

## UN SIGLO DE DESARROLLO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, 1900-1998

Víctor M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El inicio del siglo XX*. III. *La consagración constitucional de los derechos sociales en 1917*. IV. *La incorporación de México al derecho internacional de los derechos humanos*. V. *La creación del ombudsman mexicano*. VI. *El capítulo de garantías y sus procesos de reforma*.

### I. INTRODUCCIÓN

Agotar en unas cuantas páginas un siglo de historia es sin duda un esfuerzo imposible; pensar que es factible reseñar con justicia todo lo que en el desarrollo de un tema, en especial de uno tan dinámico y tan rico en experiencias en nuestro país, como son los derechos humanos, sería francamente pretencioso.

Por estas razones, en este breve ensayo nos limitaremos a exponer un breve esbozo, a grandes trazos, de algunos de los momentos más trascendentes en el desarrollo de los derechos humanos en nuestro México, donde, aún hoy, debemos reconocer que no existe arraigada en la sociedad una cultura de los derechos humanos. Todavía son muchos en nuestro país, incluyendo por desgracia a muchas autoridades, los que permanecen en la más absoluta ignorancia de qué son los derechos; que no comprenden su importancia como paradigma de las sociedades modernas, ni la necesidad ineludible de su vigencia cotidiana para el desarrollo de la vida social.

En éste como en otros temas de nuestra vida jurídica nos vamos a encontrar un panorama de claroscuros, momentos brillantes de nuestra

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

historia como el aporte al mundo de la constitucionalización de los derechos sociales, así como momentos oscuros y tristes, como la incapacidad para reconocer y generar la tutela jurídica de los derechos de nuestros pueblos indígenas, tema que hasta hoy venimos padeciendo.

Después de señalar esos momentos históricos que consideramos de especial relevancia para la vigencia y desarrollo de los derechos humanos en nuestro país, durante este siglo, haremos una breve descripción del proceso de reformas que ha seguido el capítulo de garantías individuales de nuestra Constitución, a fin de identificar, artículo por artículo, cómo ha ido enriqueciéndose nuestro catálogo de derechos reconocidos con nuevos derechos, de acuerdo al desarrollo de nuestro país.

Nuestro capítulo de garantías ha sufrido muchas y muy importantes reformas, en total cincuenta y seis, de las cuales diecisiete han sido sobre el texto del artículo 27, que es con mucho el más reformado, y, por el contrario, encontramos que de los veintinueve artículos, hay once que nunca han sufrido reformas (1o., 2o., 7o., 8o., 9o., 11, 12, 13, 14, 15 y 23); por otra parte, en materia de derechos humanos debemos incluir también las reformas que ha sufrido el artículo 123, que desarrolla el derecho del trabajo y sus derechos correlativos, y que suman dieciocho reformas. Finalmente, no podemos dejar de mencionar la adición en 1992 de un apartado B al artículo 102, para establecer constitucionalmente la institución del *ombudsman* en México.

## II. EL INICIO DEL SIGLO XX

México arriba al siglo XX bajo un régimen dictatorial, que había iniciado en 1877 y comenzaba ya a mostrar el resquebrajamiento propio del tiempo. Precisamente en 1900 Porfirio Díaz fue reelecto por quinta ocasión para el periodo que duraría hasta 1904, en que de nuevo sería reelecto, pero ahora por un periodo de seis años hasta 1910, en que se presentaría a su séptima y última reelección, para dejar el poder el 15 de mayo de 1911, debido a la Revolución iniciada por don Francisco I. Madero.<sup>1</sup>

### 1. *Los primeros descontentos por la situación social*

En 1900 el porfirismo aún se sentía fuerte, casi podríamos decir que eufórico. Así, en noviembre, José M. Gamboa, entonces subsecretario de

<sup>1</sup> Vázquez Gómez, Juana, *Prontuario de gobernantes de México: 1325-1989*, México, Diana, 1989, pp. 122-123.

Relaciones en un discurso pronunció la frase “nosotros los mexicanos, por hoy somos felices”.<sup>2</sup> Evidentemente los porfiristas lo eran, acababa de ser reelecto el caudillo y tenían por delante al menos cuatro años más en el poder. Pero sin duda no era ése el sentimiento de todos los mexicanos, pues tan sólo tres meses antes los Flores Magón habían iniciado la publicación de fuertes críticas al porfirismo en su periódico *Regeneración*.<sup>3</sup>

Los movimientos de oposición al régimen se habían iniciado ya: desde agosto de 1900 se había convocado al Congreso del Partido Liberal, y en 1903 surgió el club antirreeleccionista *Redención*.<sup>4</sup> Y si ésta era la situación entre los intelectuales de clase más o menos acomodada, entre campesinos y obreros el descontento por las extremas situaciones en que vivían era evidentemente mucho mayor. La situación en el campo, un campo sumamente rico y productivo, sustento de la economía nacional, era deplorable para el campesino; “las haciendas”, maravillosas unidades de producción, consistían en increíbles acumulaciones de tierra en manos de unos cuantos privilegiados, a quienes los campesinos estaban irremediablemente sometidos, sujetos a una explotación que casi podía equipararse a la esclavitud, pues, mediante la conocida institución de la tienda de raya, el hacendado virtualmente se adueñaba del campesino e incluso de su descendencia.<sup>5</sup>

La situación entre los obreros no era mucho mejor. El incipiente proceso de industrialización del país llevó aparejados los más crueles abusos contra el obrero: malos salarios, jornadas excesivas, ausencia de días de descanso, constantes accidentes, abusos con el trabajo de niños, frente a lo cual los trabajadores no tenían ninguna protección jurídica y menos aun institucional; por el contrario, la autoridad se encargaba de reprimir y someter al obrero desde los primeros movimientos de huelga en 1881. Especial relevancia, e incluso carácter simbólico, cobraron las huelgas de Cananea y Río Blanco, que fueron sangrientamente reprimidas por órdenes del propio Porfirio Díaz,<sup>6</sup> cuando además en el país ya eran muchos los movimientos contra la dictadura.

2 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, 16 ed., México, Porrúa, 1991, p. 721.

3 *Idem*.

4 *Ibidem*, p. 722.

5 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 25-27.

6 *Ibidem*, pp. 27-28.

## 2. *Las reformas sobre derechos humanos a la Constitución de 1857*

Debemos recordar que la Constitución de 1857 significó el triunfo definitivo del liberalismo en nuestro país, de ahí que su catálogo de derechos fuese precisamente de carácter liberal y bastante completo, no obstante, señalaremos aquí las reformas que sufrió durante su vigencia,<sup>7</sup> ya que ése fue el texto constitucional con el que abrió el siglo y fue base de nuestra actual Constitución de 1917, y por supuesto, de su catálogo de derechos.

La primera reforma que comentaremos fue realizada por Lerdo de Tejada, como presidente de la República, conocida como Ley Lerdo, del 25 de diciembre de 1873, que llevó a la Constitución el contenido de las Leyes de Reforma. Se trató de una reforma peculiar en nuestra historia constitucional, ya que no señaló los artículos constitucionales que se reformaban, pareciendo más una adenda al estilo norteamericano que una reforma al texto. Así, la Ley Lerdo en su artículo 1o. estableció la separación entre la Iglesia y el Estado y las consecuentes tolerancia religiosa y libertad de cultos. En su artículo 4o. eliminó la necesidad de prestar juramentos religiosos, que se sustituirían en la simple promesa de decir verdad. Finalmente, el artículo 5o. de la Ley Lerdo, que coincidió con el artículo 5o. constitucional, completó la tutela a la libertad personal con el siguiente texto, señalado en cursivas y mediante el cual se proscribían las órdenes monásticas.

Artículo 5o. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. *La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.* Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.<sup>8</sup>

La siguiente reforma se realizó el 15 de mayo de 1883, bajo la presidencia de Manuel González, y se concretó en eliminar del artículo 7o. la

7 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 2, pp. 697-712.

8 El texto subrayado es el que corresponde esencialmente a lo añadido como consecuencia de las Leyes de Reforma.

tutela especial para la libertad de imprenta, consistente en que los delitos de imprenta habrían de ser juzgados por dos jurados, uno que calificaría el hecho y otro que aplicaría la ley para establecer la pena. En su lugar se estableció que serían competentes para conocer de tales delitos los tribunales de la Federación y los estados, conforme a su legislación penal.

Más adelante, ya casi para terminar el siglo XIX y bajo gobierno de Porfirio Díaz, el 10 de junio de 1898, se reformaron los artículos 5o. y 35. En el primero se agregaron restricciones a la libertad de trabajo, estableciendo la posibilidad de trabajos obligatorios como penas impuestas por la autoridad judicial; así fueron famosas en el porfiriato las cuerdas de reos realizando trabajos forzados en los caminos y carreteras del país. Por otra parte, se agregó la obligatoriedad, en los términos que establecieran las leyes, de los servicios públicos de las armas, funciones electorales, concejiles y las de jurados.

En el artículo 35, que correspondía a las prerrogativas del ciudadano, sólo se agregó en la fracción IV una frase, para dar congruencia a este artículo con la reforma del artículo 5o., al establecer el derecho a tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional pero “en los términos que prescriban las leyes”.

La siguiente reforma a la Constitución de 1857, en lo que corresponde a derechos humanos las realizó el propio Porfirio Díaz el 14 de mayo de 1901, modificó los artículos 23 y 27, de la siguiente manera. El artículo 23 original de 1857 se refería a la necesidad de que se estableciera el régimen penitenciario a fin de que pudiera abolirse la pena de muerte, quedando la misma restringida de cualquier manera tan sólo a los casos de “traición a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería”. La reforma lo único que hizo fue eliminar la prescripción sobre el desarrollo del régimen penitenciario y mantuvo la abolición de la pena de muerte, con excepción de los casos en que se autorizaba originalmente.

Asimismo reformó el artículo 27, para incluir los dos párrafos siguientes:

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sean su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquellas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio

y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir, y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

La última reforma sobre la materia al texto constitucional de 1857 se realizó ya en el ocaso del régimen de Porfirio Díaz, el 12 de noviembre de 1908, con el añadido al artículo 11 de la posibilidad de establecer, mediante ley, limitaciones a las libertades de tránsito y residencia en materia de migración y salubridad general.

Como podemos ver, no fueron muchas las innovaciones que se incluyeron mediante procesos de reforma en lo que corresponde a los derechos humanos, ni fueron especialmente significativos los cambios realizados, con lo que se mantuvo la concepción liberal decimonónica original del texto de 1857, con la única salvedad de la incorporación del contenido de las Leyes de Reforma, que sí resultó importante en materia de propiedad y tenencia de la tierra y libertad religiosa.

### III. LA CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS SOCIALES EN 1917

Como señalamos arriba, a partir del inicio del siglo XX, en México empezaron a formarse los clubes, grupos y partidos políticos opositores al régimen de Porfirio Díaz. Nuestra percepción es que en los grupos políticos había intenciones y preocupaciones esencialmente políticas, dirigidas fundamentalmente a terminar con el gobierno de Díaz, así como lograr distintos cambios que disminuyeran el peso del gobierno federal sobre los estados y municipios.<sup>9</sup>

Por otra parte, estaban las necesidades y carencias de la mayoría de la población, esencialmente obreros y campesinos, para quienes cada día la situación de opresión y servidumbre en que vivían se hacía más insopor-

<sup>9</sup> Esto puede verse claramente en la multitud de planes, manifiestos, etcétera, de los distintos grupos e incipientes partidos políticos de la época, en Iglesias González, Román (rec.), *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1810-1940*, México, UNAM, 1998.

table, ante la más absoluta indiferencia del gobierno, que envuelto en un lujo palaciego hacía más evidente su distancia con el pueblo y sus necesidades, recordando, incluso por su afrancesamiento, a la Corte de los Luises antes de la Revolución francesa.

La situación en que vivía el pueblo mexicano no podía ser ajena a los movimientos políticos que se iniciaban contra el régimen dictatorial, y así, casi todos los programas, planes y manifiestos que se emitieron en la época contaron con un apartado sobre la necesidad de cambios en las condiciones sociales, como de manera similar ocurrió con la propia Revolución, iniciada como un movimiento de carácter político, que bajo el lema de “sufragio efectivo, no reelección” tenía como fin inmediato acabar con el gobierno a Porfirio Díaz, logro que una vez conseguido dio paso al abanderamiento de las causas sociales, que se constituyeron en la motivación profunda del movimiento revolucionario.

