

REFORMAS EN DERECHOS HUMANOS Y AMPARO DE 2011: UNA DÉCADA DE TRANSFORMACIÓN FRUSTRADA

Julietta Morales Sánchez*

RESUMEN

A una década de vigencia del mandato constitucional en derechos humanos, es importante reflexionar acerca de los alcances y deficiencias –en todos los ámbitos y desde todas las perspectivas– de las reformas en derechos humanos y amparo, entendidas como una sola, integral y complementaria, cuya capacidad transformadora, beneficios y posibles efectos lamentablemente no se han hecho efectivos. Para entender las causas de esta grave realidad, primero se aborda el artículo 1o. constitucional, para analizar cómo y por qué el derecho internacional debería constituirse en el eje de la transmutación constitucional en México. Posteriormente, se reflexiona sobre el control de convencionalidad y el amparo, para discutir si constituyen o no garantías fortalecidas de los derechos humanos; particularmente, se analiza la evolución, retroceso o vaivenes de los criterios del Poder Judicial Federal. Finalmente, se tratan los obstáculos sociojurídicos para la transformación constitucional en México y los retos que tiene por delante la adecuada implementación de la reforma de 2011.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo forma parte de la obra colectiva denominada *Las reformas constitucionales de derechos humanos y amparo: a diez años de su promulgación*, producto de

* Profesora de tiempo completo, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora Nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt). Doctora en Derecho, Facultad de Derecho de la UNAM; Doctora en Derecho Constitucional, Universidad de Castilla-La Mancha (España); Maestra en Derecho, UNAM; Licenciada en Derecho, Universidad Autónoma de Chiapas. juliettemora@hotmail.com

la brillante iniciativa del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer. Es preciso que se convoque a reflexionar cuáles son han sido los aciertos y deficiencias –en todos los ámbitos y desde todas las perspectivas– que han existido en una década de vigencia del mandato constitucional en materia de derechos humanos,¹ particularmente por ser un tema sensible y con impacto social, pero ahora acentuado justamente por más de un año de los estragos del covid-19.

El título de esta colaboración refleja la hipótesis sobre la que versarán las siguientes líneas. Se afirmará a continuación que las dos reformas –que pueden ser entendidas como una sola integral y complementaria– tenían una capacidad transformadora a la máxima potencia, pero que, lamentablemente, sus beneficios y posibles efectos no se produjeron. Por ello es necesario reflexionar sobre cuáles fueron las causas de esta grave realidad. En un primer momento se hablará someramente del artículo primero constitucional, para después analizar cómo y por qué el derecho internacional debería constituirse en el eje de la transmutación constitucional en México. Posteriormente, se reflexionará sobre el control de convencionalidad y el amparo, para dilucidar si estos son o no garantías fortalecidas de los derechos humanos; particularmente, se analizará la evolución, retroceso o vaivenes de los criterios del Poder Judicial Federal. Finalmente, se abordarán los obstáculos sociojurídicos para la transformación constitucional en México y los retos que tiene por delante la adecuada implementación de la reforma de 2011.

Durante los debates del Senado de la República en torno a la reforma de derechos humanos, el día 8 abril de 2010 se afirmó que “la Constitución de nuestro país se ha rezagado respecto a los avances del derecho internacional de los derechos humanos”. Además, se sostuvo que “estamos viviendo un momento en el que los derechos humanos parecen ser secundarios” y se enfatizó que “acostumbrar a una sociedad a la normalidad de la violación de derechos humanos, es uno de los peores atentados”.²

¹ Véanse otros trabajos de quien escribe a raíz del décimo aniversario de la reforma en materia de derechos humanos: Morales Sánchez, Julieta, “Cambio de paradigma derivado de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política: derechos, obligaciones y principios”, en *A 10 años de la reforma en materia de derechos humanos*, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Facultad de Derecho UNAM, Tirant lo Blanch, 2021, en prensa; y “Políticas públicas a partir de la reforma de derechos humanos de 2011”, en *Reflexiones a 10 años de la reforma constitucional de derechos humanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2021, en prensa.

² García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *Constitución y derechos humanos. La reforma constitucional sobre derechos humanos*, 5 ed., México, Porrúa, UNAM, 2019, p. 78.

¿Ha sido una década de transformación frustrada? Quizás se pueda contestar con el pensamiento de Perfecto Andrés Ibáñez cuando afirma que existe “una divergencia inevitable [...] entre la proclamación ideal-constitucional de los derechos, su grado de plasmación legal y, todavía más, sus índices de realización empírica, siempre desoladoramente deficiente. Así resulta que las promesas constitucionales se han visto permanentemente incumplidas”.³

II. ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL:

¿EFECTOS TRUNCADOS O NUNCA GENERADOS?

El artículo 1o. constitucional es, sin duda, el bastión de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, ya que contiene una serie de herramientas para la reconstrucción del derecho y de los derechos en México. No se analizará el contenido de dicho artículo, ya que el mismo ya ha sido materia de amplios y extraordinarios estudios,⁴ además de que se excedería la naturaleza de este breve trabajo. Pero sí es preciso recordar que el potencial transformador que tiene el artículo 1o. radica justamente en sus tres primeros párrafos reformados/introducidos en el 2011. Sobre el primer párrafo se hará referencia *infra*; en lo que concierne a los demás es necesario recordar que:

1. El segundo párrafo del artículo 1o. contiene dos herramientas hermenéuticas con el mandato constitucional respectivo de ser aplicadas por todas las autoridades que interpretan los derechos humanos: interpretación conforme y principio *pro persona*. Es válido recordar que la interpretación del derecho y de los derechos se realiza por el ámbito judicial, pero no exclusivamente, ya que existe interpretación en sede administrativa,⁵ autónoma y legislativa, aunque esta última sea quizás menos evidente

³ Andrés Ibáñez, Perfecto, “Introducción”, en Andrés Ibáñez, Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996, p. 10.

⁴ A manera de ejemplo, véanse, entre muchas otras, las siguientes obras: García Ramírez y Morales Sánchez, *Constitución y derechos humanos*, cit., passim; Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM, 2011; Caballero Ochoa, José Luis y Sánchez Gil, Rubén (coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et al., *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. In Memoriam Dr. Héctor Fix-Zamudio*, 3 ed., México, UNAM, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021. Además, para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, véase la “Metodología”, en el portal Reforma DH. Recurso para la formación en Derechos Humanos.

⁵ Morales Sánchez, Julieta, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, Porrúa, UNAM, 2020, pp. 101-122.

