La Suprema Corte de Justicia entendió que los principios y deberes constitucionales son predicables de todos los derechos humanos y, en ese sentido, su tutela es igualmente exigible en relación con sus componentes esenciales, sin importar si son de los conocidos como civiles y políticos o los denominados DESCAs.²⁶ Para determinar si cierta medida legislativa o un acto de autoridad es constitucional, la Corte ha reiterado en múltiples ocasiones que esa evaluación, denominada “de regularidad constitucional”, debe realizarse no sólo con base en el texto de la CPEUM, sino en atención también a lo ordenado en artículo 12 de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), incluida a jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). La Corte también ha acudido en su examen de regularidad constitucional de las medidas a la Observación 14 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas como base interpretativa de las disposiciones a analizar.²⁷

Los criterios elaborados por la Corte, especialmente a partir de la reforma de 2011, han estado en diálogo constante con el derecho internacional de los derechos humanos y los DESCAs no han sido la excepción. La idea ya consolidada del contenido normativo y obligacional del texto constitucional y de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, ha sido objeto de tematización constante e impulso jurisprudencial. El norte en este camino ha estado constituido, en cuanto al derecho a la salud se refiere, por la obligación del Estado de garantizar el disfrute del nivel más alto posible de salud física

²⁵ Sobre el punto, pueden consultarse las siguientes sentencias: Amparo en Revisión 750/2015, de 20 de abril del 2016, <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=4291> Amparo en Revisión 1374/2015, de 18 de mayo de 2016, http://207.249.17.176/Primera_Sala/Asuntos%20Lista%20Oficial/AR-1374-2015-160504.pdf Amparo en Revisión 1356/2015, de 06 de julio de 2016, http://207.249.17.176/Primera_Sala/Asuntos%20Lista%20Oficial/AR-1356-2015-160630.pdf Amparo en Revisión 100/2016, de 10 de agosto de 2016 <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2015590&Seminario=0> y Amparo en Revisión 306/2016 de 08 de marzo de 2017 https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-03/AR-306-2016-170302.pdf

²⁶ Este punto es tematizado en la Contradicción de Tesis 293/2011. <http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf>

²⁷ Al respecto puede consultarse el Amparo en Revisión 315/2010 de 28 de marzo de 2011. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23003&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

y mental. Esta obligación ha sido uno de los parámetros de evaluación principales de las políticas legislativas y públicas y el conjunto de deberes que se desprenden de aquélla.²⁸

En relación con la exigibilidad vía judicial de los DESCAs, el Tribunal ha enfatizado que estos son justiciables en sede constitucional, dadas ciertas condiciones. Aunque buena parte del diseño institucional para su protección está en manos de los legisladores y de los ejecutores de políticas públicas, su núcleo esencial tiene un contenido normativo que los hace objetos de tutela vía la acción constitucional de amparo, mecanismo judicial que, en México, está diseñado para la defensa específica de los derechos humanos.²⁹ Así, por ejemplo, cuando se trata de la protección de estos derechos en su modalidad de no discriminación o del resguardo de estos derechos respecto de ciertos grupos vulnerables sería posible exigir su protección vía acción de amparo.³⁰

La jurisprudencia constitucional ha dicho en decisiones reiteradas que el estado tiene la obligación de proteger los DESCAs de manera inmediata en su contenido mínimo esencial.³¹ Es decir, en tanto que el llamado “núcleo duro” de estos derechos es tutelable en instancia judicial mediante la acción de amparo, lo que se encuentra fuera de ese contenido mínimo está vinculado por las obligaciones de progresividad y no regresividad. Según la jurisprudencia del Máximo Tribunal hay afectación del núcleo duro de los derechos humanos (entre ellos los sociales), cuando hay un menoscabo directo y asociado de la dignidad humana.³²

²⁸ Pueden consultarse sobre el particular el Amparo en Revisión 173/2008, de 30 de abril de 2008 <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=167367&Semanaario=0> y el Amparo en Revisión 315/2010, de 28 de marzo de 2011, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23003&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

²⁹ Al respecto, puede consultarse el Amparo en Revisión 1219/2015 http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3000000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=DERECHO%2520A%2520LA%2520ALIMENTACI%25C3%2593N&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=4&Epp=20&Desde=100&Hasta=100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2012521&Hit=1&IDs=2012521,2012522,2012523,2008509&tipoTesis=&Semanaario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

³⁰ Al respecto, puede consultarse el Amparo en Revisión 378/2014. <http://207.249.17.176/segundasala/asuntos%20lista%20oficial/AR-378-2014.pdf>

³¹ MORALES, José Ignacio, “El núcleo Esencial de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales-Suprema Corte de Justicia de la Nación*, núm. 5, 2017, pp. 365-400.