### 1. *El Programa del Partido Liberal*

Entre los manifiestos con contenido social tiene que mencionarse en un lugar de especial importancia al Programa del Partido Liberal, del 1 de julio de 1906 emitido en San Luis, Missouri, por destacados miembros de ese Partido de oposición al gobierno, que ante las constantes persecuciones de la dictadura se vieron obligados a cruzar a Estados Unidos, entre ellos Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Antonio I. Villareal, Librado Rivera y Rosalfo Bustamante.<sup>10</sup>

El Programa del Partido Liberal comenzaba con una exposición de las ideas en que se fundaba, entre las que se expresaban en materia de derechos humanos las siguientes: la abolición del servicio militar; la vigencia de las libertades de pensamiento, expresión e imprenta; supresión de tribunales militares; sustitución de escuelas del clero por escuelas públicas; la dignificación del magisterio; mejoría a las condiciones y salarios de obreros y campesinos, estableciendo el salario mínimo para los trabajadores; indemnizaciones a quienes mejoraran casas arrendadas; equidad en la distribución de la tierra, con la obligación de hacerla productiva y la restitución de ejidos a los pueblos, así como extensiones máximas para poseer tierras; hacer efectiva la gratuidad de la impartición de justicia; igualdad civil para todos los hijos de un mismo padre; sustitución de

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 5, pp. 29-30.

cárceles por colonias penitenciarias; protección y educación para los indígenas.<sup>11</sup>

En su texto, el Programa estaba dividido en los siguientes rubros: reformas constitucionales; mejoramiento y fomento de la instrucción; extranjeros; restricciones a los abusos del clero católico; capital y trabajo; tierras; impuestos; puntos generales y cláusula especial. Bajo el rubro de *reformas constitucionales* se proponía: la supresión del servicio militar obligatorio; reforma a los artículos 6o. y 7o. para quitar como restricciones a las libertades de expresión e imprenta la vida privada y la paz pública; abolición de la pena de muerte, permitiéndola sólo para el traidor a la patria, y supresión de los tribunales militares.

Bajo el rubro de *mejoramiento de la instrucción* se proponía el incremento de escuelas primarias que sustituyeran a las del clero; enseñanza laica; instrucción obligatoria hasta los catorce años; mejoría de sueldos a maestros de primaria; hacer obligatoria en todas las escuelas la instrucción en artes, oficios y militar. En cuanto a *capital y trabajo* se proponía jornada máxima de ocho horas; salario mínimo; regulación del trabajo doméstico; prohibición de emplear niños menores de catorce años; higiene y seguridad; alojamiento a los trabajadores rurales; indemnización por accidentes de trabajo; declarar nulas las deudas de los jornaleros; pago de salario sólo en efectivo y prohibición de descuentos o retraso en su entrega; limitación de trabajadores extranjeros e igualdad de condiciones con los nacionales, y descanso dominical.

Respecto de la tierra se propuso la obligatoriedad del propietario de hacer sus tierras productivas, bajo pena de que las improductivas fueran recuperadas por el Estado; que a los mexicanos residentes en el extranjero que lo solicitaran se les repatriara, pagándoles gastos de viaje y dotándolos de tierras, además de que el Estado entregaría tierras a cualquiera que lo solicitara, con prohibición de venderlas; lo anterior se acompañaría de créditos baratos del Banco Agrícola.

En el rubro de *puntos generales* se proponía “hacer práctico el juicio de amparo, simplificando los procedimientos”; eliminar las diferencias legales entre hijos legítimos e ilegítimos; establecimiento de colonias penitenciarias en sustitución de las cárceles; medidas para restringir el agio,

11 Un resumen de la exposición de estas ideas puede verse en *ibidem*, pp. 30-31.

el pauperismo y la carestía de los artículos de primera necesidad, y “protección de la raza indígena”.<sup>12</sup>

Este programa que fue, como ha señalado Jorge Carpizo,<sup>13</sup> “un grito de rebeldía”, con ideas sumamente adelantadas para su época, y en especial, para las condiciones en que vivía el país entonces, además fue, al intentarse llevar a la práctica, un fuerte detonante para la oposición a la dictadura. Y más aún, podríamos afirmar que este Plan clarificó a los mexicanos en general la necesidad no sólo de un cambio político, de un cambio de personas, sino de un cambio en las condiciones de vida de los mexicanos. De nada serviría a México y a su pueblo simplemente eliminar a Porfirio Díaz del gobierno; lo que se requería eran mejores condiciones de vida para la mayoría de los mexicanos; era necesaria la reestructuración social y económica para lograr una vida digna para todos. Eso fue lo que el Programa del Partido Liberal dejó claro, y por ello, sirvió como faro en el desarrollo de esa gran transformación de nuestro país que se llamó Revolución mexicana.

## 2. *El fin de la dictadura y el inicio de la Revolución*

Los descontentos, movimientos y agrupaciones contra el régimen de Porfirio Díaz continuaron creciendo, y cobraron aún mayor fuerza a impulso del propio Díaz, quien en 1908 concedió una entrevista a un periodista norteamericano, en la que afirmó que no se reelegiría en 1910, con lo que la efervescencia política en el país se incrementó notoriamente. De inmediato comenzaron a surgir partidos políticos que se preparaban para la contienda electoral, así el Partido Democrático, presidido por el hijo de Benito Juárez; el Partido Nacionalista Democrático de las revistas y, por supuesto, el Partido Antirreeleccionista de don Francisco I. Madero, que nació bajo el lema que después serviría de bandera al inicio de la Revolución: “sufragio efectivo, no reelección”.<sup>14</sup>

Una vez que sus colaboradores convencieron a Porfirio Díaz de la necesidad de que continuara en el poder y se reeligiera en 1910, el gobierno fue eliminando a todos los partidos de oposición, con excepción del de Madero, quien incluso fue animado a participar en la elección por el pro-

12 El texto del Programa del Partido Liberal, puede verse en Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 2, pp. 728-732.

13 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 5, p. 32.

14 *Cfr. ibidem*, pp. 32-33.

pio Porfirio Díaz, que con seguridad subestimó la fuerza que podía alcanzar con su movimiento.

Como es conocido, finalmente Madero fue postulado por su partido como candidato a la presidencia, con Francisco Vázquez Gómez para la vicepresidencia, y el éxito de su campaña comenzó a ser notorio, convirtiéndose en un enemigo real para la reelección de Díaz, por lo que fue aprehendido para evitar su participación en las elecciones, y que, una vez realizadas, con Porfirio Díaz como triunfador, se dejó en libertad a Madero, quien marchó a Estados Unidos desde donde lanzó el Plan de San Luis, bajo cuya convocatoria y principios inició la Revolución que expulsó a Porfirio Díaz del poder. Debe señalarse que respecto al tema social sólo se incluyó la preocupación por la restitución de sus tierras a quienes habían sido despojados de ellas, en un tercer párrafo del punto 3o.:

abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.<sup>15</sup>

El fin político inmediato que originó el movimiento revolucionario se alcanzó con relativa facilidad, en poco tiempo y con relativamente poco derramamiento de sangre, pues Porfirio Díaz fue capaz de reconocer la necesidad de su salida del gobierno, y presentó su renuncia al Congreso el 25 de mayo de 1911, para salir a su exilio pocos días después desde el puerto de Veracruz, donde fue despedido curiosamente con grandes muestras de cariño del pueblo mismo. Se abrió así el camino a la presidencia a Madero, quien la asumió el 6 de noviembre siguiente, con Pino Suárez como vicepresidente.

Pero no se terminó la Revolución con el fin de la dictadura, continuó la lucha de caudillos por el poder y la lucha por las banderas sociales que más adelante habrían de recogerse en la Constitución. Ya en la pre-

<sup>15</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 2, p. 736.

sidencia, Madero rápidamente se enemistó con Emiliano Zapata, uno de los caudillos que mantuvo la línea de las preocupaciones sociales. Madero ordenó reprimir el movimiento zapatista y el caudillo del sur respondió con el Plan de Ayala, que sostenía y completaba el Plan de San Luis, llamando traidor a Madero y proponiendo en los puntos seis y siete del Plan el reparto y restitución de tierras en los siguientes términos:

6o. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7o. En virtud de que la mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.<sup>16</sup>

Madero fue traicionado, aprehendido y asesinado por Victoriano Huerta, quien se instaló en el poder y contra quien se levantó don Venustiano Carranza, a la cabeza del movimiento constitucionalista, proclamando el Plan de Guadalupe, documento que en su origen no mostró ninguna preocupación de carácter social, tal vez por la excesiva prudencia de Carranza, como señaló Félix Palavicini:

el señor Carranza sabía que las masas estaban esperando un movimiento reivindicador; pero también no ignoraba que, formular un programa de reformas sociales, eran crear obstáculos al éxito militar y político inmediato; era alarmar a los intereses nacionales y extranjeros creando resistencias que entorpe-

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 742.

cerían la marcha victoriosa del ejército constitucionalista. Muchos jefes de este ejército tenían impaciencia por iniciar repartos agrarios. El señor Carranza no permitió que se procediera ilegalmente.<sup>17</sup>

No obstante esa prudencia, los hechos obligaron al gobierno de Carranza a crear una Sección de Legislación Social en la Secretaría de Instrucción Pública, y decretar las “Adiciones al Plan de Guadalupe”,<sup>18</sup> proyectadas por esa Sección y en cuyo artículo 2o. estaba el mayor peso social:

Artículo 2o. El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias [...].<sup>19</sup>

La Sección de Legislación Social trabajó intensamente, y presentó además proyectos normativos de gran importancia respecto del desarrollo de los derechos sociales, como fueron los siguientes: Ley del Trabajo, Ley de Accidentes, Ley para Fijar el Salario Mínimo, Ley Obrera de Prestación de Servicios, Ley de Uniones Profesionales, Ley que Faculta a los Ayuntamientos para la Expropiación de Terrenos en que Establecer Escuelas, Mercados y Cementerios, Leyes Agrarias, etcétera.<sup>20</sup>

### 3. *El Constituyente y los derechos sociales*

El Congreso Constituyente que habría de dar cuerpo a nuestra vigente Constitución se instaló el 1 de diciembre de 1916. Ahí, don Venustiano Carranza dirigió un mensaje para presentar el proyecto de reforma de la

17 Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Consejo Editorial del Gobierno, 1980, p. 12.

18 *Ibidem*, p. 14.

19 *Ibidem*, p. 17.

20 *Vid. ibidem*, pp. 19-20.

Constitución, pues recordemos que el Congreso fue convocado para reformar la Constitución de 1857. En su mensaje Carranza aludió, por supuesto, al tema de los derechos humanos, con las siguientes palabras:

en efecto, los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquella se han sucedido en la República; las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales no sólo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes, cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.<sup>21</sup>

En Carranza, como en la mayoría de los revolucionarios, pesaba la idea, respecto de los derechos humanos, de que el contenido de la Constitución de 1857 estaba bien, que lo que había fallado eran las autoridades gubernamentales que tenían que llevar a la práctica lo contenido en el texto. Esta idea se refleja en el proyecto de Constitución que presentó Carranza al Constituyente, que fue formulado por una Comisión Legislativa instalada a principios de 1916 en la Secretaría de Justicia, de la que formaron parte Roque Estrada, Domingo León, José Diego Fernández, Agustín Urdapilleta McGregor, Francisco Ríos, Fernando Lizardi, Fernando Espinoza y Fernando Moreno,<sup>22</sup> pues ofreció pocos cambios respecto del texto de 1857.

Los cambios más importantes que sobre nuestra materia ofreció el proyecto fueron los siguientes: en primer lugar se cambió el título a la sección, que se denominaba “De los derechos del hombre”, y pasó a ser “De las garantías individuales”, aunque debe hacerse notar que los miembros de la Comisión redactora del proyecto entendían como sinónimos los conceptos de derechos y garantías.<sup>23</sup> Del artículo 1o. se eliminó la parte primera que hablaba del reconocimiento de los derechos, para dejar sólo lo relativo a las garantías que otorga la Constitución.

21 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 2, p. 746.

22 *Vid. Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa-L Legislatura de la Cámara de Diputados, 1978, t. II, p. 509.

23 Así puede verse en el acta de la sesión del 22 de marzo de 1916 de la Comisión Legislativa de la Secretaría de Justicia, que se encuentra transcrita en *ibidem*, t. II, p. 517.

En el artículo 3o., como consecuencia de la reforma, se incluyó la educación laica en escuelas oficiales, y la gratuidad de la primaria impartida por el Estado. Respecto del trabajo, en el artículo 5o., se estableció que el contrato sólo podría obligar por un año y no se extendería a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos civiles o políticos. Como tutela a la libertad de imprenta se prohibió, en el artículo 7o., el secuestro de la imprenta como instrumento de delitos. En el artículo 9o., se concretaron los casos en que la autoridad podría disolver reuniones.