- o practicada. Por supuesto, todas las anteriores interpretaciones quedan sujetas a revisión judicial.
2. En el párrafo tercero se consagran cuatro obligaciones a cargo de todas las autoridades (promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos), aunado a cuatro principios (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad), a lo que también se suma cuatro deberes (prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos). A pesar de las grandes posibilidades de incidencia que pudo haber tenido este párrafo en la vida de las personas, esto no se produjo.
 3. Se han realizado diversos esfuerzos de capacitación de servidores públicos en el seno de los Poderes Judicial y Ejecutivo, particularmente. Una problemática, relacionada puntualmente con el ámbito ejecutivo, es la renovación de sus cuadros en cada administración. En sede judicial, debido a la carrera judicial, la permanencia es mayor, por lo que los esfuerzos de capacitación no se pulverizan ni desaparecen. Pero en la administración pública federal, local y municipal, se capacita hoy a un grupo de servidores públicos que muy posiblemente ya no estarán mañana, de modo que en la nueva administración se deberá volver a empezar desde cero. Por ello, la socialización de los contenidos de la reforma a toda la población puede funcionar como un mecanismo que permita y fortalezca su exigibilidad.
 4. También se intentó crear la “pedagogía de la reforma”, elaborando documentos que socializaran su contenido y ayudaran a su cumplimiento,⁶ a la luz de la frase coloquial de “explicando con peras y manzanitas”. Lamentablemente, todo ello no fue suficiente para generar un cambio en la cultura del servicio público en México ni para empoderar a la población a fin de que exigiera el cumplimiento de la reforma de 2011.

Este apartado justamente se denomina ¿efectos truncados o nunca generados? La respuesta se deja en manos del lector. Posiblemente, pequeños cambios comenzaron a generarse y los mismos fueron truncados; quizás existieron

⁶ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Bases conceptuales para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos en la Administración Pública Federal*, s.f.; Cámara de Diputados, Senado de la República, Gobierno de la República, Poder Judicial de la Federación, *Diagnóstico sobre la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. Evaluación del proceso a los 3 años de su entrada en vigor: una perspectiva integral del Estado mexicano*, México, 2014; Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Naciones Unidas, *Manual y protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales. Programando con perspectiva de derechos humanos en México*, 2014.

modificaciones tan pequeñas que pasaron desapercibidas para la mayoría de la población y podríamos decir que nunca fueron generados. Cualquiera de las dos opciones es preocupante. José Luis Caballero afirma que

... el reto [ha sido y] es enorme, porque estamos asumiendo criterios que han hecho avanzar la práctica jurídica comparada, pero que requirieron también de otro tipo de soportes, que nosotros no hemos movilizad. Nos vamos abriendo a un sistema de una mayor garantía y protección de los derechos, bajo estructuras y paradigmas aún anquilosados, verticales y anacrónicos. Esto contribuye también a generar una gran incertidumbre, y a suspicacias incluso, ante la posibilidad de avanzar en una práctica más “garantista” de los derechos.⁷

III. EL DERECHO INTERNACIONAL COMO EJE DE TRANSMUTACIÓN CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

Justamente a raíz de la reforma de 2011 y de todos los cambios producidos se podría preguntar qué características tiene el derecho internacional de los derechos humanos para que se pueda considerar como el eje de transformación constitucional en México. Resulta que se trata de un derecho que es permanente y que no está expuesto a reformas retrógradas, más bien, en cumplimiento del principio de progresividad, se van creando o agregando más tratados específicos o se van reconociendo más derechos. Así, son normas que respetan el principio de progresividad y que se encuentran alejadas de los vaivenes políticos dentro de los Estados, los cuales generan reformas que, en muchas ocasiones, son arbitrarias y discrecionales.

Precisamente el contenido del artículo 1o., párrafos primero, segundo y tercero, permite entender el derecho internacional como el eje de la transmutación constitucional. En el primer párrafo se habla de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; por supuesto que los mismos ya eran parte integrante de nuestro orden jurídico desde el momento en el que fueron ratificados, pero parecía que esto se tenía que reiterar y explicitar. Lamentablemente,

... en México pareciera que los avances constitucionales en materia de derechos humanos traen aparejadas realidades del todo novedosas, una especie de importación de normas de derechos humanos que de forma subrepticia aparecen en el orden jurídico, sobre las que no hubiera ninguna obligatoriedad de cumplimiento pre-existente, lo que

⁷ Caballero Ochoa, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución)”, Biblioteca Jurídica IJ-UNAM, p. 132.

evidentemente es falso [...] se trata de normas de obligado cumplimiento para los operadores jurídicos nacionales desde la propia ratificación del instrumento internacional.⁸

Por supuesto que desde antes de la reforma de 2011 ya existía la obligación de cumplir con las normas convencionales, pero para que no hubiera duda se explicitó en dicha reforma, y, aun así, seguimos sin hacerlo. Por otro lado, esta propuesta de concebir el derecho internacional como la base de la transformación constitucional tiene como origen el principio *pro persona* y las obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos, así como el deber de prevenir las violaciones de los mismos.

En suma, no hay una disposición expresa que dé jerarquía constitucional ni establezca la relevancia del derecho internacional en el orden jurídico interno, pero sí hay disposiciones reformadas o introducidas en 2011 de las cuales esto se desprende de forma muy clara. La primacía del derecho internacional se desprende del principio *pro persona*, así como de las obligaciones citadas. Sin duda, hay que cumplir con el derecho internacional de los derechos humanos, entendido dentro de este tanto las normas convencionales como las interpretaciones que los órganos autorizados han realizado de los tratados internacionales. Si se preguntará por qué, la respuesta es obvia y evidente:

1. Porque México se comprometió a ello, en ejercicio de su soberanía, a través de la ratificación.
2. Porque las normas convencionales se actualizan y definen su contenido con la interpretación que de ellas realiza el órgano autorizado para dicho fin, y es esta interpretación la que le termina de dar contenido a la letra de la ley internacional. Por ello la jurisprudencia contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), así como los informes y resoluciones de la Comisión Interamericana o las observaciones y demás instrumentos generados por los comités de la ONU, etc., son fundamentales para “desmenuzar” las obligaciones convencionales, a fin de lograr su pleno entendimiento y cumplimiento por parte de los Estados. El contenido de todos esos documentos (tanto *soft law* como *hard law*) es parte integrante de dichos tratados y, por tanto, es vinculante. En una postura más conservadora se podría decir que solamente se deben considerar las sentencias contenciosas de la Corte IDH, pero aun desde esa perspectiva los tratados se nutren de dicha jurisprudencia y, por tanto, la misma es obligatoria.