³² Puede consultarse el Amparo en Revisión 566/2015. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-01/AR-566-2015-170118.pdf

En ese sentido, la Corte ha entendido que cuando los tribunales conozcan de la acción constitucional que alega la vulneración de un derecho social fundamental, deberán valorar si la afectación es de tal entidad que termina por menoscabar la integridad del quejoso. Si es el caso que se presente una afectación grave, deben especificar que el núcleo duro ha sido vulnerado y ordenar la protección inmediata del mismo.³³ Una vez que el contenido mínimo esencial ha sido tutelado, el Estado tiene a su cargo un conjunto de obligaciones orientadas a la satisfacción de los derechos sociales de la población, con los medios que considere más adecuados.

Resumiendo, la consagración constitucional de los derechos sociales fue temprana en México. La Constitución de 1917 incorporó en la Carta Fundamental estas provisiones, aunque fue con posterioridad que la jurisprudencia les reconocería carácter normativo. Los DESCAs son justiciables por varias razones, entre las que está el carácter normativo de la CPEUM en su integridad y de los derechos que incorpora. En segundo lugar, al reconocérseles carácter de derechos humanos, se los hace susceptibles de protección vía judicial-constitucional.³⁴ El contenido mínimo de los DESCAs debe ser garantizado de manera expedita por los Tribunales Judiciales, cuando sea necesario, respetando el margen de acción propio del Poder Legislativo y de las políticas públicas.

La conferencia de Sevilla (también conocida como Plan de Sevilla) sobre las reservas de la Biósfera, realizada en 1995, marca un punto de inflexión para el Consejo Internacional de Coordinación del Programa Intergubernamental sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) y su Red Mundial de Reservas de Biosfera (RMRB), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) conexos, los instrumentos sobre cambio climático y pérdida de biodiversidad, el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de Biosfera y el Plan de Acción de Madrid.³⁵

Las reservas de la biósfera son ecosistemas dedicados a responder una de las preguntas más relevantes en relación con el medio ambiente: ¿cómo conciliar la necesidad de conservar áreas biológicas diversas, propender por un desarrollo económico sostenible y respetar los valores de las comunidades que viven en esas áreas?³⁶ Se consideran reservas

³³ Amparo en Revisión 566/2015. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-01/AR-566-2015-170118.pdf

³⁴ Puede revisarse, sobre el punto, el Amparo Directo 51/2015, de 03 de mayo de 2017, <http://207.249.17.176/segundasala/asuntos%20lista%20oficial/AR-51-2015.pdf> y la Controversia Constitucional 38/2015, de mayo 17 de 2017, <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=4546>

³⁵ UNESCO, “Estrategia del Programa el hombre y la Biosfera”, 2015. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002346/234624s.pdf>

de la biósfera a las áreas costeras, del ecosistema marino y de los ecosistemas terrestres, mismos que se encuentran protegidas en el programa MAB. Las recomendaciones surgidas de la conferencia de Sevilla se derivan de una reunión realizada en 1995 entre los principales expertos sobre estos temas, la cual tiene como producto unas recomendaciones sobre el futuro de las reservas de la biósfera en el siglo XXI. También arrojó como resultado la elaboración de los estatutos sobre cómo deben tratarse estas áreas y las prácticas necesarias para el buen funcionamiento de las reservas de la biósfera, incluidos en la Resolución 28 C2.4 de la Conferencia General de la Unesco, celebrada también en 1995.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), ambos realizados en 1992, dedican un lugar especial a destacar la importancia de las reservas de la biósfera en el desarrollo de sus metas, conocida como Agenda 21. Enfatizan que estas reservas son funcionales, dadas sus características ambientales excepcionales tanto para el seguimiento y la observación científica a largo plazo, así como para la educación y sensibilización del público, principalmente, las comunidades que habitan estas reservas y que son esenciales para su conservación y uso sostenible.

Estos resguardos son, entre otras cosas, polo del desarrollo regional y de las políticas públicas de ordenación del territorio. Su conservación y cuidado requiere, entonces, la actuación conjunta de los Estados en sus diversos niveles territoriales (desde el municipio hasta la federación) y de la red mundial de reservas de la biósfera para cumplir los objetivos fijados en la Agenda 21, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Conferencia de Río.

Dado entonces el marco de acción y parámetro de interpretación de los derechos sociales establecido por la CPEUM y los instrumentos y decisiones internacionales vinculantes, la jurisprudencia constitucional mexicana ha desarrollado un entendimiento dinámico de estos derechos a la luz del imperativo de protección de las reservas de la biósfera.