En el artículo 14, se estableció la garantía del debido proceso legal, la exacta aplicación de la ley penal, y a los principios generales del derecho como la fuente para llenar las lagunas de la ley; mientras que en el artículo 16 se estableció la posibilidad de detención por autoridad administrativa, los requisitos para los cateos, señalando que las inspecciones administrativas de domicilio serían sólo con base en las disposiciones sanitaria, de policía y fiscales. Respecto de la pena de prisión se estableció que las de más de dos años se purgarían en colonias penitenciarias o en presidios federales.

En el artículo 20 se clasificaron las llamadas garantías del procesado, referentes a la libertad bajo fianza o caución; la no obligación de ser compelido a declarar, prohibiéndose a tal fin toda incomunicación o medio para provocar la autoincriminación; la obligación de facilitar la defensa, recibéndole los testigos que señale; la garantía de audiencia, debiendo ser juzgados en audiencias públicas, por juez o jurados; duración máxima del juicio; designación de defensor privado o de oficio desde la declaración preparatoria; las detenciones se computarían como parte de las penas de prisión.

En el artículo 21 se establece el monopolio del ejercicio de la acción penal para el Ministerio Público, a cuyo cargo queda la investigación de los delitos. El artículo 24 establece las libertades de religión y cultos, como producto de las Leyes de Reforma, ya que éstas no se encontraban en el texto de 1857; además, se establece la restricción de que los actos de culto sólo podrán realizarse dentro de los templos.

El artículo 27 determinaba las autoridades competentes para realizar expropiaciones, y establecía restricciones para las sociedades en relación con la tenencia de la tierra. En el artículo 28 se establecía claramente la libre competencia en materia comercial.

El proyecto de Carranza no fue bien recibido en el Congreso por los diputados, quienes sintieron la falta de resoluciones en materia social que eran esperadas por la sociedad en general; a consecuencia de esa falta, se desarrollaron los más ricos debates en el seno del Constituyente, concretamente respecto de tres temas: educación, trabajo y tenencia de la tierra.

En torno de la educación, mucho del tiempo de los debates se dedicó a discutir sobre la laicidad de la enseñanza, así como la exclusión de los ministros de culto y las órdenes religiosas en la impartición de ésta; igualmente se discutió sobre la gratuidad de la enseñanza elemental impartida por el Estado, quedando ésta como el derecho fundamental respecto de la educación durante todo este siglo.

Tal vez los debates más enconados y ricos en contenido se dieron con relación al trabajo.<sup>24</sup> Estaban muy presentes en el Constituyente las tristes condiciones de trabajo y la miseria que privaba entre los trabajadores en general, además de la dura y en ocasiones violenta represión contra los movimientos de huelga durante el Porfiriato, e incluso algunos ordenados por Madero; por otra parte, el sector obrero participó de forma muy activa en la guerra revolucionaria, cargando con muchos de los muertos, pero con esperanza de que una vez alcanzado el triunfo de la Revolución sus condiciones mejorarían.

Así, no podía impedirse que quedaran plasmados en la Constitución aspectos regulatorios de las condiciones de trabajo, no obstante que no fuera lo acostumbrado de acuerdo con la técnica constitucional, como manifestó Lizardi. El peso de las demandas sociales contó con tal fuerza en este tema, que tuvo que abrirse en el texto constitucional un nuevo título, el sexto, “Del trabajo y de la previsión social”, que no sólo resultó, como ha dicho Miguel de la Madrid,<sup>25</sup> “la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó la Asamblea Constituyente de Querétaro”, e inauguró el constitucionalismo social, sino que fue mucho más, pues el artículo 123 es esencialmente un logro del pueblo, por el que luchó y derramó su sangre, con lo que lo convirtió, al mismo tiempo, en referencia permanente de nuestra vida social durante el siglo XX.

24 Como ejemplo puede verse la obra de Felix F. Palavicini citada arriba, nota 17.

25 Madrid Hurtado, Miguel de la, “El Congreso Constituyente de 1916-1917”, *Los derechos del pueblo mexicano, cit.*, nota 17, t. II, p. 606.

Así quedaron recogidos en ese artículo 123 aspectos tan importantes como la jornada máxima, el trabajo de mujeres y menores, el descenso semanal, la protección de la maternidad de las mujeres trabajadoras, el salario mínimo y sus garantías, la igualdad laboral, el derecho a la vivienda de los trabajadores, la seguridad social y la previsión, la libertad sindical y el derecho de huelga, etcétera, condiciones todas ellas que con su posterior desarrollo legal han sido sin duda base fundamental de nuestro desarrollo como nación.

El otro gran tema del Constituyente de 1916-1917, también elemento fundamental del desarrollo social en la Constitución, fue precisamente la tenencia de la tierra, el campo. Y no fue, al igual que la cuestión laboral, un asunto introducido en el Congreso por los estudiosos, sino por el pueblo campesino, que había vivido desde la Colonia una historia permanente de despojos, agravada a partir de las leyes de desamortización que despojaron a muchas de las comunidades y pueblos de las pocas tierras que habían conservado. Todo esto agravado por el cruel sistema de explotación del campesino en las haciendas que prosperó durante el Porfiriato.

Recordemos que el caudillo del sur, Emiliano Zapata, logró reunir un gran ejército revolucionario bajo el lema de “la tierra es de quien la trabaja”; la Revolución fue vista así por los campesinos como un acto justiciero, que tenía que venir no sólo a cambiar la situación vigente, sino que incluso con su triunfo debía intentar corregir las injusticias que se habían cometido con actos restitutorios, y esto tuvo que recogerse en el Constituyente y en el texto constitucional, que habría de convertirse en símbolo del triunfo de la primera revolución social del siglo XX.

No vamos a extendernos aquí en la riqueza de los debates del Constituyente sobre este tema ni en la del contenido del artículo 27, ambos temas pueden encontrarse desarrollados magistralmente en muchas y conocidas obras. Nos interesa centrarnos únicamente en un aspecto del artículo 27, que consideramos es el aporte más trascendente del constitucionalismo social mexicano, no obstante que en sus alcances se han visto opacados por la espectacularidad de las conquistas obreras y campesinas. Se trata del sometimiento de la propiedad privada al interés social, pues esto significó en sentido estricto el fin del Estado liberal, tal y como fue concebido por los hombres de la Ilustración, y su transformación en el Estado del liberalismo social.

La trascendencia y el impacto que esta consagración constitucional se puede ejemplificar con lo que significó para el derecho a la propiedad privada, concebido en su origen como un derecho natural, originario y absoluto, tal y como lo consagró la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, en su artículo 17: “siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado [...]”. Aunque desde entonces se previó su sometimiento al interés público, la fuerza de su consagración hacía difícil la misma conceptualización de aquél, en medio del más intenso individualismo.

Esta concepción de la propiedad, plasmada en el artículo 27, transformó radicalmente la conceptualización general de los derechos, abrió la puerta a esa segunda generación de los derechos humanos, que parte necesariamente de una nueva percepción de la función del Estado, que habrá de dejar de ser el Estado pasivo del dejar hacer y dejar pasar, para convertirse en un Estado activo actuante en la sociedad y principal responsable de su desarrollo. Asimismo, la concepción de la dignidad del hombre, llamada a ser protegida por el derecho y las instituciones sociales, se enriqueció para alcanzar al individuo concreto, al hombre histórico, con hambre y frío, con necesidades materiales que son presupuesto para el ejercicio de su libertad.

Por esto nos cabe el legítimo orgullo de ser el primer pueblo del mundo en enriquecer el constitucionalismo con su aspecto social, como expresó Cravioto en el Constituyente de Querétaro:

Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros.<sup>26</sup>

#### IV. LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

##### 1. *El olvido de los derechos humanos*

El desarrollo de los derechos humanos en México, después de la promulgación de la Constitución en 1917, podemos afirmar que ha sido mí-

<sup>26</sup> Transcrito por Miguel de la Madrid. *Ibidem*, p. 609.

nimo; en éste como en muchos otros temas de nuestra realidad jurídico-política, las normas han permanecido sólo como un referente pero carentes en general de vigencia sociológica. En sí, el tema de los derechos humanos no ha venido a ser una preocupación importante para los mexicanos hasta la década de 1980; baste señalar que el capítulo de garantías, entre la entrada en vigor de la Constitución y el decenio de 1970, tuvo tan sólo cinco reformas,<sup>27</sup> y dos de ellas al artículo 3o. respondieron a circunstancias de coyuntura política, pues en 1934 se reformó para establecer que la educación que impartiera el Estado sería socialista, y doce años después, en 1946, volvió a reformarse para eliminar lo establecido en 1934.

La realidad mexicana durante este siglo respecto de los derechos humanos, después del gran aporte social, es casi inexistente; incluso desaparece el concepto del lenguaje jurídico y del discurso político oficial. En lo jurídico, con el cambio de nombre al capítulo primero por el de “De las garantías individuales”, prácticamente se proscribió el concepto derechos humanos del léxico jurídico-positivo, instaurándose el de “garantías individuales”, que por ser un concepto instrumental, en la práctica se perdió la referencia con la riqueza doctrinal y conceptual que acompaña al término derechos humanos, por lo que su desarrollo durante casi todo el siglo fue muy pobre, y siempre como consecuencia de cuestiones de conveniencia práctica en la reglamentación de actividades, y no como una expansión en la tutela y promoción de la dignidad de la persona humana.

En esta concepción de las garantías, el fundamento de ellas y en consecuencia de los derechos que contienen, depende no de la persona misma, sino de la relación entre el gobierno y el gobernado. Por lo que, cuando el gobierno asume una actitud paternalista, deja sin sentido las garantías como medio de defensa de los derechos de los individuos, ya que, como premisa conceptual, el gobierno no viola derechos, pues es como un buen padre para sus gobernados, a los que protege, provee de lo necesario para su subsistencia, y en ocasiones reprende, pero no bajo la aplicación de la ley, sino bajo su más amplia discrecionalidad, de acuerdo a su percepción específica de cada caso concreto. Esta concepción no expresada, pero vivida, conjuntamente con la razón de Estado,

27 Únicamente no estamos considerando las reformas al artículo 27, que fueron ocho, ya que no responden a la lógica de desarrollar derechos, sino al cumplimiento de la función social del Estado.

en ocasiones subyacente, da pie a graves actos de represión y violación de derechos, frente a los cuales el gobierno no tiene por qué responder ante la sociedad, pues su acción siempre estará justificada.

Así, por ejemplo, la sangrienta represión del movimiento de 1968, de la cual hoy, a treinta años de distancia, pretende encontrarse responsables. Y lo mismo ha sucedido en multitud de casos menos espectaculares, pero no por ello menos graves, donde el binomio derechos humanos-responsabilidad, como elemento indispensable para la vigencia de aquéllos, nunca ha estado presente. Incluso han podido incorporarse derechos a nuestro texto constitucional que le han dado un toque de modernidad, pero que no han pasado de ser eso, elementos decorativos, carentes de significado y vigencia social.

Es el caso por ejemplo de derecho a la información, introducido en el artículo 6o. por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, y que hoy, más de veinte años después, sigue discutiéndose sobre la posibilidad de desarrollarlo normativamente, así como qué contenidos habrá de tener.

Más reciente es el caso de la reforma que, el 28 de enero de 1992, introdujo un nuevo primer párrafo en el artículo 4o., para consagrar lo que se pretendió llamar “los derechos indígenas”, tan vacíos de contenido, sin desarrollo legal posterior, que en sí mismo se convirtió en un justificante del levantamiento armado en Chiapas, escasos dos años después de una reforma que no sólo no satisfizo a los pueblos indígenas, sino que incluso pudo ser calificada como ofensiva por su vanalidad. Hoy, a más de cuatro años del levantamiento, que mantiene en condición de excepción a esa región, y en estado de preocupación a todo el país, y a más de seis años de la reforma que introdujo el tema al texto constitucional, seguimos sin contar con normas que efectivamente desarrollen los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento nacional.

## 2. *La incorporación al derecho internacional*

En esa lógica que expresamos líneas arriba, México ha participado activamente en la formulación de la mayoría de los textos del derecho internacional de los derechos humanos, comenzando por supuesto por la Declaración Universal y la Declaración Americana, que este año cumplen cincuenta años. Sin embargo, de acuerdo con esa lógica que mencionamos, México participa activamente, propone posiciones novedosas y de

avanzada, e incluso firma los textos elaborados; el problema viene cuando se presenta el tema de asumir compromisos, es decir, cuando se trata de establecer *responsabilidad*; ahí tradicionalmente nuestro país se ha detenido y no ha presentado la ratificación de su adhesión a esos instrumentos internacionales.