⁸ Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme al modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa, 2014, pp. 14 y 15.

IV. IMPACTOS DE LA REFORMA DE DERECHOS HUMANOS EN EL AMPARO

La reforma de 2011, que justamente modifica la denominación del Título Primero, capítulo I, para denominarlo “De los derechos humanos y sus garantías”, no podía solo incidir en la parte sustantiva de la norma fundamental; era esencial acompañarla de cambios en la dimensión adjetiva, es decir, en el fortalecimiento de las garantías existentes, particularmente de la garantía jurisdiccional por excelencia de los derechos en México: el amparo. El artículo 103 de la Constitución se modificó, por decreto publicado el 6 de junio de 2011, para edificar el amparo como garantía procesal y evitar que existieran normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violaran los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como por los tratados internacionales ratificados. Esta es justamente la base de la complementariedad de las dos reformas.

A raíz de las reformas de 2011 se han emitido por parte del Poder Judicial Federal una serie de criterios relevantes que muestran la interrelación entre ambas reformas y que evidencian el impacto de una sobre la otra, particularmente de la de derechos humanos sobre la de amparo. Como ejemplo se encuentra la de rubro:

Derechos humanos. La obligación de los órganos de amparo de respetarlos, prevista en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los faculta para que al conceder la suspensión de los actos reclamados hagan mención destacada de la existencia de otros derechos que deben seguirse respetando al quejoso, siempre que tengan vinculación con los actos inicialmente reclamados y con las autoridades que hayan sido señaladas como responsables.⁹

En ese orden de ideas, otro criterio adecuado y progresista es el que establece que con la reforma de amparo

... se amplió expresamente la procedencia del juicio de amparo a aquellos casos en los cuales se hubiesen violado derechos previstos en los tratados internacionales, con independencia de que estén reconocidos o no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] [por lo que] el recurso de revisión en Amparo Directo procede para conocer de la interpretación que los tribunales colegiados de circuito hagan de los derechos reconocidos [exclusivamente] en los tratados internacionales, independientemente de su reconocimiento en la Constitución.¹⁰

Otro criterio relevante tiene que ver con la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo, acerca del cual se sostiene que:

⁹ Tesis PC.I.P. J/47 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, t. II, septiembre de 2018, p. 1537.

¹⁰ Tesis 1a./J. 64/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 272.

... a las autoridades jurisdiccionales que conozcan del amparo les corresponde con mayor énfasis, en razón de sus funciones de impartición de justicia y conforme al objeto del citado juicio, “proteger” y “garantizar” los derechos humanos en las controversias sometidas a su competencia [...] *cuando el juzgador de amparo advierta que la norma general, acto u omisión reclamada de la autoridad responsable vulnera los derechos humanos del quejoso, debe abordar el estudio de esa violación, con independencia de que las partes invoquen o no dicha infracción en sus conceptos de violación o agravios, pues de esta manera se favorece el acatamiento de los principios señalados y se resguarda el efecto útil del juicio de amparo como medio para proteger y garantizar los derechos fundamentales.*¹¹

Sobre la titularidad de derechos por parte de las personas jurídicas se ubica la tesis jurisprudencial de rubro: “Personas morales. Al reconocérseles como titulares de derechos humanos pueden acudir al juicio de amparo en el nuevo sistema constitucional (reformas constitucionales publicadas en el diario oficial de la federación de 6 y 10 de junio de 2011)”.¹² No obstante, el Poder Judicial Federal también ha emitido una serie de criterios cuestionables, que son una muestra de la pugna que ha existido en su interior durante estos 10 años, entre las perspectivas conservadoras y las progresistas.

Un criterio que llama la atención es el de rubro: “Derechos humanos. La obligación del órgano de amparo de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, prevista en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo se actualiza en el ámbito de su competencia, por lo que carece de atribuciones para pronunciarse respecto de violaciones a los que no formen parte de la litis constitucional”.¹³ En ese orden de ideas, previamente al criterio *supra* y con mayor ánimo proteccionista, se había emitido la jurisprudencia de rubro:

Derechos humanos y sus garantías. Si del análisis de las constancias del juicio de amparo, se advierte que por actos diversos al reclamado, aquéllos se vulneraron en perjuicio del tercero interesado o de una persona ajena a la litis constitucional, los órganos de amparo, en cumplimiento al artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución, están facultados para dar vista con los hechos a las autoridades que directamente, de acuerdo a su competencia, tengan la obligación de respetar, proteger, garantizar o promover el derecho que se estimó violado.¹⁴

¹¹ Tesis XXVII.1o.(VIII Región) J/3 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, t. 3, marzo de 2013, p. 1830. Énfasis agregado.

¹² Tesis VII.2o.C. J/2 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, t. 3, abril de 2013, p. 1902.

¹³ Tesis P/J. 5/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, t. I, agosto de 2016, p. 11.

¹⁴ Tesis XXVII.3o. J/20 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, t. III, febrero de 2015, p. 2258.

Y tratando de matizar-limitar el impacto del mandato constitucional, por temor o inconsciencia, se encuentra el criterio jurisprudencial que afirma que la reforma 2011:

... no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la reforma citada, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional.¹⁵

Llama la atención que la anterior se trata de una jurisprudencia de 2015, es decir, emitida después de la reforma de 2011, al expediente Varios 912/2010, a la Contradicción de Tesis 259/2011 y a la Contradicción de Tesis 293/2011, por lo que es sumamente cuestionable afirmar que las facultades y atribuciones se deben realizar de la misma forma en que se venían haciendo. Como si no existieran o no tuvieran ningún impacto ni el mandato del artículo 1o. constitucional con las obligaciones y principios ahí contenidos, ni las obligaciones de realizar control de constitucionalidad y de convencionalidad, ni la aplicación del parámetro de control de regularidad constitucional ni la jurisprudencia de la Corte IDH, porque dicho cambio solo conlleva que se aplique, “si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice”. Esta visión no es únicamente reduccionista, sino limitada y miope.