En diversos fallos la Suprema Corte se ha referido específicamente al tema de las reservas de la biósfera, en términos de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano a partir de la Conferencia de Sevilla. Ha señalado en este sentido que los derechos medioambientales que se consideren amenazados o vulnerados pueden ser protegidos mediante el procedimiento de amparo. Siguiendo el precedente marcado por la interpretación de los derechos sociales más usuales, como salud y educación, la Corte

³⁶ UNESCO, “Reservas de la biósfera: la estrategia de Sevilla y el marco estatutario de la red mundial”, 1996. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001038/103849sb.pdf>

enfatisa que, en su núcleo esencial, estas provisiones constituyen derechos humanos tutelables por esta vía.³⁷

Esta Corte ha destacado cómo en múltiples Tratados internacionales de los que México es parte se recalca la centralidad del principio de precaución. Esto significa que cuando se impulsan juicios de protección de derechos humanos medioambientales, como el juicio de amparo, sólo es requerido un principio confiable de prueba y no la plena acreditación de la afectación (Convenio sobre la Diversidad Biológica, art. 7 y Convenio sobre el cambio climático, art. 3). Ante la duda respecto de la amenaza a la salud pública en estos términos, las autoridades competentes deben proceder a la protección.

La Suprema Corte también ha resaltado que, dadas las características definitorias de estos derechos, afectan un rango muy amplio de sujetos y comunidades. Por eso, el indicio de prueba o la prueba plena de amenaza de un derecho medioambiental aunque puede ser alegada por un único individuo, tiene efectos insoslayables sobre la población en general en la que habita. En suma, los servicios ambientales objeto de esta tutela benefician de manera indistinta a los seres humanos ubicados en ese hábitat.

En suma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido desarrollando una doctrina tutelar en relación con los derechos humanos en su núcleo esencial. Esta tendencia protectora se consolidó y potenció a partir de la reforma de derechos humanos de 2011, que puso a los derechos fundamentales como centro gravitacional del ordenamiento constitucional mexicano. Un rasgo fundamental de esta interpretación de las garantías básicas es la ausencia de distinción tipológica de los mismos en derechos civiles y políticos y sociales. Por eso, cuando se analiza la jurisprudencia constitucional sobre los derechos medioambientales en su componente nuclear, sobre todo a partir de la Conferencia de Sevilla, no es difícil concluir que los derechos medioambientales, especialmente los asociados a la protección de la biosfera no están divididos tajantemente. Por el contrario, se parte de los supuestos de interdependencia y codeterminación de su tutela como derechos humanos. En el siguiente punto de este cuestionario, se presentará de manera más integral la evidencia que sustenta esta afirmación.

2. ¿Cómo se han desarrollado los derechos fundamentales individuales y derechos políticos desde la justicia constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla?

Como fue enfatizado abundantemente en la respuesta a la pregunta sobre la relación entre derechos sociales, la Conferencia de Sevilla y la justicia constitucional, a partir de la reforma de derechos humanos realizada a la Constitución mexicana en 2011 se diluyen en términos de los artículos de la ley fundamental la distinción doctrinal entre derechos civiles y políticos y DESCA. También se interpreta la acción de tutela de derechos

³⁷ Al respecto puede consultarse el Amparo en Revisión AR 779/2014, de 31 de marzo de 2016, <http://207.249.17.176/segundasala/asuntos%20lista%20oficial/AR-779-2014.pdf>

humanos, el juicio de amparo, en términos del estándar probatorio exigido a quien alega la vulneración de una garantía fundamental, sobre todo si es de índole medioambiental.

Dada la naturaleza científicamente compleja de las pruebas de afectación de derechos medioambientales, la Suprema Corte ha reiterado que no pueden exigirse pruebas técnicas costosas y definitivas y, además, dadas la importancia e implicaciones de un medio ambiente amenazado, la prueba de interés legítimo en los resultados del proceso no es, tampoco, la demostración científica de afectación directa.

En relación con la fuente constitucional de protección de los derechos medioambientales en su núcleo esencial como derechos humanos el artículo 4o. constitucional prescribe que todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y su bienestar. Igualmente, señala que el Estado se encuentra obligado a la protección y garantía de este derecho y, en ese sentido, el deterioro de éste generará responsabilidades legales a quien cause ese daño. Estos derechos, conocidos doctrinariamente como de tercera generación, son condición de posibilidad de la protección adecuada de todos los demás derechos humanos, entre ellos los civiles y políticos y los DESCAs.

La Corte ha señalado abundantemente que las condiciones medioambientales de un ecosistema y las reservas de la biósfera influyen de manera directa en la salud de los sujetos, y el conjunto de circunstancias alrededor del deterioro o mejoramiento de la salud posibilitan directa o indirectamente la habilidad que tienen las personas para manifestarse como sujetos políticos y exigir el reconocimiento y respeto de sus derechos. Por ello, el Estado y la ciudadanía, el primero como primer obligado y la segunda como primera beneficiaria, deben trabajar conjunta y solidariamente en la conservación de un medioambiente sano.³⁸

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente (LGEEPA) señala respecto de las áreas protegidas (entre ellas la red de reservas de la biósfera, los parques naturales y las áreas de flora y fauna) que, en el primer círculo, sólo podrán llevarse a cabo actividades de manera restringida y vigilada. Es decir, actividades vinculadas con la protección de recursos naturales, el incremento de la flora y fauna y, en términos globales, con la preservación de los ecosistemas y sus elementos. Esto supone la posibilidad de adelantar, de manera acotada, actividades de investigación, recreación, turismo y educación ecológica.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha interpretado de manera evolutiva lo que implica ser titular de un derecho humano subjetivo. Así, no se trata de la defensa tradicional de los derechos civiles y políticos como los únicos auténticos y susceptibles de