Lo que ha sucedido en México es que en la realidad no ha existido, sino hasta muy recientemente, una demanda de la sociedad por la vigencia de los derechos humanos; el modelo corporativista de nuestro sistema político desarrolló los canales de comunicación de las demandas de atención social de los distintos grupos hacia el grupo en el poder, que fue visto como proveedor en ese marco de paternalismo al que nos referimos arriba, y cuyos actos no podían ser puestos en duda, ya que no se permitió el desarrollo de grupos de oposición capaces de poner en juicio las acciones del gobierno, incluso cuando éstas fueran violaciones a derechos humanos. En esta lógica, mientras el gobierno atendía las demandas sociales, la sociedad toleraba al gobierno un sistema de procuración de justicia contraria a los derechos humanos, así como muchas otras prácticas más.

Cuando el sistema político comienza a entrar en crisis, y los descontentos sociales ya no se canalizan adecuadamente por las vías institucionales y comienzan a brotar en la calle, se plantea la necesidad de una reforma política que encuentre nuevos mecanismos institucionales para canalizar las demandas sociales. En esa estrategia entra también la aceptación por nuestro país de los instrumentos internacionales de defensa de derechos, a fin de que trascienda al extranjero la imagen de un México modernizado, así lo expresó López Portillo en la Exposición de Motivos para la ratificación de un paquete de siete instrumentos internacionales, en 1980:

En su sentido más genuino y profundo, nuestra propuesta de ratificación se inscribe en el amplio proceso de la Reforma Política a la que la nación entera ha sido convocada y que el pueblo y gobierno están empeñados en profundizar y consolidar. Al mismo tiempo que la adhesión a los pactos refuerza aspectos y medidas particulares de la propia Reforma, en rigor se presentan como un momento o instancia más amplia en la misma dirección.<sup>28</sup>

28 VV.AA., *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, UNAM, 1981, p. 80.

Así, el año de 1980 puede marcarse como el de la inserción de México en el derecho internacional de los derechos humanos, cuando hacia finales del año el entonces presidente de la República, José López Portillo, envió al Senado la iniciativa para ratificar siete importantes instrumentos tanto del sistema de la ONU como de la OEA; meses antes, México había ratificado la Convención para la Eliminación del *Apartheid*.

La lista de los instrumentos que en esta ocasión se incorporaron al orden jurídico mexicano, con las fechas de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, es la siguiente: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (20 de mayo de 1981), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (12 de mayo de 1981), Convención Americana sobre los Derechos Humanos (7 de mayo de 1981), Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (28 de abril de 1981), Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (29 de abril de 1981), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (12 de mayo de 1981) y la Convención sobre Asilo Territorial (4 de mayo de 1981).

Sin embargo, debe señalarse que aun entonces se mantuvo una actitud cínica por parte del gobierno, que, si bien consideró conveniente que México fuese parte en esos tratados, no estuvo dispuesto a aceptar ningún mecanismo directo de control sobre la vigencia interna de los derechos humanos, que pudiera dar pie a una denuncia que pusiera en situación incómoda al gobierno mexicano. Así se expresó López Portillo respecto del control previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles:

[...] no se ha juzgado procedente recomendar la adición de México al *Protocolo Facultativo* del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que atribuye al Comité de Derechos Humanos —establecido en virtud de la Parte Cuarta del Pacto— amplias facultades en materia de violaciones del propio Pacto por algún Estado Parte, ni hacer la declaración prevista en el artículo 41 para reconocer la competencia del Comité en cuanto a las acusaciones de un Estado contra otro, por estimarse que la estructura jurídica y política de nuestro país —a diferencia de los otros— permite corregir las fallas que existan en el régimen interno de protección de los derechos humanos. Además, el Protocolo sólo está en vigor para 22 Estados.<sup>29</sup>

Y respecto a la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afirmó:

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 89-90.

la aceptación de la jurisdicción obligatoria y automática de la Corte Interamericana estaría fuera de lugar por ahora, toda vez que la legislación nacional prevé los recursos necesarios para corregir cualquier falla en la estructura de preservación de las garantías individuales en el país.<sup>30</sup>

Evidentemente que la afirmación de que en México existían los elementos jurídicos y políticos para corregir las deficiencias en el respeto a los derechos humanos no es más que una excusa, como lo señaló Jorge Carpizo refiriéndose al *por ahora*,<sup>31</sup> que utilizó López Portillo para no aceptar la jurisdicción de la Corte Interamericana, pues significaría que cuando las cosas fuesen mal en México, es cuando debía aceptarse dicha jurisdicción. Carpizo concede que esto no fue más que un descuido de redacción, nosotros pensamos que es mucho más y expresa el tremendo temor por parte del gobierno mexicano de ser exhibido en foros internacionales.

De cualquier manera, debe señalarse que éste es uno de los momentos más importante para el desarrollo de los derechos humanos en lo que va del siglo XX, pues, al incorporarse estos instrumentos a nuestro orden jurídico, dieron pie incluso a la realización de reformas constitucionales que llevaron nuevos derechos a nuestro texto constitucional, como el derecho a la protección de la salud, al disfrute de una vivienda digna y decorosa, etcétera.

Sin embargo, resulta triste señalar que aún hoy día, casi veinte años después, la ignorancia sobre la existencia de estos instrumentos en nuestro derecho es generalizada, incluso por aquéllos que en principio deberían encargarse de su aplicación, como son funcionarios y jueces.

## V. LA CREACIÓN DEL OMBUDSMAN MEXICANO

No cabe duda de que el momento más trascendente para el desarrollo de los derechos humanos durante este siglo en México, después de la consagración de los derechos sociales en 1917, es el de la creación del *ombudsman* mexicano, es decir, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), organismo aún no entendido cabalmente en su función y trascendencia no sólo por el pueblo lego en la materia, o por au-

30 *Ibidem*, pp. 92-93.

31 Carpizo, Jorge, "La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución mexicana", *ibidem*, pp. 34-35.

toridades de muy bajo nivel en la procuración de justicia, que han visto en la institución un freno a su acostumbrado actuar impune, sino incluso, por desgracia, por distinguidos miembros de nuestro más alto tribunal.

Hemos de señalar que, si bien la creación de este organismo ha sido un paso trascendental para la vigencia de los derechos humanos en nuestro país, desde nuestro punto de vista, más aún lo han sido los hechos que acompañaron su nacimiento, que han llevado a una profunda transformación de la concepción y la cultura de los derechos humanos en México, que sin duda determinará el devenir de nuestro país en el próximo siglo, como ya lo está haciendo desde ahora.

Evidentemente, la aparición de la CNDH no fue sólo un acto voluntarioso del entonces presidente de la República, Carlos Salinas, aunque sí fue determinante su voluntad, ya que la CNDH se creó el 5 de junio de 1990, por un decreto del titular del Ejecutivo federal. Pero se trató de un acto que correspondió a una dinámica que ya se había iniciado años antes, fundada en la exigencia social por el respeto de los derechos humanos, destinada a crear nuevos órganos de defensa de los individuos frente a su gobierno, con características diferentes a los ya existentes, pero que no pretenden sustituirlos ni intervenir en el ámbito de sus actividades.

Hay quienes han querido ver como antecedente a las Procuradurías de Pobres creadas por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí en 1847,<sup>32</sup> a las que han denominado como el primer *ombudsman* mexicano. Pensamos que esto es un poco exagerado, pues la institución no tenía los fines, ni los alcances de un *ombudsman*, e incluso no se inspiró en esa institución escandinava entonces absolutamente desconocida en nuestro país.

Antecedentes más cercanos, y que sí se encuentran encuadrados en esa dinámica de que acabamos de hablar son los siguientes: la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos creada en Nuevo León en 1979; la Procuraduría de Vecinos del ayuntamiento de Colima de 1983, y que al año siguiente se incluyó en la Ley Orgánica Municipal del estado; la Defensoría de los Derechos Universitarios creada en la UNAM en 1985; la Procuraduría de la Defensa del Indígena de Oaxaca de 1986; la Procuraduría Social de la Montaña de 1987; la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, creada en 1988; del mismo año

32 El texto de la Ley de Procuradurías de Pobres puede verse en *Derechos humanos. Documentos y testimonios de cinco siglos*, México, CNDH, 1991, pp. 38-40.

es la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el municipio de Querétaro; en 1989 se crearon la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos, y la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, esta última el antecedente directo de la CNDH, que la sustituyó.<sup>33</sup>

Como podemos ver, la creación de la CNDH no fue un acto voluntarioso del presidente de la República, que buscó con ello legitimarse en tanto que el proceso electoral que lo llevó a la presidencia resultó dudoso para muchos. Puede ser que el presidente buscara efectivamente ese fin; sin embargo, la creación de la Comisión no respondió sólo a eso, sino también, y podríamos decir que principalmente, a la demanda social, a la dinámica que en todo el país y en los más distintos ámbitos estaba generando la creación de organismos de este tipo. Lo que por otra parte era acorde también con la tendencia observada a nivel internacional, incluso en el ámbito latinoamericano, donde en algunos países el *ombudsman* era ya una realidad actuante.

Se criticó mucho en la creación de la CNDH precisamente su forma de creación, mediante decreto del Ejecutivo federal, así como el vínculo del organismo con el propio Ejecutivo, pues originalmente fue creada como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que vino a sustituir a la Dirección General de Derechos Humanos.<sup>34</sup> Si bien en su momento tuvo sentido discutir sobre si el presidente tenía facultades o no para crear el órgano mediante decreto, hoy día, en caso de que hubiere habido vicios en su creación, estos han sido subsanados con la reforma constitucional del 28 de enero de 1992, que adicionó un segundo párrafo al artículo 102, para establecer constitucionalmente al órgano que después fue desarrollado por Ley del Congreso de la Unión, además de que se estableció la obligación para que las legislaturas de los estados crearan organismos similares.

Por otra parte, respecto a su vínculo con el Ejecutivo, se ha señalado que el *ombudsman* en su origen fue un órgano del Parlamento, que su titular debe ser nombrado por éste y a éste reporta. Si bien la afirmación es cierta, no puede dejar de tomarse en consideración que el *ombudsman*,

33 Vid. Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, CNDH-UNAM, 1993, pp. 11-12.

34 Artículos 1o. y 4o. transitorio del decreto que creó la CNDH.

por su naturaleza, depende mucho en su eficacia del apoyo de la voluntad del poder político, de ahí su vínculo con el Parlamento en un régimen parlamentario; sin embargo, resulta lógico que, tratándose de países con un régimen presidencialista, el organismo tenga que vincularse con el titular del Ejecutivo que concentra el poder político, aunque al mismo tiempo deba mantener estrecha relación con el Poder Legislativo como representante de la soberanía.

Decíamos arriba que consideramos como un momento de gran importancia el de la creación de la CNDH, además de por el órgano mismo, por los hechos que lo acompañaron, y que desde nuestro punto de vista son al menos los siguientes: en primer lugar, es la primera vez en la historia de México que el gobierno se reconoce como violador de derechos humanos, como lo dijo el presidente en el acto de instalación de la CNDH:

en un país de casi 85 millones de habitantes, es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o grupos. Ningún sistema puede hacerlo. Pero sí podemos asegurar que se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones; que se sancionará a los culpables de acuerdo al procedimiento de la ley, sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias. Nadie por encima de la ley. No a la impunidad.<sup>35</sup>

Efectivamente, hasta este momento nunca en su historia el gobierno mexicano había reconocido la posibilidad de ser agente de violación de los derechos de los mexicanos, y menos aún de sancionar a los culpables de dichas violaciones, los cuales, arrojados por el propio gobierno, disfrutaban de la más absoluta impunidad. Hoy día ya no es así, hoy los gobernantes y servidores públicos reconocen como límite de su actuación los derechos humanos, además de que paulatinamente se va avanzando en la exigencia de responsabilidades a los servidores públicos que han fallado o han abusado del poder de que disfrutaban para el ejercicio de sus funciones. Lo anterior fue acompañado por el apoyo del Ejecutivo federal a las primeras acciones de la CNDH, que permitieron su rápido desarrollo y presencia en la sociedad.

Acompañado con esto fue generándose en la sociedad la cultura de los derechos humanos, pues al abandonar el concepto técnico de garantías

35 *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 90/0, agosto de 1990, p. 3.

individuales y usar el de derecho, que es mucho más cercano a la población en general, los individuos poco a poco fueron tomando conciencia de sus derechos y de la necesidad de exigir su respeto; lo que sin duda ha contribuido a propiciar una sociedad más participativa que hoy exige como derecho lo que hasta hace poco consideraba como dádiva generosa del gobierno. Así, hoy proliferan las marchas, plantones, etcétera, que buscan hacer valer los derechos de sus individuos y grupos, y si bien en muchas ocasiones esto ha resultado en abusos que atentan contra los derechos de los demás, y por tanto el tema habrá de regularse, es expresión del desarrollo de la cultura de los derechos humanos en México.