Es preciso que el Poder Judicial Federal y, particularmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) asuman plenamente su papel como guardianes del orden constitucional y de los mandatos de la norma fundamental mexicana. Lamentablemente, en esta década de vigencia de la reforma se ha observado ambivalencia, tibieza e incertidumbre, y una pugna permanente entre jueces, magistrados y ministros conservadores y progresistas. Persiste en muchos operadores la idea del derecho internacional como atentado a la soberanía nacional y existen aún muchas resistencias a un cambio en materia de reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Lo que no se ha entendido es que no podemos esperar resultados diferentes si seguimos haciendo lo mismo. Y los resultados en México son devastadores, como la pandemia de covid-19 vino a demostrárnoslo, por si es que alguien tenía aún dudas. Por ello se debe modificar la forma de hacer las cosas y por ello el Poder Judicial debe de fortalecerse y desempeñarse con plena

¹⁵ Tesis 2a./J. 154/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, t. I, diciembre de 2015, p. 317. Énfasis agregado.

autonomía e independencia, en seguimiento de su competencia constitucional y de la jurisprudencia interamericana al respecto.¹⁶

Adicionalmente a las complejidades planteadas, el Poder Judicial Federal tampoco ha contribuido a esta urgente transformación, ya que existen criterios que impiden la operatividad del principio *pro persona* y representan una carga excesiva para el justiciable, hasta limitar el ejercicio pleno de sus derechos. El Poder Judicial Federal indica que para que la petición de ejercer el principio *pro persona* sea atendida se “requiere del cumplimiento de una carga básica”¹⁷ —y bastante pesada—. Esto es cuestionable, porque traslada el trabajo de los órganos jurisdiccionales al justiciable, en un país con elevada pobreza, marginación y discriminación, los cuales ya impiden el acceso a la justicia pronta, efectiva y expedita.

El Poder Judicial Federal concluye que nuestro juicio de amparo cumple con las características de eficacia e idoneidad a la luz del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y es un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad o incluso la inconventionalidad de una disposición de observancia general.¹⁸ También lo ha reconocido como un medio para el control de la legalidad, la constitucionalidad y la convencionalidad de las normas, actos¹⁹ y omisiones de la autoridad. Lamentablemente, el amparo sigue siendo una herramienta lejana a la mayoría de la población, y es un juicio complejo, de difícil acceso y costoso. Por ello es urgente cumplir con la reforma de 2011 y modificar la corriente de pensamiento de jueces, magistrados y ministros que limitan el acceso a la justicia, en lugar de garantizarlo.

¹⁶ Cfr. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros), Sentencia de 23 de agosto de 2013, párrs. 154 y 179; y Caso “López Lone y otros”, Sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 201. También, García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, “Vocación transformadora de la jurisprudencia interamericana”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, 24, núm. 1, enero/junio 2020, p. 32.

¹⁷ El “test de argumentación mínima exigida para la eficacia de los conceptos de violación o agravios es el siguiente: a) pedir la aplicación del principio relativo o impugnar su falta por la autoridad responsable; b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles. Los anteriores requisitos son necesariamente concurrentes para integrar el concepto de violación o agravio que, en cada caso, debe ser resuelto”. Cfr. Rubro: “Principio *pro persona* como criterio de interpretación de derechos humanos. Test de argumentación mínima exigida por el juez o tribunal de amparo para la eficacia de los conceptos de violación o agravios”. Tesis XVII.1o. P.A.J/9, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Registro 2010166, Libro 23, t. IV, octubre de 2015, p. 3723.

¹⁸ Tesis 2a./J. 12/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, t. I, febrero de 2016, p. 763.

¹⁹ Tesis I.5o.C. J/1 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, t. II, mayo de 2013, p. 1305.

V. ¿GARANTÍAS AMPLIADAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS A PARTIR DE 2011?: COMPLEJIDADES DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y DEL AMPARO

Las figuras del control de convencionalidad y del juicio de amparo se erigen como garantías de los derechos humanos. La primera, introducida en el orden jurídico mexicano a raíz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y del Expediente Varios 912/2010, resuelto por la SCJN; la segunda garantía, reformada en 2011 para erigirse expresamente en un mecanismo de protección del orden convencional.

Christian Courtis señala que la idea de “garantía se refiere a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible”.²⁰ Por ello es dable preguntar si el control de convencionalidad y el juicio de amparo son garantías ampliadas y fortalecidas de los derechos humanos a partir de 2011 o si su existencia ha sido limitada de forma que se les ha restado incidencia y se ha detenido la transformación que ambos podrían generar. Para este fin, se abordarán algunos criterios controvertibles que se han dictado en torno a control de convencionalidad y al juicio de amparo. No obstante, también hay criterios que hay que celebrar.

Entre los criterios cuestionables se encuentran aquellos que condicionan el acceso a la justicia al nivel de conocimiento que el juez tenga de derecho constitucional-convencional, ya que determinan que

... si el Juez no advierte oficiosamente que una norma violente los derechos humanos mencionados [...] [el] control de convencionalidad no puede estimarse que llega al extremo de que el Juez del conocimiento deba oficiosamente comparar y analizar en abstracto en cada resolución, todos los derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano [...] la sola mención de que una autoridad violentó derechos humanos en una demanda de amparo, es insuficiente.²¹

Por lo tanto, si el juez es un ignorante de las normas de derechos humanos (constitucionales y convencionales) y no advierte la vulneración a los derechos referidos en la demanda de amparo, entonces se cercena el ejercicio del control de convencionalidad *ex officio* a través de esta jurisprudencia.

²⁰ Courtis, Christian, *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*, México, Fontamara, 2009, p. 20.

²¹ Tesis VI.1o.A. J/18 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, t. III, agosto de 2018, p. 2438.

Otro criterio jurisprudencial debatible es el que establece que el control difuso *ex officio*

... es una herramienta de interpretación subsidiaria o complementaria del sistema jurídico mexicano, cuyo uso está condicionado a [...] cuando el derecho interno no alcanza para ese fin. Esto significa que la aplicación del mencionado control se realiza en suplencia de la deficiencia de la normativa interna; es decir, el juzgador no debe acudir directamente a la normativa internacional para buscar respuesta al asunto.²²

Además, da preferencia al contenido constitucional, pero también al de la legislación ordinaria, por encima de los tratados internacionales. Adicionalmente, aparecen jurisprudencias complementarias de la anterior, que parecen matizar su contenido, pero lo refrendan disfrazadamente, al afirmar que

... cuando un derecho humano esté reconocido en normas de ámbitos distintos –uno nacional y otro internacional– *no debe acudirse en todos los casos al derecho externo* para resolver un caso concreto, *en desmedro del sistema normativo interno*; más bien, como requisito previo, el Juez debe realizar un ejercicio de ponderación entre ambas normativas para verificar cuál de ellas otorga una mayor eficacia protectora a la persona, pues sólo cuando la protección internacional es mayor o más eficaz que la nacional, debe ejercerse el control difuso de convencionalidad *ex officio* como parámetro de solución.²³

Es gravísimo que se siga apegado a una tradición dualista que no comprende que el derecho internacional es derecho nacional, es decir, es parte integrante y obligatoria del orden jurídico interno, por una decisión y ejercicio soberano del Estado mexicano.²⁴ Adicionalmente, este muy cuestionable criterio prioriza la legislación secundaria por encima del derecho internacional y no aplica el parámetro de control de regularidad constitucional.