³⁸ Al respecto puede consultarse el Amparo en Revisión AR 779/2014, de 31 de marzo de 2016, <http://207.249.17.176/segundasala/asuntos%20lista%20oficial/AR-779-2014.pdf>

amparo constitucional, y de los DESCAs como deberes propios de las políticas públicas estatales sin derecho correlativo. Por el contrario, dado el carácter insoslayable del medioambiente como condición necesaria de la supervivencia humana (vida, integridad, salud, educación, participación política, etc.), los derechos civiles no son comprendidos ni amparados adecuadamente si se los aísla ilegítimamente de los derechos medioambientales.

Así, uno de los efectos que, de manera conjunta, han traído tanto la reforma de derechos humanos ya mencionada, como el Convenio de Sevilla es la conciencia y el desarrollo en la jurisprudencia constitucional mexicana de la indivisibilidad e inalienabilidad de los derechos medioambientales, de los sociales y de los civiles y políticos.

Específicamente sobre las reservas de la biósfera y los objetivos del Plan 21 a los que se refiere tan enfáticamente la conferencia de Sevilla, el Máximo Tribunal constitucional mexicano ha reiterado que, para que estas metas se cumplan, debe respetarse la zonificación de estos ecosistemas. Lo anterior supone una restricción legítima de los tradicionalmente denominados derechos civiles y políticos, y una búsqueda activa de preservación de los DESCAs. En suma, el respeto de la responsabilidad ambiental leída en clave de derechos humanos constitucionalmente tutelados significa proteger y promover los recursos naturales con el fin de garantizar los derechos humanos de todos a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo y preservación de su bienestar. También, en atención al principio de preservación arriba expuesto, cuando se alega la afectación de una garantía de esta índole, aunque no exista prueba científica que lo respalde, bastará con un principio de certeza para proceder a su tutela.³⁹

Este Alto Tribunal ha señalado en diversas oportunidades que los principios sobre derechos humanos aplican a todos estos y no sólo a un subconjunto. Así, para ilustrar el punto, se ha reiterado que el principio de progresividad en la protección, atribuido típicamente a los DESCAs, aplica igualmente a los derechos civiles y políticos.⁴⁰ Por eso, y en términos de la pregunta sobre el desarrollo, los derechos fundamentales individuales y derechos políticos desde la justicia constitucional han tenido un destino similar al de los DESCAs a partir de la conferencia de Sevilla. En tanto los objetos de estos derechos humanos son entendidos como prestaciones básicas interdependientes e indivisibles, la jurisprudencia constitucional no ha les dado un trato diferenciado. El medioambiente sano es la condición de posibilidad de la titularidad y disfrute de los demás derechos

³⁹ Al respecto puede consultar el Amparo en Revisión AR 19 de 2013 de 30 de mayo de 2013, <http://sif.scjn.gob.mx/SIFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2004793&Clase=DetalleTesisBL&Seminario=0>

⁴⁰ Sobre el punto se puede consultarse el Amparo en Revisión AR 750/2015 de 20 de abril de 2016, <http://200.38.163.178/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2013205&Clase=DetalleTesisBL&Seminario=1>

básicos y es él mismo, tanto como los derechos derivados de las reservas de la biósfera tematizados por la conferencia de Sevilla, objeto de amparo constitucional.

3. Avances y retos obtenidos para fortalecer los estados democráticos, desde la justicia constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla.

Uno de los avances más importantes en relación con el fortalecimiento del Estado democrático, desde la justicia constitucional y a partir de la conferencia de Sevilla, es la reforma de derechos humanos de 2011a la CPEUM, como ya se ha mencionado. Entre las condiciones posibilidad de ese fortalecimiento está la posibilidad de que los sujetos reclamen el respeto a sus derechos y la promoción de su bienestar, sobre todo cuando se trata de exigencias derivadas de sus garantías fundamentales.

En ese sentido, tanto la Conferencia de Sevilla, como la reforma de derechos humanos han sido determinantes en el entendimiento de los derechos medioambientales, entre ellos los asociados con la protección de las áreas de resguardo de la biósfera, como interdependientes y codeterminados. Así, aunque doctrinalmente se mantiene la categorización de derechos en civiles y políticos, por un lado, y DESCAs, por el otro, la interpretación de la jurisprudencia constitucional ha ido consolidando la idea de que unos son condición de posibilidad de los otros. Por ejemplo, a todos estos aplica el principio de progresividad en el sentido de que debe ser amparado constitucionalmente su núcleo fundamental e ir avanzando de manera constante e incremental, de acuerdo con los recursos disponibles, en la garantía más alta posible del disfrute pleno de estas prestaciones.