Un último elemento que consideramos importante destacar es la proliferación de organizaciones sociales de defensa de los derechos humanos, que si bien en la década pasada y en general en nuestra historia pueden contarse con los dedos de una mano, hoy día son varios cientos en el país, dedicadas a las más distintas áreas y que han logrado su desarrollo en muchas ocasiones incluso con apoyo gubernamental. Así pues, en términos generales, el gobierno no sólo se abstiene ahora de obstaculizar el trabajo de este tipo de organismos, sino que en muchas ocasiones lo impulsa e incluso lo patrocina.

## VI. EL CAPÍTULO DE GARANTÍAS Y SUS PROCESOS DE REFORMA

En el último apartado de este trabajo presentaremos el proceso de reformas que ha seguido nuestro capítulo de garantías individuales en la Constitución. En primer lugar, señalaremos a aquellos que nunca han sido reformados, que como establecimos son precisamente once de los veintinueve, para en seguida reseñar por artículo las reformas que ha sufrido el capítulo.

### 1. *Artículos que nunca han sido reformados*

Entre los artículos nunca reformados en el texto de 1917 está precisamente el *artículo 1o.* que establece en términos generales una declaración que atribuye a todo individuo las garantías que otorga la Constitución, sin ninguna restricción en cuanto a las personas, por lo que instaura un principio básico de igualdad respecto del disfrute de los derechos humanos para todos los mexicanos. El *artículo 2o.* que tampoco ha sufrido reformas, podría afirmarse que ha sido ya superado por el desarrollo de

la humanidad, dado que está dedicado a prohibir la esclavitud, que es ya una práctica proscrita en todo el mundo; sin embargo, responde a una tradición histórica de nuestra patria desde los orígenes. Recordemos que una de las primeras acciones del padre Hidalgo, al convocar la guerra de Independencia, fue precisamente abolir la esclavitud.

El *artículo 7o.* consagra exclusivamente la libertad de imprenta, prohibiendo por supuesto la previa censura, mientras que el artículo 8o. hace referencia al derecho de petición formulada por escrito a la autoridad, a la cual ésta debe responder forzosamente en un “breve término”; sin embargo, no se establece ningún parámetro que determine hasta cuánto tiempo puede extenderse el breve término, ni qué sucede cuando la autoridad decide no contestar, por lo que en términos generales se ha entendido que cuando la autoridad no contesta, de hecho está negando lo solicitado por el particular, lo que se ha llamado la *negativa ficta*.

El *artículo 9o.* contiene dos derechos de gran importancia para la vida democrática, que son el derecho o libertad de reunión y el de asociación, concebidos por supuesto no como derechos absolutos, sino como límites acordes propiamente con un sistema democrático. En el *artículo 11* se consagran las libertades de tránsito y residencia, casi con el mismo texto que tenía en 1857; en el *artículo 12* se reitera el principio de igualdad, al establecer que en México quedan proscritos los títulos nobiliarios, así como las prerrogativas y honores hereditarios.

En el *artículo 13* se prohíbe la existencia de leyes privativas y tribunales especiales, además de que se prohíben los fueros, quedando sólo vigente el fuero militar, pero estrictamente para militares y por faltas del orden militar. El *artículo 14* contiene un conjunto de garantías fundamentales para la seguridad jurídica, como son: la prohibición de la retroactividad de la ley en perjuicio de las personas, la garantía de legalidad, la garantía de audiencia, el debido proceso legal y la garantía de la exacta aplicación de la ley penal; además de señalar que en los juicios civiles las sentencias se habrán de fundar en la ley, como expresión del principio de legalidad, o en su interpretación, y sólo en caso de lagunas, se acudirá a los principios generales del derecho.

El *artículo 15* contiene la prohibición de pactar extradiciones que pueden atentar contra los derechos de los individuos, como es el caso de delincuentes políticos, o quienes en el país donde delinquieron tuviesen la condición de esclavos.

Finalmente, el *artículo 23*, último de los que no han sufrido reformas, se refiere a la seguridad jurídica en los procesos, al prohibir que los juicios penales tengan más de tres instancias; que pueda juzgarse a alguien dos veces por el mismo delito, o que se aplique la práctica de absolver de la instancia.

## 2. *Reseña de las reformas*

*Artículo 3o.* Como ya señalamos arriba, este artículo está destinado a la educación, si bien hemos de señalar que originalmente no se estableció como tal el derecho a la educación, sino las obligaciones del Estado en relación con la misma, así como las posibilidades de que los particulares participaran en la impartición de la educación, bajo la supervisión del Estado. El artículo ha sido reformado en cinco ocasiones, como sigue:

*Primera reforma.* Se realizó bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 1934, para establecer que la enseñanza que impartiría el Estado sería socialista, además de que sólo el Estado podría impartir educación primaria, secundaria y normal, y se establecieron las condiciones para autorizar a los particulares para impartir educación, además de volver obligatoria la educación primaria que, impartida por el Estado, sería gratuita.

*Segunda reforma.* Data del 30 de diciembre de 1946, eliminó lo relativo a la educación socialista y en su lugar estableció y desarrolló las características que habría de tener la educación, que sería democrática y buscaría el desarrollo armónico del ser humano, etcétera. Además se extendió la gratuidad a todos los niveles de educación que impartiera el Estado.

*Tercera reforma.* Promulgada bajo el gobierno del presidente López Portillo, el 9 de junio de 1980, es una reforma de gran trascendencia en tanto que elevó a rango constitucional la autonomía universitaria, desarrolló su contenido y consagró las libertades de cátedra, investigación, examen y libre discusión de las ideas.

*Cuarta reforma.* Esta reforma, que data del 28 de enero de 1992, se desarrolló conjuntamente con la reforma de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, por lo que lógicamente eliminó las restricciones para que órdenes religiosas y ministros de culto participaran en la educación; ade-

más de terminar con la discrecionalidad con que el Estado podría o no reconocer los estudios impartidos por particulares.

*Quinta reforma.* Esta última reforma, de apenas un año después de la anterior, se publicó el 5 de marzo de 1993, y por fin llevó a la Constitución el reconocimiento del derecho a la educación, ampliando la obligatoriedad hasta la educación secundaria, que consecuentemente resultó como obligación para todos los niveles de gobierno de impartir educación primaria y secundaria gratuitas, por supuesto.

Mediante esta reforma se facultó a la Federación para establecer los contenidos de los planes de estudios de primaria, secundaria y normal, con la opinión de los gobiernos de los estados. También se expresó la obligación del Estado de promover la educación en todos los niveles, al igual que la investigación, y se establece la obligación a los particulares que impartan educación de sujetarse a los planes y programas establecidos, y el Estado otorgará o retirará el reconocimiento a tales estudios.

*Artículo 4o.* El artículo 4o. de nuestra Constitución ha sido llamado sarcásticamente por los especialistas “el cajón de sastre” del capítulo de garantías, ya que en las últimas décadas ha sido usado por el constituyente permanente, a iniciativa del presidente en turno, para incluir ahí derechos que no guardan ninguna relación entre sí, salvo de alguna manera en que todos pueden catalogarse entre los derechos de segunda generación o de carácter social.

*Primera reforma.* Por primera vez fue reformado este artículo el 31 de diciembre de 1974, durante el mandato del licenciado Luis Echeverría Álvarez, pues originalmente el artículo tenía como contenido los dos párrafos relativos a la libertad de profesión, industria y comercio, que hoy inician el artículo 5o. En su lugar, se introdujo entonces el que hoy es contenido de los párrafos segundo y tercero, relativos a la igualdad entre el varón y la mujer y la protección de la familia, así como el derecho de toda persona “a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el esparcimiento de los hijos”, lo que se ha llamado la paternidad responsable.

La reforma correspondió en sentido estricto a la dinámica de las relaciones internacionales de nuestro país, ya que ambos temas eran vinculados en gran medida con los movimientos feministas que impulsaron la celebración del año internacional de la mujer, que fue especialmente festejado en nuestro país, bajo el impulso de la entonces primera dama.

Realmente, la primera parte de la reforma no era jurídicamente necesaria, pues la igualdad, no sólo entre hombres y mujeres sino entre todos los mexicanos, y los seres humanos en general, ha estado desde siempre implícita en el contenido del artículo 1o., al establecer que “en los Estados Unidos Mexicanos *todo individuo* gozará de las garantías que otorga esta Constitución [...]”, donde al hablar de todo individuo evidentemente no se permite ninguna diferencia en la ley entre hombres y mujeres.

No obstante, debemos reconocer que en ese entonces resultaba, y resulta de hecho también ahora, útil establecer explícitamente esa condición de igualdad entre hombres y mujeres desde la misma Constitución, ya que, ya sea por nuestras condiciones de desarrollo económico, de expansión de la educación, por nuestra composición pluriétnica, por nuestra peculiar idiosincrasia, o por cualquier causa a la que se le quiera atribuir, es una realidad que, aún hoy, no obstante que mucho se ha avanzado desde 1974, son muchas las mujeres en nuestro país que cotidianamente padecen condiciones de desigualdad e incluso acciones claramente discriminatorias en relación con el hombre, que se convierten en descarados atentados a su condición de seres humanos y a su dignidad, y esto en todos los campos de la vida social, en el seno familiar, en la educación, en la atención de la salud, muy especialmente en materia laboral, donde con absoluta cotidianidad sigue prefiriéndose a los hombres sobre las mujeres para el desempeño en un número importante de actividades, y donde las mujeres sufren constantes agresiones únicamente por su condición de mujeres.

La igualdad plena entre hombres y mujeres sigue siendo en nuestro país una tarea pendiente, como ejemplo baste traer la memoria las insistentes demandas de igualdad y condiciones justas de convivencia, expresadas por las mujeres indígenas de todo el país, en el marco de la Consulta Nacional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El otro párrafo comprendido en esta reforma, que como señalamos hizo referencia al llamado derecho a la paternidad responsable, fue también orientado especialmente hacia la mujer, e incluso generó un fuerte movimiento a favor del aborto, que desde entonces se ha venido presentando como un tema de discusión cíclica en nuestro país, e incluso utilizado como elemento de distracción para la opinión pública. Con base en este párrafo, se dio inicio a la consideración del problema del crecimiento demográfico en nuestro país como un problema fundamental para

el desarrollo, e incluso un problema de Estado, dando pie a importantes campañas de control de la natalidad, que hasta la fecha siguen desarrollándose con un relativo éxito, ya que de nuevo topamos con problemas culturales y de idiosincrasia, muy propios de nuestro país, además de que también se trata de un tema de constante e intensa polémica entre distintos grupos de la sociedad.

*Segunda reforma.* Esta segunda reforma, que fue promovida por el entonces presidente de la República, licenciado José López Portillo, consistió en la adición de un párrafo que hoy se sitúa en el sexto y último del artículo, y hace referencia al derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la preservación de su salud física y mental. Sin embargo, el artículo está redactado en sentido de obligación para los padres; estableciendo para ellos la obligación principal y dejando para el Estado una responsabilidad subsidiaria en la satisfacción de este derecho de los menores, al establecer en la parte final que “la ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas”.

Es claro que, como en todo país en desarrollo, en México son todavía muchos los niños que viven en circunstancias en las que no sólo no encuentran satisfacción a sus más elementales necesidades, sino que tienen cancelada cualquier esperanza de futuro. Baste señalar que los datos oficiales reconocen más de treinta millones de mexicanos que viven en la pobreza, siendo un buen número de estos mexicanos niños, o el creciente problema de los niños de la calle en la mayoría de las grandes ciudades.

No es menos cierto, por otra parte, que el Estado mexicano ha venido realizando, con fundamento en este párrafo del artículo 4o., grandes esfuerzos orientados al cumplimiento de su responsabilidad subsidiaria en la satisfacción de las necesidades de los menores: alimentarias, educativas e incluso afectivas, así como en la atención y cuidado de su salud tanto física como mental. Así se han desarrollado prácticas de indudable beneficio para la niñez, en especial para aquéllos carentes de los más elementales recursos, como los desayunos escolares, que además de ser una base alimentaria para los menores se convierten en un estímulo para lograr al menos la educación elemental generalizada. Y se han creado instituciones destinadas específicamente a la atención de la niñez, como el muy conocido Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN) y hoy día el DIF.

México se ha distinguido en su participación en organismos internacionales por su apoyo a las iniciativas en pro de la protección y tutela de los menores y sus derechos. Así, fue nuestro país uno de los convocantes para la firma de la Convención sobre Derechos del Niño, que resultó un éxito con la casi inmediata ratificación del número suficiente de países para que la Convención entrara en vigor en un tiempo sumamente breve. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que aún falta mucho de nuestro país para que podamos hablar de la plena vigencia de los derechos de los menores, y de una implementación completa de la Convención.