Pareciera que existe un gran temor de los juzgadores ante su propio desconocimiento del derecho internacional y por ello exigen requisitos mínimos, imponen cargas al justiciable y le dan un carácter subsidiario a un ejercicio que es fundamental para la prevalencia de la dignidad humana y de la democracia, aunque, particularmente el control de convencionalidad y el principio *pro persona*, pueden librar a los Estados de responsabilidad internacional por actos u omisiones violatorias a los derechos humanos. Matizar obligaciones internacionales y

²² Tesis (III Región)5o. J/8 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, t. II, p. 1360.

²³ Tesis (III Región)5o. J/10 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, t. II, marzo de 2014, p. 1358. Énfasis agregado.

²⁴ En torno a las rivalidades decimonónicas entre el derecho internacional y el derecho interno, *cfr.* Morales Sánchez, Julieta, *Migración irregular y derechos humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 93-96 y 191-206.

constitucionales porque pueden representar una mayor carga de trabajo no solo es cuestionable, sino reprochable.

No obstante, también hay que reconocer que existen criterios jurisprudenciales progresistas —y que se oponen a los anteriores— como aquel que determina: “el Tribunal Pleno, al resolver el expediente Varios 912/2010, *no hizo esa aco-tación, ni determinó que el control ex officio fuera una cuestión de subsidiariedad, sino que más bien recalcó que los jueces y todas las autoridades del país estaban obligados a velar por los derechos humanos*”.²⁵

En ese tenor, se ha producido una discusión permanente respecto de qué normas pueden ser sometidas a un control de convencionalidad.²⁶ Se ha pretendido dar respuesta a esta interrogante a través de la tesis aislada de rubro: “Conceptos de violación inoperantes en el Amparo Directo. Son los que plantean la inconvencionalidad de un precepto constitucional”.²⁷ Asimismo, se emitió la jurisprudencia de rubro: “Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio* por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía”.²⁸

Como se dijo, la ambivalencia del Poder Judicial Federal y la pugna interna entre conservadores y progresistas se observan en los criterios que buscan limitar el ejercicio de los derechos e imponer más cargas a los gobernables que a los jueces. Otro ejemplo, pero ahora en relación con el control, es la jurisprudencia de rubro: “Control difuso de constitucionalidad. Si se solicita su ejercicio y no se señala claramente cuál es el derecho humano que se estima infringido, la norma general a contrastar ni el agravio que produce, debe declararse inoperante el planteamiento correspondiente”.²⁹

En algunos casos los requisitos para la realización del control de convencionalidad se han complejizado, descargando nuevamente a los jueces de su obligación de “conocer el derecho”, impartir justicia y ejercer dicho control, y

²⁵ Tesis 1a./J. 38/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 186. Énfasis agregado.

²⁶ Cfr. García Ramírez y Morales Sánchez, *Constitución, cit.*, pp. 354-357.

²⁷ Tesis 2a. LXXIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, t. 3, octubre de 2012, p. 2034. Véase una posición crítica a la postura de la SCJN en García Ramírez y Morales Sánchez, *Constitución, cit.*, pp. 354-357.

²⁸ Tesis P./J. 64/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, t. I, diciembre de 2014, p. 8.

²⁹ Tesis XXVII.3o. J/11 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, t. III, febrero de 2015, p. 2241. En sentido similar, cfr. Tesis 2a./J. 123/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 859; Tesis 2a./J. 69/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, t. I, junio de 2014, p. 555.

trasladando a los ciudadanos la carga del análisis.³⁰ Si los jueces no conocen el derecho constitucional-convencional, pues que lo estudien, lo aprendan y lo apliquen; y si no, es mejor que renuncien a seguir simulando después de una década.

Entre las tesis loables y de reconocerse, ya que reafirman el sentido de la función judicial, se encuentra la de rubro:

Control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito adviertan que el respeto a los derechos y libertades de acceso a la justicia, garantía de audiencia y tutela jurisdiccional se supeditó a requisitos innecesarios, excesivos, carentes de razonabilidad o proporcionalidad, en ejercicio de aquél, deben analizar preponderantemente tal circunstancia, aun cuando no exista concepto de violación o agravio al respecto.³¹

Otra de las complejidades que han limitado la transformación del juicio de amparo en una garantía efectiva de los derechos humanos justamente ha sido la falta de comprensión y aplicación del interés legítimo en sustitución del interés jurídico. En interpretación del artículo 107 constitucional, fracción I, al analizar los requisitos para interponer el juicio de amparo indirecto, se estableció:

... los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad.³²

Sobre la diferencia entre el interés legítimo y el interés simple se han establecido una serie de criterios,³³ así como en torno al contenido y alcance del primero.³⁴ A partir de la reforma de amparo de 2011,

... como requisito de procedencia del amparo se requiere que: a) El quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo y, b) Ese interés se vea agraviado. Así, tratándose

³⁰ Tesis XXVII.1o.(VIII Región) J/8 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, t. II, diciembre de 2013, p. 953.

³¹ Tesis VI.3o.(II Región) J/3 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, t. II, mayo de 2013, p. 1093.

³² Tesis 2a./J. 51/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, t. II, marzo de 2019, p. 1598.

³³ Tesis 2a./J. 57/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, t. II, junio de 2017, p. 1078. Y véase también la Tesis 1a./J. 38/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, t. II, agosto de 2016, p. 690.