También se ha llegado a la convicción de que el ejercicio democrático requiere de la protección y ejercicio práctico de las libertades básicas y políticas para la formación y exigencia de cumplimiento de necesidades básicas. Pero, también es central contar en este proceso con las condiciones de vida fundamentales que permitan expresar esas preferencias, tales como buenas condiciones de salud y saneamiento básico y niveles de educación óptimos para esos efectos. Todo esto requiere que los bienes comunes constituidos por cuestiones como un aire limpio, agua potable y, en general, un medio ambiente sano, estén de igual manera tutelados.

En suma, uno de los avances centrales para la consolidación del Estado democrático en México desde la justicia constitucional, y partir de la conferencia de Sevilla, ha sido el reconocimiento de los derechos medioambientales como humanos y, en ese sentido, como susceptibles de protección constitucional mediante el juicio de amparo. La posibilidad de formar preferencias políticas individuales, de exigir determinadas prestaciones como fundamentales y de complejizar el objeto de esos derechos y de la tutela que demandan, en términos de políticas públicas y de amparo constitucional, ha sido uno de los avances

centrales en términos de participación democrática facilitada por la justicia constitucional mexicana.

En relación con los retos, uno de ellos ha sido, precisamente, la complejidad de los conocimientos y la experticia científica en la prueba de las afectaciones medioambientales, en general, y de las reservas de la biósfera, en particular. Aun cuando el principio de prevención aplica a la demostración de la afectación por parte de quienes solicitan protección vía el juicio constitucional de amparo, el reto de interpretación judicial de la información sigue presente. Otro de los desafíos que han tenido que asumir los jueces constitucionales entre ellos, y la Suprema Corte como órgano de cierre, ha sido seleccionar, interpretar y dar efectos jurídicos a los informes especializados sobre afectaciones medioambientales.

Otra complejidad que compete a la justicia constitucional, al igual que a los formuladores y ejecutores de política pública es la armonización de los diversos intereses en las reservas de la biósfera. Es decir, el desarrollo de planes federales y regionales sostenibles que permitan proteger la identidad de esos ecosistemas, la posibilidad de desarrollar investigaciones pertinentes, de avanzar en un turismo razonable y, al mismo tiempo, involucrar a las poblaciones de estas zonas es su preservación y en el avance de su propio bienestar. La planeación adecuada en estos espacios, junto con el reconocimiento de la codependencia y tutela de los derechos humanos asociados a ellos, de índole política o civil, o a los DESCAs, ha sido uno de los avances más importantes a partir de la Conferencia de Sevilla y constituye, a su vez, uno de los retos principales para la justicia constitucional.

MESA QUINTA. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, INTERNET Y REDES SOCIALES, ORIENTADOS AL DERECHO CONSTITUCIONAL

1. ¿Deberían incluir los países iberoamericanos, dentro de los derechos sociales consagrados en la Constitución, el acceso a internet y a las redes sociales?

El reconocimiento del derecho de acceso a internet y a las redes sociales en las constituciones iberoamericanas es sumamente relevante, debido a que habilita a las personas para que puedan gozar de otros derechos fundamentales, tales como el derecho de acceso a la información, el derecho de libertad de expresión, el derecho a la educación, entre otros. El reconocimiento de estas prerrogativas como derechos sociales a nivel constitucional no garantiza necesariamente el acceso de la ciudadanía a estos servicios por ser estos de naturaleza prestacional. Lo anterior significa que su ejercicio presenta los problemas de justiciabilidad que tiene el resto de los derechos sociales tal y como estos han sido entendidos tradicionalmente; esto es, el problema del entendimiento de los derechos sociales como derechos subjetivos, los recursos públicos limitados para

garantizarlos y su carácter antidemocrático.⁴¹ Además de ello, estos derechos cuentan con un problema adicional porque normalmente el Estado delega en empresas privadas la prestación de los servicios de telecomunicaciones que permiten garantizar el goce del derecho de acceso a internet.

A pesar de que en América Latina el acceso a internet aumentó 162% entre 2006 y 2015, constitucionalizar este derecho es necesario porque el crecimiento mencionado no ha sido homogéneo entre los países debido a su desigual desarrollo, comparativamente hablando. Además, el acceso a internet es muy precario en las zonas rurales o de geografía remota y de economías profundamente desiguales entre los hogares.⁴²

En relación con las redes sociales, América Latina es la región del mundo en la que su uso se ha vuelto más intensivo y permea la vida cotidiana de la sociedad en general. México, Argentina, Perú, Chile y Colombia se encuentran entre los diez países del mundo con mayor porcentaje de usuarios de redes sociales. Facebook es la plataforma más utilizada en esta región y nueve de las diez redes sociales que más se usan provienen de plataformas globales y no regionales. Solamente existe una plataforma de redes sociales creada en la región.⁴³

Desde 2013, el derecho de acceso a internet está contemplado en el artículo 6o. de la CPEUM, en el cual se señala que “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”. Además, la Suprema Corte ha reconocido el derecho de acceso a internet dentro de la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales.⁴⁴

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el Estado ha delegado en empresas privadas la prestación de los servicios que hacen posible el ejercicio de este

⁴¹ Un estudio relevante sobre los derechos sociales y los problemas que plantea su ejercicio se encuentra en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año III, número 5, Ciudad de México, julio-diciembre 2017.