*Tercera reforma.* La tercera reforma, al igual que la cuarta, fue promovida por el presidente Miguel de la Madrid, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, y consiste con la adición del que hoy es el cuarto párrafo del artículo, para consagrar el derecho a la salud. Sin embargo, nuestro constituyente optó por una redacción donde habla no del derecho a la salud, como lo hacen los textos internacionales, ya que la salud como tal no puede garantizarse por el Estado, sino del derecho a la protección de la salud. Además se estableció que sería la ley la que definiría “las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud”.

Evidentemente el alcance que puede darse a lo que se entiende por protección de la salud requería de una ley reglamentaria para dotar de un contenido específico al derecho, y constituir un verdadero derecho subjetivo para los individuos. Efectivamente, la Ley General de Salud, reglamentaria de este párrafo, se publicó poco tiempo después; sin embargo, por desgracia la ley no hizo más que hacer la regulación administrativa de los servicios de salud, abordando temas de gran importancia como la experimentación en seres humanos, e incluso constituyendo delitos en la materia, pero lo que no hizo fue dotar de contenido concreto a este derecho, como lo ha establecido el mismo Poder Judicial federal: “es cierto que conforme al vigente artículo 4o. de la Constitución General de la República, toda persona tiene derecho a la protección de la salud y al acceso a los servicios de salud, pero ello no se traduce en un derecho subjetivo a recibir en especial el tratamiento médico que fue suspendido [...]”.<sup>36</sup>

Resulta claro que para dotar efectivamente a los mexicanos de un derecho a la protección de la salud, el legislador debe determinar con pre-

<sup>36</sup> Informe 1984, tercera parte, p. 32.

cisión a qué servicios y tratamientos se tiene derecho, y qué constituye por tanto una obligación para el Estado. Mientras esto no se haga, en ocasiones bajo la excusa de que éste es uno de los derechos llamados como de cumplimiento progresivo, el derecho a la salud seguirá siendo un anhelo de los mexicanos.

Lo anterior no obsta para señalar el importante desarrollo que en nuestro país ha tenido la infraestructura de servicios de salud, desde los que forman parte de los sistemas de seguridad social de los trabajadores, hasta los llamados Institutos nacionales, donde con la tecnología más moderna y médicos de reconocido prestigio incluso internacional, se practica la medicina con altísimos niveles de sofisticación y calidad en el servicio. Sin embargo, aún falta mucho para que podamos tener la cobertura de servicios de salud completa para toda la población del país.

*Cuarta reforma.* Esta reforma vino a añadir el hoy penúltimo párrafo del artículo, para consagrar que “toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa”. Con la regulación jurídica de este derecho sucede, por desgracia, lo mismo que con el de la protección de la salud que acabamos de comentar; que al no existir la normatividad jurídica que le dé un contenido específico y constituya un derecho subjetivo para cada individuo, se mantiene tan sólo como una aspiración o una meta que tal vez algún día pueda alcanzarse.

Igual que en el caso del derecho anteriormente comentado, la falta de concreción del derecho no ha sido óbice para que el Estado haya realizado, y lo siga haciendo, ambiciosos programas para dotar de vivienda a las familias que carecen de ella. Sin embargo, los esfuerzos siempre se han quedado cortos, frente a un problema que año con año es más grave a nivel nacional, pues el déficit en materia de vivienda crece cada día en una proporción mucho mayor que los esfuerzos que se realizan por reducirlo. Es ésta una más de las tareas pendientes para la acción social del Estado mexicano, que requiere intentar nuevas y más imaginativas ideas, que aglutinen el esfuerzo tanto público como social, para dar esa “vivienda digna” que la Constitución promete a todos los mexicanos.

*Quinta reforma.* Una última reforma a este artículo fue la promovida por el licenciado Carlos Salinas de Gortari en 1992, para añadir un nuevo párrafo primero a este artículo, para consagrar los llamados derechos de los pueblos indígenas. Se trató de una reforma producto de un largo tiempo de demandas por parte de los propios pueblos indígenas, pero que

desgraciadamente, por la pobreza de sus contenidos, resultó insatisfactoria para las comunidades indígenas, como lo demuestra el hecho de que antes de cumplirse dos años de la reforma, el 2 de enero de 1994 se levantaron en armas los grupos indígenas, precisamente para exigir la satisfacción y reconocimiento de sus derechos como pueblos.

Podemos afirmar que se trató de una reforma criolla, es decir, elaborada no por indígenas y sin incluir la visión, demandas y necesidades que los indígenas ya habían expresado; incluso ni siquiera tiene los alcances de textos integrados ya a nuestro orden jurídico, como el Convenio 169 de la OIT.

El texto de la reforma se concretó en reconocer la composición pluricultural de nuestro país, basado por supuesto en sus pueblos indígenas, estableciendo que la ley protegería, desarrollaría y promovería sus lenguas, usos, costumbres, recursos y formas de organización social; además de garantizarles el acceso a la jurisdicción del Estado. Baste señalar que la mencionada ley no se ha dictado y estamos inmersos en un proceso que seguramente llevará pronto a la Constitución otros contenidos más desarrollados.

La única determinación expresa y clara que contuvo el párrafo en comentario es que en los juicios agrarios en que los indígenas fueran parte se habrían de tomar en consideración sus prácticas y costumbres; sin embargo, no se señaló con qué alcances ni efectos, pues esto lo determinaría la ley posterior, que como señalamos no se produjo.

*Artículo 5o.* Este artículo, al que podemos considerar como el origen de nuestro artículo 123, ya que precisamente los debates en el Constituyente de 1916-1917 en materia de trabajo comenzaron centrándose en la conveniencia de incluir en este artículo las normas reguladoras del trabajo, que como sabemos, después de los apasionados e interesantes debates, terminaron dando origen al título especialmente dedicado al trabajo.

El artículo original, que constaba de seis párrafos, hoy tiene ocho después de cuatro reformas; está destinado a consagrar distintos aspectos del derecho al trabajo, como es la misma libertad de trabajo, sólo limitada por los servicios públicos expresamente establecidos, y su inagenabilidad, con prohibición expresa respecto de los votos religiosos. Igualmente se establece la prohibición para pactar la proscripción, el destierro o la renuncia, ya fuera temporal o permanente, para ejercer determinada profesión. También se consagra la duración máxima de un año para el contrato

de trabajo, que en caso de incumplimiento respecto del trabajador sólo da origen a la reparación del daño, mas nunca a la coacción que limite su libertad.

*Primera reforma.* La primera reforma a este artículo se realizó durante el mandato del presidente don Manuel Ávila Camacho, y se publicó el 17 de noviembre de 1942, únicamente para incluir entre los servicios públicos de carácter obligatorio a las funciones censales y los servicios de carácter social que la ley determinara. Originalmente el artículo sólo consideraba como obligatorios el servicio de las armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular y las funciones electorales; éstas últimas tendrían además el carácter de gratuitas.

*Segunda reforma.* Esta reforma, del 31 de diciembre de 1974, como comentamos respecto del artículo 4o., sólo tuvo por objeto trasladar el contenido original de ese artículo, los dos párrafos relativos a las libertades de profesión, industria y comercio, al artículo 5o., donde quedaron como párrafos primero y segundo, pero sin ningún cambio en su texto.

*Tercera reforma.* Tanto ésta como la cuarta reforma fueron promovidas durante el mandato del licenciado Salinas de Gortari. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de abril de 1990, y tuvo por objeto establecer las bases para el desarrollo del servicio civil electoral, estableciendo que si bien las funciones electorales continúan siendo de carácter gratuito, “serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes”.

No cabe duda de que uno de los momentos más trascendentes en el largo camino en que México está empeñado en alcanzar, lo que se ha dado en llamar la “normalidad democrática”, fue precisamente la reforma electoral de 1990, que incluyó la creación en el artículo 41 de la Constitución del Instituto Federal Electoral, como el organismo público encargado de la organización, desarrollo y supervisión de los procesos electorales federales, que si bien nació como un organismo dependiente del Poder Ejecutivo, tuvo desde su origen vocación de autonomía, la que se alcanzó de manera definitiva en la reforma de 1994, con lo que nuestros procesos electorales han venido desarrollándose con limpieza y transparencia, ampliamente reconocida incluso internacionalmente.

Es una triste verdad que uno de los pesados lastres que nuestro país venía arrastrando e impedían nuestro desarrollo era precisamente la falta de credibilidad de nuestros procesos electorales, en los que se presentaba

un increíble catálogo de trampas, que incluso la tradición popular vino a calificar divertidamente con los más disímolos nombres, como carrusel, operación tamal, etcétera, y que contribuían en manos de sus expertos manejadores (mapaches) a la consumación de los fraudes electorales, que hasta hace apenas unos cuantos años formaban vergonzosamente parte de nuestro folklore político y hacían del todo inoperante el sistema electoral.

Hoy día podemos afirmar que hemos superado ese vergonzoso pasado, nuestros dos últimos procesos electorales federales y la mayoría de los locales se han desarrollado de forma limpia y transparente, y esto debido en gran medida a ese proceso de ciudadanización de los organismos electorales, que si bien comenzó a nivel federal, es hoy ya también una realidad a nivel local. Sin duda nos falta recorrer aún un largo camino para alcanzar esa llamada “normalidad democrática”; tenemos que proteger y consolidar lo avanzado hasta ahora, pero sin duda esta profesionalización de los organismos electorales, que puso en manos de la sociedad la organización de las elecciones, establecida en el párrafo cuarto del artículo 5o. constitucional como una garantía, es un paso que no tiene ya marcha atrás.

*Cuarta reforma.* Esta cuarta y última reforma al artículo 5o. del 28 de enero de 1992, que vino a dar una nueva redacción al original párrafo tercero y hoy quinto, se inscribe en el conjunto de reformas constitucionales producidas a raíz de la revisión y redefinición de la relación del Estado con las Iglesias, que puede ser calificada como la apertura del Estado mexicano en materia religiosa, y que trajo como consecuencia el reconocimiento jurídico y oficial a la existencia de las Iglesias.

Como consecuencia de lo anterior, se eliminó de este artículo la referencia a los votos religiosos y la prohibición para la instalación de órdenes monásticas, con lo que el párrafo en comentario quedó únicamente con la prohibición general de cualquier “contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa”.

*Artículo 6o.* Este artículo, que consagra desde su origen la libertad de expresión y manifestación de las ideas, prohibiendo de paso el ejercicio de la llamada censura, si bien que estableciendo como límites al ejercicio del derecho el que no “ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público”, sólo ha sido refor-

mado una vez, el 6 de diciembre de 1977, durante el mandato presidencial del licenciado José López Portillo, para consagrar el derecho a la información.

La reforma de hecho no tocó para nada el texto original, sino que únicamente añadió al final la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. El hecho es que hasta el momento seguimos sin saber qué es lo que garantiza el Estado, esto es, qué es el derecho a la información, a qué tenemos derecho, ya que hasta el día de hoy no se ha expedido la ley reglamentaria que desarrolle adecuadamente este derecho, no obstante que se han elaborado diversos proyectos y se ha intentado en varias ocasiones iniciar el proceso legislativo sobre la materia.

Lo que ha venido sucediendo es que, por una parte, todo intento por emitir la ley correspondiente ha topado frontalmente con una férrea oposición por parte de los medios de comunicación, que han considerado el tema como un intento por coartar la libertad de información y expresión, y a la menor insinuación de realizar dicha regulación se habla de “ley mordaza” y de actitudes represivas por parte del gobierno. Por otra parte, el mismo gobierno no ha mostrado tampoco un genuino interés por regular la materia, en gran medida porque el mismo, en tanto fuente de información, se vería constreñido por esa regulación.

En la práctica, podemos señalar que la situación respecto de este tema es que existe ya un conjunto de reglas no escritas que regulan la relación entre los medios y el gobierno, y ninguno de los dos tiene interés por cambiarlas, ya que, aunque se preste a gran cantidad de corruptelas y actos arbitrarios, prefieren manejarse así que arriesgarse a una nueva situación. El problema de esto es que quienes quedan siempre en el más absoluto estado de indefensión son los particulares en general, quienes no cuentan con recursos eficaces ni para defenderse de los abusos de los medios, ni para exigir al gobierno la entrega de información veraz y oportuna sobre los más variados temas.