³⁴ Tesis P./J. 50/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 60.

del interés jurídico, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo.³⁵

Existen criterios sobre la diferencia de los conceptos previos a la reforma de amparo de 2011.³⁶

Para concluir este apartado, es preciso recordar que:

... la inclusión del interés legítimo [...] implica que los derechos humanos de carácter colectivo y difuso, que anteriormente se encontraban en estado de indefensión por no ser derechos subjetivos, son perfectamente justiciables [...] [por lo que] Uno de los beneficios de esta ampliación de la tutela de todos los derechos humanos a través del interés legítimo son los efectos que trae consigo la cosa juzgada derivada de las sentencias de amparo, en particular cuando se trate de derechos colectivos o difusos, ya que dichos efectos no se limitan a beneficiar a las partes que promovieron el juicio de amparo, sino que por su propia naturaleza se expanden colectivamente.³⁷

VI. OBSTÁCULOS SOCIOJURÍDICOS PARA LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Francisca Pou recuerda que por mucho tiempo ha existido una discusión estéril en torno a conceptos, la cual ha retrasado el cumplimiento del mandato constitucional: es urgente superarla y concentrarse en la operatividad de la reforma. Ella sostiene que:

La reforma de derechos humanos de junio de 2011 y el cambio interpretativo operado por la Suprema Corte [...] respecto de la arquitectura de nuestro sistema de justicia constitucional ha tenido a la comunidad jurídica del país enfrascada en una larga discusión. Esta discusión, orientada a esclarecer los contornos de la nueva Constitución mexicana de los derechos, se ha desarrollado por desgracia en términos muy técnicos, con continuas alusiones a nociones poco entendibles para el ciudadano común, lo cual

³⁵ Tesis XXVII.1o. (VIII Región) J/4 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de 2013, t. 3, p. 1807. Asimismo, *cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Ley de Amparo en lenguaje llano. ¿Por qué es importante para la protección de nuestros derechos?*, México, SCJN, 2014, pp. 29-31.

³⁶ *Cfr.* Tesis 2a./J. 141/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 241; y Tesis 2a./J. 142/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, diciembre de 2002, p. 242.

³⁷ González Oropeza, Manuel y Rodríguez, Marcos del Rosario, "Interés legítimo: naturaleza y alcances", en Garduño Domínguez, Gustavo y Andreu Gálvez, Manuel (coords.), *La Constitución mexicana de 1917: estudios jurídicos, históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, UNAM, 2019, pp. 92 y 93.

ha proyectado sobre la reforma un halo de intensa “complejidad” que –sin eliminarlo, por fortuna– ha constreñido su potencial transformador durante estos primeros años.³⁸

Es preciso decir que en esta década la reforma no ha impactado en la vida pública de México. Pueden pensarse en las causas de este problema y se podrían formular algunas hipótesis al respecto:

1. Dicha transformación implica un proceso de deconstrucción conceptual, mental y práctica para operadores jurídicos, el cual controvierte concepciones tradicionales y dogmas clásicos, como por ejemplo, la jerarquía normativa aprendida por décadas en México (la llamada “pirámide de Kelsen”) o la necesidad de hacer un “replanteamiento del principio de legalidad”.³⁹
2. Obliga a las autoridades de todos los niveles de gobierno a conocer no solo las normas administrativas de aplicación directa en su actividad cotidiana, sino también las normas legales, y más relevante o complejo, las normas constitucionales y convencionales aplicables a su actividad; por ejemplo, si alguien solo conoce su norma administrativa (su reglamento o manual de procedimientos) o no conoce la Constitución o los tratados, se ve impedido de cumplir con el mandato del artículo primero de la carta suprema.

³⁸ Pou Giménez, Francisca, “Lo que quisiera que la Corte hiciera por mí: lealtad constitucional y justicia dialógica en la aplicación de la CT 293/2011”, en Caballero Ochoa, José Luis y Sánchez Gil, Rubén (coords.), *Derechos constitucionales*, cit., p. 597.

³⁹ La misma Secretaría de Gobernación en su momento planteó esta necesidad y sostuvo que “el principio de legalidad debe entenderse como un control sobre la autoridad, un límite a la posible arbitrariedad de la misma, la garantía del respeto a las normas y una disposición sobre hasta dónde y cómo debe efectuar su actuación la autoridad. En una sociedad democrática el principio de legalidad es fundamental pues es la base del derecho público y del Estado de derecho; de ahí la necesidad de que la actividad estatal esté sometida a los límites de las normas jurídicas. Con la Reforma constitucional (2011) se prioriza la protección efectiva y eficaz de los derechos humanos y la preservación de la dignidad, lo cual confiere legitimidad a la ley, ya que una mayor vinculación y respeto a estos derechos, genera una mayor legitimación y viceversa. Así, a la luz de la Reforma constitucional el principio de legalidad debe integrarse con la perspectiva de los derechos humanos [...]. *La Reforma constitucional obliga a hacer un replanteamiento del principio de legalidad, ampliando su contenido, es decir, lo servidores públicos deben de seguir ajustando su actividad a la ‘ley’, y por ‘ley’ debe entenderse a las normas administrativas, los tratados internacionales, la Constitución y la jurisprudencia internacional. Esto evitará que existan acciones u omisiones, que parezcan ajustarse a la ‘ley’, pero que sean violatorias de derechos humanos. Si bien este principio sigue plenamente vigente y es pilar del sistema jurídico, no puede leerse ya de la misma manera, debido a que las autoridades tienen la obligación de apegarse tanto al principio de legalidad como al principio pro persona, e inclusive, si hubiera una incompatibilidad entre ambos habrían de preferir sujetarse al segundo. En otras palabras, los principios del actual sistema jurídico democrático no permiten que los servidores públicos restrinjan su actuación a un cumplimiento meramente formal de las normas jurídicas, sino que deben ampliar su visión a otros principios de derechos humanos, los cuales tienen importantes y muy específicas consecuencias” (énfasis agregado). Secretaría de Gobernación, *Bases conceptuales*, op. cit., p. 39.*

3. La reforma de derechos humanos implica más trabajo para los servidores públicos, ya que representa un proceso de valoración y análisis (se podría decir de ponderación) en cada caso; así, caso por caso, se debe poner en balanza las normas o las interpretaciones para elegir aquella que sea más benéfica en ese caso y solo en ese caso. Por tanto, la reforma obliga a renunciar a los llamados “machotes”, formatos o formularios estandarizados y unificados que se usaban –y se siguen usando– en México, y se tiene que hacer un proceso de fundamentación y motivación específico en cada caso.
4. Se requiere además conocer la jurisprudencia de la Corte IDH, órgano autorizado para la interpretación convencional. Como ya se dijo, las líneas jurisprudenciales que la Corte IDH establece son parte integrante de la Convención Americana y del Protocolo de San Salvador, por ejemplo; es decir, la jurisprudencia interamericana es parte integrante de los tratados internacionales que el Estado mexicano ha ratificado, los actualiza, les da sentido y los ubica en las coordenadas del hoy. Sucede lo mismo con la interpretación que se realiza en sede nacional: las leyes mexicanas terminan de definir su contenido y alcance gracias a la interpretación que de ellas realiza el Poder Judicial Federal, y dicha jurisprudencia es parte integrante de la ley en cuestión y estamos obligados a cumplirla. Adicionalmente, por decisión de la Suprema Corte de Justicia en la Contradicción de Tesis 293/2011, resuelta en 2013, la jurisprudencia de la Corte IDH es vinculante para todos los jueces en México, siempre y cuando sea más favorable para la persona.