⁴² Naciones Unidas CEPAL, *La nueva revolución digital. De la internet del consumo a la internet de la producción*, 2018: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38604/4/S1600780_es.pdf

⁴³ Naciones Unidas CEPAL, *La nueva revolución digital. De la internet del consumo a la internet de la producción*, 2018: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38604/4/S1600780_es.pdf

⁴⁴ Vid Amparo en revisión 1242/2015, Segunda Sala. Se trata de un caso en el que una comunidad indígena demandó a una empresa privada que le interrumpió unilateralmente el servicio de internet y de telefonía fija. Una revisión pormenorizada de algunos casos en los que la Suprema Corte se ha pronunciado sobre estos derechos está en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año III, número 5, Ciudad de México, julio-diciembre 2017.

derecho, como ocurre en todos los países de América Latina. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), únicamente el 50.9% de los hogares mexicanos tiene acceso a internet⁴⁵ y los servicios de banda ancha móvil son más utilizados que los de banda ancha fija.⁴⁶ Aunque la mayor parte de la población goza de este derecho, todavía hace falta avanzar significativamente para que sea un derecho asequible e igualitario para todos los mexicanos.

Por todo lo anterior, podemos concluir que el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a internet ha sido necesario para hacer posible el ejercicio de otros derechos, tales como los de acceso a la información o educación, así como el acceso a los servicios proporcionados por las redes sociales. Este reconocimiento requiere también que los gobiernos adopten medidas necesarias para su desarrollo y que diseñen políticas públicas adecuadas que permitan su ejercicio de manera igualitaria. Además, los tribunales que revisan la constitucionalidad de las normas y los actos deben reconocer el derecho de acceso a internet dentro de la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales y contar con mecanismos idóneos para hacer justiciables estos derechos.

2. ¿Cuentan los países iberoamericanos con una legislación adecuada que proteja la intimidad y la dignidad humana, con relación al uso del internet, las redes sociales y el derecho al olvido?

Como se ha mencionado en la respuesta a la pregunta anterior, para hacer uso de Internet y de redes sociales es necesario utilizar una conexión que es gestionada por un concesionario. Además, existen otras figuras que intervienen en la prestación de este tipo de servicios y que dan lugar a la llamada economía de Internet o digital,⁴⁷ tales como los proveedores de redes sociales, de servicios prestados a través de sitios web, entre otros, que pueden estar establecidos en el mismo o en diferente país. Lo anterior es relevante porque al utilizar este tipo de servicios se produce un tratamiento de los datos personales de los usuarios que crea la llamada “huella digital” que, en más de las ocasiones, es invisible o desconocida para los mismos usuarios.⁴⁸ Por ello, es necesario que existan normas bien

⁴⁵ INEGI. TIC´S en hogares 2017: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>

⁴⁶ Naciones Unidas CEPAL, *La nueva revolución digital. De la internet del consumo a la internet de la producción*, 2018: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38604/4/S1600780_es.pdf

⁴⁷ PIÑAR MAÑAS, José Luis y RECIO GAYO, Miguel, “La privacidad en Internet”, en *La Constitución en la sociedad y economía digitales*, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, p. 37.

⁴⁸ Grupo de trabajo del artículo 29, *Recommendation 1/99 on Invisible and Automatic Processing of Personal Data on the Internet Performed by Software and Hardware*, 1999:

diseñadas que garanticen de manera efectiva la privacidad y la protección de los datos personales de los usuarios de estos servicios, especialmente cuando se trata de menores de edad.⁴⁹

Un estudio sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México de la AMIPCI (Asociación de Internet.mx) de 2015 señala que el principal uso de Internet es para acceder a redes sociales (85%). Las redes sociales son un medio de comunicación en el que los usuarios comparten constantemente sus datos personales, por ello, es necesario que los países propicien que los responsables del tratamiento de los datos y las autoridades competentes, ya sean administrativas o judiciales, protejan a las personas físicas cuyos datos personales son objeto de tratamiento, de manera que se garanticen los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales. Es importante en este sentido contar con legislación adecuada y proporcionar suficiente información a los usuarios para crear una cultura en la sociedad sobre la materia.⁵⁰