Se trata de un asunto que ya resulta urgente abordar, con una actitud abierta de todas las partes interesadas, a fin de que se logre una regulación con normas claras y transparentes, que evite abusos y arbitrariedades, no sólo en beneficio de los particulares, sino incluso de los propios medios y el gobierno, pues la información es hoy día un bien detrás de cuyo control y uso se encuentra poder y riqueza, que el Estado no puede permitir su uso en perjuicio de la propia sociedad.

*Artículo 10.* Este artículo sólo ha sido reformado una vez, el 22 de octubre de 1971, durante el mandato del presidente Luis Echeverría, en él se consagra una garantía de vieja raigambre en nuestro constitucionalismo, la libertad de poseer armas para la propia seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas y reservadas para el uso exclusivo de las fuerzas armadas. Con la reforma en 1971 se cambió la redacción del artículo, para hablar ya no de una libertad, sino de un derecho, y estableciendo que sería una ley federal, y ya no los reglamentos de policía como decía antes, la que regularía la portación de armas.

En la práctica, éste es un derecho con un muy pobre desarrollo, ya que, si bien existe la legislación correspondiente, resulta sumamente difícil adquirir legalmente un arma, y más difícil todavía el obtener el permiso para portarla. Por otra parte, las armas que legítimamente pueden poseerse y portarse resultan una muy pobre defensa, por su bajo calibre y ausencia de mecanismos automáticos, frente a las armas a las que con suma facilidad tienen acceso la delincuencia, dado el creciente tráfico de armas que se vive en nuestro país, en gran medida como una consecuencia de las mafias del narcotráfico.

*Artículo 16.* El artículo 16 es sin duda alguna uno de los artículos con más trascendencia e impacto en nuestro sistema jurídico, además de ser el más citado y recurrido en los juicios de amparo, ya que en él se consagra, entre otros derechos de gran importancia, en especial, en materia penal, la garantía de legalidad a que debe someterse todo acto de autoridad que pueda causar molestia a los particulares. En su larga vigencia este trascendente artículo ha sido reformado tan sólo en tres ocasiones.

*Primera reforma.* Fue el presidente Miguel de la Madrid quien promovió la primera reforma a este artículo, del 3 de febrero de 1983, que, sin embargo, no respondió propiamente a una modificación de su texto, sino que obedeció a un reacomodo de materias, trasladándose los textos originalmente contenidos en los artículos 25 y 26, referentes a la inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio de los particulares por parte de miembros del Ejército, que pasaron a ser los párrafos último y penúltimo del artículo, dejando el espacio de los artículos 25 y 26 para lo que se ha llamado el capítulo económico de la Constitución.

*Segunda reforma.* Promovida por el licenciado Carlos Salinas, fue publicada el 3 de septiembre de 1993, y ésta sí entra a fondo a la redacción del artículo para precisar algunas cosas, completar otras e incluso esta-

blecer nuevas garantías. Por supuesto que la garantía de legalidad se mantuvo sin ningún cambio. Los cambios comienzan con los elementos que el juez deberá contar para poder emitir una orden de aprehensión, pues se introduce el concepto del tipo penal, debiendo el juez contar con datos que acrediten sus elementos, además de la probable responsabilidad del indiciado, término este último que correctamente sustituyó al de inculpa-do que se utilizaba antes. Por cuanto a quienes ejecuten la orden de aprehensión, se establece que deben poner al indiciado a disposición del juez “sin dilación alguna”, lo contrario será sancionado; lo mismo se establece para los casos de detenciones en flagrancia por cualquier persona, agregándose que la autoridad a quien se le presente deberá ponerlo con la misma prontitud a disposición del Ministerio Público.

Por otra parte, se autoriza al Ministerio Público para ordenar detenciones en casos urgentes, que se traten de delito grave, con riesgo fundado de que pueda sustraerse de la justicia el indicado, y que por la hora, lugar o circunstancia no pueda solicitarla orden al juez. En los casos de flagrancia, el juez que recibe la consignación debe de inmediato ratificar la detención u ordenar la libertad. Asimismo, en ningún caso el Ministerio Público podrá retener a un detenido por más de cuarenta y ocho horas sin ponerlo a disposición del juez, permitiéndose la duplicación de este plazo para los delitos de delincuencia organizada así previstos por la ley.

*Tercera reforma.* La tercera reforma a este artículo se realizó el 3 de julio de 1996, en el marco de la amplia reforma realizada para dotar a la autoridad de medios suficientes para luchar contra la delincuencia organizada, en especial las mafias del narcotráfico. Consistió en la adición de dos párrafos (novenos y décimo), que comienzan estableciendo un tutela general a las comunicaciones privadas, las que considera inviolables y tuteladas por la ley que deberá sancionar cualquier atentado contra la libertad e intimidad de éstas.

Asimismo se establece la posibilidad de que el juez autorice, a solicitud de la autoridad federal que la ley señale, que debe ser el titular del Ministerio Público, o los titulares respectivos de los estados, la intervención de comunicaciones privadas; pero se excluyen de esas autorizaciones las siguientes materias: electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral y administrativo, así como las comunicaciones que los detenidos tengan con su defensor. Efectivamente, se trata de posibilitar a la autoridad para obtener información sobre la comisión de delitos, no sobre otros aspectos de la

vida de las personas. En este sentido, la redacción de la reforma podía haber sido mejor, si se planteara sólo restringida precisamente a la investigación de delitos y la información vinculada con ellos.

El segundo párrafo añadido establece la protección general de que la información obtenida de intervención de comunicaciones, que no se hayan sujetado a las prescripciones de la ley para la realización de esta actividad, no podrá ser usada como prueba en procesos.

Esta reforma fue sumamente discutida y criticada por la opinión pública y los especialistas, tanto por considerar que significaba la legitimación de una práctica ilícita muy extendida en nuestro país, como son las escuchas telefónicas, como por considerar sumamente peligroso abrir ese campo a nuestras policías, que fácilmente pueden incurrir en prácticas de corrupción, al estar el particular en absoluto estado de indefensión frente al uso que fuera del proceso pueda hacerse de la información obtenida por estos medios, además de la convicción general de la población en el sentido de que la delincuencia organizada cuenta con los medios suficientes para evadir esa posible intervención en sus comunicaciones, de manera que la información obtenida pueda ser utilizada como medio de prueba en su contra.

*Artículo 17.* El artículo 17 de nuestra Constitución ha sido reformado únicamente en una ocasión, el 17 de marzo de 1987, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid. La reforma consistió en establecer con mayor precisión el derecho a la justicia o derecho de acción, con las siguientes características: nadie puede hacerse justicia por propia mano; todos tienen derecho a la administración de justicia, que será gratuita, ante los tribunales, que resolverán de manera pronta, completa e imparcial; la ley federal establecerá los medios para garantizar la independencia judicial y la plena ejecución de sanciones, y finalmente, se mantiene la prohibición de privación de la libertad por deudas de carácter civil.

En este artículo, como vemos se plantean desiderátum que se esperan del sistema de administración de justicia, que efectivamente sea para todos; que todos tengamos acceso a ella; que sea eficiente, es decir, completa; que efectivamente resuelva los litigios que se le plantean; que sea pronta, es un lugar común que la justicia, si no es pronta, no es justicia, y que por supuesto sea imparcial, y en esto la independencia y autonomía del Poder Judicial tiene una gran importancia.

Frente a estos planteamientos, qué realidad nos encontramos en la justicia mexicana, que es junto con la seguridad uno de los problemas más graves que enfrenta nuestro país actualmente, no obstante la aún inacabada reforma judicial iniciada por el presidente Zedillo y que sin duda ha servido para corregir algunos problemas pero faltan muchos más.

Para comenzar, basta señalar que, en la práctica, la justicia no es ni para todos ni gratuita, es costosa, requiere el pago de abogados, además de la realización de una gran cantidad de gastos, de los cuales en muchas ocasiones depende el éxito o no de un litigio. Es sabido además la pobreza con que se han desarrollado los abogados de oficio, que trabajan en condiciones de franca miseria, comenzando por el sueldo que reciben, por lo que con demasiada frecuencia completan su ingreso gracias a los esfuerzos de sus representados.

Respecto de la eficiencia de la justicia, ésta depende fundamentalmente de la calidad de los jueces y del personal judicial, y desgraciadamente en México todavía nos falta avanzar mucho en estos aspectos, pues aún en muchos estados los jueces no accesan al cargo por concurso y menos aún existen programas de capacitación permanentes, sin embargo, en esto debemos reconocer que se va mejorando poco a poco; y tal vez uno de los problemas fundamentales sea la pobre asignación de recursos que en los presupuestos públicos se da a la administración de justicia. Así, encontramos estados donde los juzgados y tribunales trabajan en las mismas condiciones que hace cincuenta años, lo que sin duda tiene también un importantísimo impacto sobre la dilación de los juicios.

*Artículo 18.* El artículo 18 se refiere a la prisión y a distintas garantías en relación con la misma. Las dos reformas que ha sufrido obedecen a la necesidad de consignar en él los desarrollos del derecho y de los sistemas penitenciarios a nivel mundial, que incluso se han establecido en diversos instrumentos internacionales, como las Normas Mínimas para el Tratamiento de los Internos de la ONU.

*Primera reforma.* Esta primera reforma es del 23 de febrero del 1965, bajo la presidencia del licenciado Gustavo Díaz Ordaz, y se concretó en los siguientes aspectos: el artículo original hablaba de que el sistema penal se organizaría “sobre la base del trabajo como medio de regeneración”, en la reforma se cambió esto para que fuese sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación, como medios ya no de regeneración sino de readaptación.

Por otra parte, se consignó la necesidad de que las mujeres cumplan sus penas en lugares separados a los de los hombres, así como que se establezcan instituciones especiales para los menores infractores, tanto a nivel federal como local. Finalmente, se estableció la posibilidad de que los gobernadores de los estados celebren convenios con la Federación para que los reos del orden común cumplan sus sentencias en instituciones federales.

El problema de los reclusorios va claramente vinculado con los problemas propios del desarrollo de los pueblos y su capacidad económica, dado que a menor desarrollo normalmente corresponde una mayor delincuencia común, en muchas ocasiones impulsada incluso por la misma necesidad; y también en esos casos se da normalmente una escasez de recursos para destinar al sistema penitenciario, por lo que nos encontramos con reclusorios en pésimas condiciones, con sobrepoblación, sin posibilidad alguna de generar los espacios y condiciones para la readaptación; con lo que la readaptación misma parece convertirse en un mito inalcanzable, y las cárceles (que eso es lo que son), en centros no de readaptación, sino de especialización; ya que el delincuente adquiere ahí mayores habilidades para delinquir una vez que logra salir.

En esta tónica, en ocasiones parecen fuera de lugar algunas de las recomendaciones que las Comisiones de Derechos Humanos hacen a los directores de los reclusorios, en tanto plantean que deben tener adecuada alimentación, posibilidades de trabajo, educación, espacios deportivos, habitaciones adecuadas, servicio médico, además de buen trato, y uno no puede menos que pensar que, si en los reclusorios se garantiza eso, habría inmensas colas para solicitar el ingreso, pues no podemos olvidar que vivimos en un país con más de treinta millones de pobres.

*Segunda reforma.* Fue publicada el 4 de febrero de 1977, bajo el gobierno de López Portillo, y se concretó en la adición del último párrafo del artículo para establecer la posibilidad del traslado de reos mexicanos reclusos en el extranjero, para que cumplan sus condenas en el sistema penitenciario mexicano, y recíprocamente el traslado de reos extranjeros en México a sus países de origen, todo, por supuesto, de acuerdo con los tratados internacionales que a tal fin se hayan suscrito, y siempre previo consentimiento del reo. Las razones de este párrafo evidentemente son de carácter humanitario, además de permitir una más fácil readaptación del delincuente, mediante el contacto en especial con sus familiares.

*Artículo 19.* Este artículo ha sido reformado una sola vez, el 3 de septiembre de 1995, bajo la presidencia del licenciado Carlos Salinas, con la finalidad de dar una mayor precisión a las garantías de los individuos que son consignados ante el juez como presuntos responsables de un delito. Como primer punto, se precisa la máxima duración de la detención ante la autoridad judicial, que se fija en setenta y dos horas, en lugar de los tres días que establecía originalmente el artículo, sin que se inicie propiamente el proceso con un auto de formal prisión, el que sólo podrá dictarse cuando en las actuaciones consignadas se encuentren los elementos del tipo penal correspondiente, y datos que hagan probable la responsabilidad del imputado. El texto original del artículo, por contraposición, ordenaba los elementos que debía contener el auto de formal prisión, lo que fue eliminado, además de que se cambió la referencia a acreditar la existencia del cuerpo del delito por la técnicamente más correcta de elementos del tipo penal; aunque lo anterior ha sido criticado por los especialistas, dado que en tanto que no se ha capacitado adecuadamente a Ministerios Públicos y jueces, en la práctica cotidiana, se sigue actuando igual que antes, esto es, acreditando el cuerpo del delito, sin siquiera entenderse en muchas ocasiones la distinción entre cuerpo del delito y elementos del tipo.