Además, se tiene que reconocer el efecto de la marginación, la exclusión y la desigualdad persistente en México como un límite al conocimiento y a la exigibilidad de las reformas por parte de la población. Adicionalmente, las bases para construir la igualdad de género en México lamentablemente se “introdujeron” de forma implícita en los contenidos del artículo 1o. constitucional y a través del control de convencionalidad y de la jurisprudencia interamericana, pero también sigue siendo una grave e histórica asignatura pendiente. Aún se enfrentan muchísimas resistencias para lograr la igualdad sustantiva, la conciliación de la vida laboral y familiar, la transversalización de la perspectiva de género en la actividad estatal,⁴⁰ así como la erradicación de la violencia y de los roles y estereotipos impuestos

⁴⁰ Morales Sánchez, Julieta, “Techo de cristal y discriminación: análisis de los límites impuestos para el empoderamiento económico de las mujeres”, en Galeana Herrera, Patricia (coord.), *Atrévete a cambiar: a una cultura de igualdad sustantiva*, México, CNDH, FEMU, 2018, pp. 301-328.

por una sociedad que sigue siendo mayoritariamente patriarcal, discriminadora y misógina.

A partir de los obstáculos expuestos *supra* se pueden diseñar las propuestas para la adecuada y urgente implementación de las reformas 2011. La situación se ha complejizado de manera severa debido a la pandemia por covid-19 y a continuación se hará referencia a esta temática, pero es necesario entender que la única vía para reconstruir, después de la tragedia humana que seguimos viviendo, es a través de los derechos humanos. Aquí adquieren mucha más importancia las acciones que implementen todos los órganos del Estado, después de la evaluación del fracaso colectivo que ha representado la primera década de vigencia de nuestro marco constitucional en la materia.

VII. CRISIS Y PANDEMIA: IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA 2011 COMO CANON DE LEGITIMIDAD

Antes de comenzar este apartado es preciso recordar qué significa “legitimar”: el *Diccionario de la Real Academia Española* dice que es “probar o justificar la verdad de algo o la calidad de alguien conforme a las leyes”. Para efectos de este trabajo, “la legitimidad es el reconocimiento por parte de la población de que los gobernantes de su Estado son los verdaderos titulares del poder y los que tienen derecho a ejercerlo: a crear y aplicar normas jurídicas, disponiendo del monopolio de la fuerza, de acuerdo con esas normas, sobre la población”.⁴¹ Es, por tanto, “la cualidad de un Estado por la cual éste está justificado en la posesión y ejercicio de la autoridad”.⁴²

En la medianía de un cumplimiento simulado y de fuerzas contrarias a la reforma 2011, surge el covid-19 y se produce una “crisis del Estado de derecho [que] arroja una serie de cuestiones totalmente radicales que podrían poner en duda la función y el destino de las instituciones que por algunos siglos han garantizado en Occidente un cierto nivel de protección de las libertades individuales y de limitación del poder estatal”.⁴³ José Ramón Cossío afirma que

... la crisis que vivimos ha producido ya sus propias normas jurídicas. Se ha buscado regular conductas para configurar fenómenos y producir resultados. Se han restringido movi- lidades, ordenado actividades, generado excepciones y dispuesto de recursos.

⁴¹ López Hernández, José, “El concepto de legitimidad en perspectiva histórica”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 18, 2009, p. 156.

⁴² *Ibidem*, p. 162.

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La noción de los derechos en la historia del constitucionalismo mexicano*, México, 2009, p. XXIV.

Entendiendo el complejo contexto en el que las cosas se están dando, conviene tener presentes algunos de los errores jurídicos que las autoridades ya han cometido con el ánimo de evitarlos, así como a los males propios de la pandemia, los generados por decisiones inválidas o de efectos no queridos”.⁴⁴

Por tanto, es conveniente pensar en cómo se logra que las autoridades de todos los órdenes de gobierno tengan legitimidad o recuperen la legitimidad perdida, sobre todo por la negligencia, la indolencia y las malas decisiones frente a la pandemia.

Las excepciones al marco constitucional y convencional en épocas de crisis son desviaciones graves del Estado de derecho y los mecanismos improvisados para tratar de paliar los errores que se vienen arrastrando por décadas no son válidos ni en tiempos de crisis; pero, sobre todo, hay que evitar caer en “tentaciones autoritarias”. En ese orden de ideas, se ha dicho que:

... muchos gobernantes acudieron al uso de figuras de excepcionalidad (emergencia sanitaria, económica y social, u otra figura similar) para gobernar por decreto e imponer una nueva rectoría al sector de la salud [...]. La gestión de la pandemia de la Covid-19 permitió desnudar la cultura política profunda, inconsciente [...] el régimen político formal de una República presidencialista no parece ser más que una máscara que esconde una cultura política hondamente monárquica y cortesana medieval [...]. El “Estado profundo”, que emerge de la crisis actual no parece ser otra cosa que un nuevo Estado barroco [...] un monarca o dictador benevolente legitimado por una autoridad divina y/o ilustrada, con elementos característicos de la dominación carismática, y que gobierna mediante una gestión pública autoritaria y paternalista, pero disponiendo hoy de herramientas tecnológicas digitales para la comunicación y la vigilancia permanente de sus sujetos. Frente a esta deriva neodespótica o neobarroca, es preciso estar alerta y trabajar [en] la construcción y consolidación de instituciones políticas y administrativas [...] [que promuevan] valores democráticos y participativos.⁴⁵

Y justamente es esta “nueva normalidad” o “nueva cotidianidad” en donde debemos de retomar el espíritu y la letra del mandato constitucional en materia de derechos humanos. Solo a través de la vigencia de la norma constitucional -convencional es que se podrá edificar una realidad distinta y digna para todas las personas. Por supuesto que no se quiere regresar a lo que se tenía antes: un mundo que convulsionaba social y ambientalmente. Se debe aspirar a mejorar lo que se

⁴⁴ Cossío Díaz, José Ramón, *Salud y derecho en tiempos de COVID*, México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 87.