Actualmente, los países de América Latina tienen diversos niveles de protección de datos y distintas estrategias de regulación. De acuerdo con un estudio de 2017, la mayoría de las leyes sobre protección de datos que existen en América Latina se han adoptado durante la última década,⁵¹ pero todavía persisten vacíos legales puesto que algunos países están en proceso de adopción o modificación de leyes que protejan o refuercen la protección a los usuarios y sus datos personales. Por ejemplo, en Brasil se está discutiendo la adopción de una ley general de protección de datos, mientras que países como Argentina y Chile están contemplando reformar sus leyes actuales, en el primer caso con el objetivo específico de mantener el parámetro de nivel adecuado que establece la Comisión Europea y, en el segundo caso, para dar respuesta a los compromisos internacionales adoptados en la materia. Es importante destacar que Argentina y Uruguay son los países latinoamericanos que tienen las leyes más sólidas de protección de datos, por lo que cuentan con el reconocimiento de la Comisión Europea de un nivel adecuado de protección de datos.⁵² Y también cabe mencionar que México fue invitado en 2017 a

http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/1999/wp17_en.pdf

⁴⁹ RECIO GAYO, Miguel, *Ensayos 25 para la transparencia de la Ciudad de México. La protección de datos en el ámbito de las telecomunicaciones e internet*, Infodf, 2015, pp. 63-79.

⁵⁰ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, “La protección de datos personales y notas sobre los desafíos de Internet”, en Miguel Recio Gayo, (coord), *La Constitución en la sociedad y economía digitales*, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, pp. 31-32.

⁵¹ GREENLEAF, Graham, *Global Tables of Data Privacy Laws and Bills* (5th Ed. 2017, updated March 2017), 2017.

⁵² Disponible en: <https://www.dlapiperdataprotection.com/#handbook/world-map-section/2>. Un estudio comparativo sobre las leyes de privacidad en los países de América Latina se encuentra en *Privacy Law in*

acceder al Convenio 108 del Consejo de Europa y a su protocolo adicional,⁵³ lo que supondrá la planeación de estrategias para garantizar los altos estándares internacionales en materia de protección de datos, siguiendo así el camino de Uruguay, que fue el primer país en hacerlo.

En lo tocante al derecho al olvido en internet, el ejercicio de este derecho permite a los usuarios de internet solicitar a un buscador o motor de búsqueda que cuando el criterio de búsqueda sea su nombre y apellidos no aparezcan resultados basados en estos datos, lo que implicaría la eliminación de los vínculos o ligas relacionadas con esta persona de la lista de resultados. Sin embargo, este derecho no es absoluto, por lo que son las autoridades competentes (tanto administrativas como judiciales) las que deben evaluar cada una de las solicitudes y asegurarse de que se protejan los derechos fundamentales de las personas estableciendo parámetros definidos para realizar esta ponderación.⁵⁴

El derecho al olvido es un concepto que adquirió especial relevancia en 2014, a propósito de un caso sobre privacidad y libertad de expresión que fue planteado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por un ciudadano español.⁵⁵ En este caso, una persona ejerció su derecho de oposición ante un periódico solicitando que eliminara una liga que aparecía en el buscador de Google al introducir su nombre y apellidos. En la liga se hacía referencia a una subasta de un bien raíz por un embargo producto de una deuda con la Seguridad Social. Tanto el periódico como Google se negaron a dar cumplimiento a la solicitud. Sin embargo, ante la negativa de Google Spain, S.L. de atender la solicitud, el solicitante reclamó a la Agencia Española de Protección de Datos, la cual inició un procedimiento de tutela de derechos. La resolución de la Agencia fue recurrida ante la Audiencia Nacional, la cual a su vez planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea estableció el alcance de la protección otorgada por el derecho a la supresión de datos personales. En la sentencia se resolvió que los usuarios tienen derecho a que los buscadores de internet eliminen ciertos vínculos de los resultados de búsqueda cuando ésta se haya hecho utilizando su nombre, siempre que

Latin American & The Caribbean, Bloomberg BNA, Privacy and Security Law Report, 2015: https://www.bna.com/uploadedFiles/BNA_V2/Legal/Pages/Custom_Trials/PVRC/Privacy_Laws_Latin_America.pdf?elqTrackId=B1BE04049403C22ADB6A7C7541A0EC97&elqaid=168&elqat=2

⁵³ Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-426-17.pdf>

⁵⁴ RECIO GAYO, Miguel, *Ensayos 25 para la transparencia de la Ciudad de México. La protección de datos en el ámbito de las telecomunicaciones e internet*, infodf, 2015, pp. 80-86.

⁵⁵ “Google España SL, Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González”. El ejercicio de este derecho tiene dos componentes: el derecho a la supresión y el derecho a la exclusión de resultados de búsqueda.

el contenido de estos vínculos tenga información “inadecuada, irrelevante o excesiva”. Los debates que se han generado alrededor de este caso abundan sobre el conflicto que puede surgir a partir de la aplicación de este criterio y la protección de otros derechos como el de la protección de datos personales de los usuarios, la libertad de empresa, el derecho al acceso a la información y la libertad de expresión, sobre todo cuando se considera que internet, como ha apuntado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es “una ‘herramienta única de transformación’, dado el alto potencial que presenta para la realización efectiva y universal del derecho a buscar, recibir y difundir información”.⁵⁶

A partir de lo anterior, muchos países de América Latina ya han incluido en su legislación nacional sobre protección de datos el derecho a la supresión o cancelación de datos personales, tomando como referente la Directiva de protección de datos de la Unión Europea. Después del fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea mencionado anteriormente, el derecho al olvido ha sido discutido tanto por autoridades administrativas como judiciales en varios países de la región.⁵⁷ Por ello, existen distintas interpretaciones sobre los alcances de este derecho y los conflictos que su ejercicio puede generar entre ciertos derechos fundamentales, tales como los derechos a la privacidad, a la libertad de expresión, a la protección de datos personales, a la libertad informática o la autodeterminación informativa, o incluso el acceso a la información, por lo que no se trata de un debate cerrado.⁵⁸

Es importante mencionar, en cuanto al uso de las redes sociales, que el ejercicio del derecho al olvido podría dar a los usuarios mayor seguridad jurídica y confianza en el manejo de los datos que deciden compartir, ya que les permitiría eliminar ciertos datos en el ejercicio de este derecho, garantizándose así lo correspondiente a la autodeterminación informativa de las personas.⁵⁹

⁵⁶ MAQUEO RODRÍGUEZ, María Solange, “La libertad de expresión en el entorno digital. Retos frente a la privacidad”, en Miguel Recio Gayo, (coord.), *La Constitución en la sociedad y economía digitales*, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, p. 121.

⁵⁷ Por ejemplo, en Argentina, donde la Corte Suprema de la Nación ratificó en el caso “Gimbutas” que no hay un derecho al olvido; en Colombia, donde la Corte Constitucional emitió una importante sentencia en el caso de la web de un diario electrónico, o en Perú, donde la Dirección General de Protección de Datos Personales resolvió en 2015 un caso relativo al buscador de Google.

⁵⁸ Un análisis sobre los parámetros que se han establecido para analizar el derecho al olvido en el mundo puede consultarse en: *Access Now: Documento de posición. Analizando el “derecho al olvido” en el mundo*, 2016: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2016/10/the-Right-to-be-forgotten-Spanish.pdf>

⁵⁹ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Lilibeth, “Derecho al olvido como garantía para la autodeterminación informativa en redes sociales”, IV Foro Internacional Derechos Humanos y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC): Disponible en:

3. ¿Qué relevancia tiene para la justicia constitucional el principio de neutralidad de las redes sociales y qué relación guarda con los derechos fundamentales en Iberoamérica?

La neutralidad en la red es un principio de no discriminación que tiene por objeto preservar la apertura en internet y proteger a los usuarios en el goce de sus derechos. Lo que implica este principio es que el tráfico de internet reciba el mismo trato sin restricciones o interferencias, salvo por razones legítimas, necesarias y proporcionadas, ya que de otra forma se violarían derechos fundamentales. En relación con las redes sociales, las técnicas de gestión y tráfico de internet pueden discriminar ciertos contenidos únicamente en este último supuesto, ya que de lo contrario podrían vulnerar los derechos a la libertad de expresión y de información⁶⁰ o el de acceso a la información.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la relevancia del tratamiento no discriminatorio de la información y las ideas. Para la Corte Interamericana el flujo de información debe ser tratado con igualdad y el Estado debe impulsar el pluralismo informativo.⁶¹ Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha insistido en que la libertad de expresión no solamente está relacionada con el contenido de la información, sino con el medio por el cual se difunde esa información (como lo son las redes sociales), por lo que cualquier restricción a los medios de difusión podría ser susceptible de violar derechos fundamentales.⁶² Por otro lado, garantizar la neutralidad en la red en el uso de las redes sociales es fundamental para garantizar la competencia y la igualdad de oportunidades en el mercado.

Es por ello que el Estado debe encargarse de garantizar la neutralidad de internet y de las redes sociales, considerando en particular su participación en los foros de gobernanza sobre internet,⁶³ ya que con ello se protegen el crecimiento económico, la innovación, los derechos fundamentales y los valores democráticos.

<http://www.transparencia.udg.mx/sites/default/files/Derecho%20al%20olvido%20como%20garant%C3%ADa%20para%20la%20autodeterminaci%C3%B3n%20informativa%20en%20las%20redes%20sociales.pdf>

⁶⁰ BELLI, Luca, “Neutralidad de la red, zero-rating y el Marco Civil de Internet”, en Agustina del Campo (comp.), *Hacia una internet libre de censura II. Perspectivas en América Latina*, Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2017.

⁶¹ CIDH, *Kimel vs. Argentina*, de 2 de mayo de 2008; CIDH, *Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina*, de 29 de noviembre de 2011.

⁶² TEDH, *Autronic AG v. Switzerland*, sentencia N° 12726/87; TEDH, *Ahmet Yildirim v. Turkey*, sentencia N° 3111/10.

⁶³ Ver: <https://www.intgovforum.org/multilingual/es/>