⁴⁵ Roth Deubel, André-Noël, “Modelos administrativos y gestión de pandemias de la edad media hasta nuestros días”, en Calzada Torres, Marisol y Mariñez Navarro, Freddy (coords.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19*, México, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 78-79.

tenía antes, pero lo que se puede visualizar en un leve ejercicio prospectivo es que a los problemas que teníamos antes de la pandemia –y que jamás desaparecieron– se suman los generados durante la pandemia y otros más. Solo implementando la reforma de 2011 –en serio y sin dudas– se podrá recuperar la legitimidad de muchos gobiernos.

Es preciso que este aniversario de “las reformas” sea la oportunidad para reconfigurar la acción pública en México, por parte de todas las instancias, de todos los poderes y de todos los órdenes de gobierno. Porque:

Hoy más que nunca, en un contexto de perplejidad en abundancia, de incertidumbre radical desplegada en cada paso que damos, de palpar en primera persona el hundimiento (tal vez definitivo) de una manera de intentar gobernar sociedades de riesgo, escenarios de crisis sistémica y un futuro que se niega a ser domado con facilidad, la fatiga de materiales de nuestra institucionalidad y la obsolescencia de prácticas, expresada en la forma de gestionar la pandemia, nos invita a detenernos, a observar el camino [del pasado] y preguntarnos si conviene seguir del mismo modo ahora y en el futuro. Ha llegado el momento de sembrar algo nuevo, de enmendar, de enfocar los esfuerzos en algo distinto [...]. Aprovechar esta ventana de oportunidad para corregir modelos de desarrollo excluyentes [...]. El tema de fondo no es reiniciar el actual modelo o parcharlo, sino cambiar de raíz el sistema operativo que lo configura [...]. No hacerlo es perpetuar un camino que nos llevará, indefectiblemente, a un lugar en el que no queremos estar, y lo sabemos.⁴⁶

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto, “Introducción”, en ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996.
- CABALLERO OCHOA, José Luis y SÁNCHEZ GIL, Rubén (coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- CABALLERO OCHOA, José Luis y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *La interpretación conforme al modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa, 2014.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución)”, Biblioteca Jurídica IJ-UNAM, s.f. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/6.pdf>

⁴⁶ Ramírez-Alujas, Álvaro, “Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia”, en Calzada Torres, Marisol y Mariñez Navarro, Freddy (coords.), *Gestión pública, op. cit.*, p. 113.

- CALZADA TORRES, Marisol y MARIÑEZ NAVARRO, Freddy (coords.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Senado de la República, Gobierno de la República, Poder Judicial de la Federación, *Diagnóstico sobre la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. Evaluación del proceso a los 3 años de su entrada en vigor: una perspectiva integral del Estado mexicano*, México, 2014, https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Diagnostico_RefConst_DH.pdf
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM, 2011.
- COSÍO DÍAZ, José Ramón, *Salud y derecho en tiempos de COVID*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.*, *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. In Memoriam Dr. Héctor Fix-Zamudio*, 3 ed., México, UNAM, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Constitución y derechos humanos. La reforma constitucional sobre derechos humanos*, 5 ed., México, Porrúa, UNAM, 2019.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, “Vocación transformadora de la jurisprudencia interamericana”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, 24, núm. 1, enero/junio de 2020. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=8&IDN=1435&IDA=39027>
- GARDUÑO DOMÍNGUEZ, Gustavo y ANDREU GÁLVEZ, Manuel (coords.), *La Constitución mexicana de 1917: estudios jurídicos, históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, UNAM, 2019.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y RODRÍGUEZ, Marcos del Rosario, “Interés legítimo: naturaleza y alcances”, en GARDUÑO DOMÍNGUEZ, Gustavo y ANDREU GÁLVEZ, Manuel (coords.), *La Constitución mexicana de 1917: estudios jurídicos, históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, UNAM, 2019. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5145/5.pdf>
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, José, “El concepto de legitimidad en perspectiva histórica”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 18, 2009.
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Migración irregular y derechos humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, “Techo de cristal y discriminación: análisis de los límites impuestos para el empoderamiento económico de las mujeres”, en GALEANA HERRERA, Patricia (coord.), *Atrévete a cambiar: a una cultura de igualdad sustantiva*, México, CNDH, FEMU, 2018, pp. 301-328.
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, Porrúa, UNAM, 2020.

- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, “Cambio de paradigma derivado de la reforma al artículo 1.º de la Constitución Política: derechos, obligaciones y principios”, en *A 10 años de la reforma en materia de derechos humanos*, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Facultad de Derecho, UNAM, Tirant lo Blanch, 2021, en prensa.
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, “Políticas públicas a partir de la reforma de derechos humanos de 2011”, en *Reflexiones a 10 años de la reforma constitucional de derechos humanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2021, en prensa.
- POU GIMÉNEZ, Francisca, “Lo que quisiera que la Corte hiciera por mí: lealtad constitucional y justicia dialógica en la aplicación de la CT 293/2011”, en CABALLERO OCHOA, José Luis y SÁNCHEZ GIL, Rubén (coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro, “Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia”, en CALZADA TORRES, Marisol y MARIÑEZ NAVARRO, Freddy (coords.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- REFORMA DH. Recurso para la formación en Derechos Humanos, “Metodología” para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, <http://www.reformadh.org.mx/reformadh/index.php/metodologia>
- ROTH DEUBEL, André-Noël, “Modelos administrativos y gestión de pandemias de la edad media hasta nuestros días”, en CALZADA TORRES, Marisol y MARIÑEZ NAVARRO, Freddy (coords.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Bases conceptuales para la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos en la Administración Pública Federal*, s.f. <http://www.sct.gob.mx/normatecaNew/wp-content/uploads/2015/07/BCIRCDHAPF.pdf>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Secretaría de Relaciones Exteriores, Naciones Unidas, *Manual y protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales. Programando con perspectiva de derechos humanos en México*, 2014. http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Manual_politica_publica_dh.pdf
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Ley de Amparo en lenguaje llano. ¿Por qué es importante para la protección de nuestros derechos?*, México, SCJN, 2014. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LibroLeydeamparoenlenguajellano_0.pdf
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La noción de los derechos en la historia del constitucionalismo mexicano*, México, 2009.