Por otra parte, se precisa la responsabilidad en caso de que la detención preventiva se prolongue, sin justificación, más allá del término establecido; dado que los custodios, en ese caso, siempre que no reciban la copia del auto de formal prisión, deberán hacerlo notar al juez, y si no la reciben en las tres horas siguientes, pondrán en libertad al detenido.

Se pretendió con estas reformas, dando más precisión a las garantías, evitar los constantes abusos que se cometían al mantener privados de su libertad a individuos en contra de los cuales no había los elementos suficientes para proceder penalmente.

*Artículo 20.* Este artículo es de una gran importancia cotidiana, en tanto que establece el conjunto de derechos y garantías que han sido denominadas “las garantías del procesado”, que son elemento fundamental en la defensa de la libertad. El artículo ha sido reformado en cuatro ocasiones como veremos a continuación.

*Primera reforma.* Publicada el 2 de diciembre de 1948, siendo presidente el licenciado Miguel Alemán, se refirió a la libertad bajo caución, permitiendo fijarla al juez cuando el término medio aritmético de la pena

no fuese mayor a cinco años, y la fianza no podría exceder de doscientos cincuenta mil pesos, salvo cuando el delito representara un beneficio económico o se causara perjuicio patrimonial a la víctima, que lógicamente había que reparar. Lógicamente este texto ya fue reformado.

*Segunda reforma.* Del 14 de enero de 1985, fue propuesta por el presidente Miguel de la Madrid, se refirió de nuevo a la libertad provisional y bajo caución, estableciendo que, para concederla o negarla, el juez debía tomar en consideración las modalidades de la comisión del delito. Respecto de la libertad bajo caución, el monto de la misma ya no se determinó en el texto constitucional, dado que en la época la inestabilidad económica del país produjo constantes devaluaciones que hacían inoperantes los montos fijos establecidos, por lo que optó por utilizar como medida el salario mínimo, estableciéndose que la fianza podría alcanzar hasta el equivalente a cuatro años del salario mínimo vigente en el lugar de la comisión del delito.

Por otra parte, se facultó al juez para asegurar la reparación del daño por medio de una garantía, que debía de ser al menos tres veces el monto del beneficio obtenido y los perjuicios causados. Al igual que la reforma anterior, ésta también fue superada por las siguientes reformas.

*Tercera reforma.* Ésta fue promovida por el licenciado Salinas de Gortari, y fue publicada el 3 de septiembre de 1993, y abordó los siguientes temas: en primer lugar, planteó la necesidad de que la cantidad que se fijara para otorgar la libertad bajo caución debía ser asequible al inculcado, con lo que no se hizo más que dar congruencia a un principio de igualdad, dado que fijar una cantidad inalcanzable para un individuo hacía nugatorio este derecho fundamental para quienes carecieran de recursos, sancionándoles por ser pobres, y privándoles de su libertad, dificultándoles entre otras cosas su defensa no en razón de la gravedad del delito cometido o de su peligrosidad, sino de su capacidad económica, lo que resultaba a todas luces injusto, y su corrección con esta reforma es sin duda un éxito en pro de la equidad y la justicia, especialmente de los más desfavorecidos de la sociedad. Asimismo se planteó la posibilidad de que, autorizado por la ley, el juez pueda llegar a disminuir el monto inicialmente fijado a la caución, cuando las circunstancias lo ameriten. Del mismo modo, el juez quedó facultado para revocar la libertad provisional por incumplimiento grave del inculcado de sus obligaciones procesales.

En esta reforma se abordó otro aspecto llamado a tener un gran impacto en el mejoramiento de nuestro sistema de procuración y administración de justicia, y que contribuye enormemente a la lucha contra la tortura, al prohibir cualquier manifestación de ésta, pero muy en especial al quitar todo valor probatorio a la confesión que no sea rendida precisamente ante el Ministerio Público o el juez, y en la presencia de su abogado defensor necesariamente, lo que, combinado con la obligación de informar al procesado de sus derechos desde el primer momento, contribuye a la erradicación de la nefasta práctica de la fabricación de testigos, mediante el simple procedimiento de arrancar la confesión mediante tortura. Confesión que por otra parte invariablemente era negada ante el juez en la declaración preparatoria.

Dos aspectos más, especialmente importantes, fueron abordados en esta reforma. Uno, el extender a la averiguación previa algunas de las garantías del proceso, como son el derecho a presentar testigos, a acceder a toda la información necesaria para la defensa, y por supuesto el derecho a la defensa y a ser informado de sus derechos, debiendo el defensor estar presente en todas las actuaciones. El otro aspecto importante es que por primera vez se puso atención también en la víctima del delito, a la que se le reconocen los derechos a recibir asesoría jurídica, atención médica de urgencia, a la reparación del daño y a incidir en el proceso como coadyuvante del Ministerio Público, así como cualquier otro derecho que le reconozcan las leyes.

*Cuarta reforma.* La última reforma a este artículo (al menos de momento, pues ya está planteada la iniciativa de otra más), promovida por el presidente Zedillo, data del 3 de julio de 1996, de alguna manera vino a dar marcha atrás a lo que se consideró demasiada flexibilidad para otorgar la libertad bajo caución, estableciendo su improcedencia para los delitos graves en que la ley expresamente prohíba otorgarla, además de que el juez podrá negarla a solicitud del Ministerio Público, también en casos de delitos no graves, cuando exista antecedente de condena por delito grave, o cuando la libertad del inculcado represente un riesgo para la víctima del delito o para la sociedad.

*Artículo 21.* Hace referencia a las penas, a la competencia para la persecución de los delitos y a las sanciones administrativas y ha sido reformado en tres ocasiones por iniciativa de dos de los tres últimos presidentes de la República, incluido el actual, como señalamos a continuación.

*Primera reforma.* Del 3 de febrero de 1983, esta reforma podemos conceptualarla como un acto de justicia social del constituyente permanente, ya que se concretó en evitar que las sanciones administrativas resulten más graves para quienes menos tienen, pues se acortó la duración del arresto administrativo por permuta para quienes no cubran la multa correspondiente, de quince días a un máximo de veintiséis horas. Asimismo, se limitó el monto de la multa que puede imponerse a jornaleros y obreros, y se incluyó a los trabajadores en general, al importe de un día de su jornal o salario; cuando en la redacción original era el importe correspondiente a una semana, lo que en la práctica resultaba una pena grave y trascendente a la familia del infractor, que dependiendo generalmente de ese ingreso para vivir al día, era privada del mismo por una semana.

Finalmente, se añadió un breve párrafo para que el beneficio recién mencionado alcance también a los trabajadores no asalariados, al limitar la multa a un día de su ingreso. Por desgracia, en la práctica estas disposiciones se violan cotidianamente, pues las multas que en los reglamentos ha establecido la autoridad superan con mucho los montos diarios de ingreso de la generalidad de la población, que por otra parte no cuenta con los medios para impugnar dichas sanciones.

*Segunda reforma.* Publicada el 30 de diciembre de 1994, esta reforma que vino a añadir tres párrafos al artículo abordó dos temas de gran importancia; en primer lugar, se estableció la posibilidad de impugnar jurisdiccionalmente las resoluciones del Ministerio Público sobre el desistimiento o no ejercicio de la acción penal, algo que era una demanda desde siempre de la sociedad y de los especialistas, y que además constituía un atentado contra el principio de legalidad, al interpretar que el monopolio del ejercicio de la acción penal implicaba la imposibilidad de impugnar la determinación del no ejercicio, como si no fuese un acto de autoridad.

Por desgracia, hasta el día de hoy no se ha expedido la legislación reglamentaria que establezca la instancia y el procedimiento para la impugnación, por lo que se trata de un derecho reconocido pero negado por la inactividad e incapacidad del legislador. Atendiendo a esto último, el Poder Judicial federal, interpretando y tratando de dar vigencia a este derecho, ha comenzado a recibir estas impugnaciones por la vía del amparo.

El otro tema que atiende esta reforma, en gran medida producto de las circunstancias de coyuntura, es el de la seguridad pública, a la que conceptúa como una función cargo de la Federación, estados y municipios, pero que al incluirla en este capítulo la está conceptualizando también como una garantía individual, aunque el artículo no lo exprese. Asimismo, se establece que “la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. Al respecto sólo puede comentarse lo penoso que resulta que un texto así tenga que incluirse en la Constitución, lo que tristemente habla de la policía y legisladores con que contamos.

El último párrafo añadido establece que los distintos niveles de gobierno se coordinarán para crear, en los términos que establezca la ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Baste comentar la eficacia que el mismo ha tenido, cuando hoy día, tal vez el tema de mayor preocupación de la sociedad es precisamente la seguridad pública y la incapacidad de la autoridad para garantizarla.

*Tercera reforma.* Esta tercera reforma, del 3 de julio de 1996, no es más que la corrección de un histórico error gramatical, que consistía en denominar policía judicial a la policía investigadora y persecutora de delitos, cuando no forma parte del Poder Judicial ni depende de él, como sí sucede en otros sistemas. La reforma, pues, abandona el término y habla de una policía auxiliar del Ministerio Público; sin embargo, no obstante la reforma, el término policía judicial está muy arraigado tanto en la población como en la misma autoridad, por lo que sigue usándose cotidianamente.

*Artículo 22. Primera reforma.* Este artículo fue reformado, por primera vez, el 28 de diciembre de 1982, en el marco de la llamada “renovación moral de la sociedad”, impulsada por el presidente Miguel de la Madrid, y se concretó simplemente en autorizar el decomiso de bienes de los servidores públicos en caso de enriquecimiento ilícito.

*Segunda reforma.* Publicada el 3 de julio de 1996, en el paquete de reformas para la lucha contra la delincuencia organizada, ha sido sumamente criticada por la doctrina, pues se refiere a permitir el decomiso de bienes de los sentenciados por delitos considerados de delincuencia organizada, sobre los cuales sus propietarios o poseedores no acrediten su legítima procedencia, con lo que traslada la carga de la prueba al inculgado, rompiendo el principio del derecho penal de que se es inocente

mientras no se le pruebe la culpabilidad, además de resultar en una pena trascendente no sólo para la familia del reo, sino incluso a otros dependientes económicos, como pueden ser empleados de actividades en sí mismas lícitas, y que sean totalmente ajenos a la actividad delincinencial del reo.

*Artículo 24.* Este artículo, que consagra las libertades de creencias y cultos o la libertad de religión, como se le denomina actualmente, sólo ha sido modificado una vez, el 28 de enero de 1992, en el marco de la denominada reforma religiosa, impulsada por el presidente Carlos Salinas. El peso de la reforma religiosa de hecho se centró en el artículo 130, y la reforma a este artículo fue en este sentido una consecuencia, pues de principio se trasladó a este artículo como segundo párrafo, uno contenido originalmente en el artículo 130, que hace referencia a la prohibición al Congreso para dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión, como consecuencia lógica tanto del carácter laico del Estado mexicano, como del reconocimiento de la libertad religiosa.

Por otra parte, se eliminó la restricción que establecía que los actos de culto sólo podrían realizarse dentro de los templos, y permitiéndose ahora que de manera extraordinaria se realicen fuera de éstos, en los términos previstos por la ley reglamentaria. De hecho la restricción era antes constantemente violada, en ese *statu quo* que en torno de la materia existía en nuestro país, y que la reforma vino a regularizar.

*Artículos 25 y 26.* Estos dos artículos que nos permitimos señalar juntos, han sido ambos reformados una sola vez, el 3 de febrero de 1983, para vaciarlos de su contenido de derechos, los que fueron trasladados al artículo 16, como ya señalamos arriba, incluyendo aquí la rectoría de la economía por el Estado y la planeación, respectivamente, para configurar conjuntamente con parte del artículo 27 y 28, el llamado capítulo económico de la Constitución. Aunque haya quienes han querido ver aquí la constitucionalización de nuevas garantías como las del abasto y la planeación democrática, consideramos que en su redacción estos artículos no configuran derechos y sus contenidos fueron incluidos aquí por un acto irresponsable del constituyente permanente, en tanto que desvirtúan aún más lo que corresponde a la declaración de derechos de nuestra Constitución.

*Artículo 27.* Comentar aquí suficientemente las diecisiete reformas que ha sufrido nuestro artículo 27 excede los límites de este trabajo, dado

que además, como ya señalamos arriba, este artículo no se limita a establecer derechos, sino que desarrolla todo el régimen de la propiedad en el Estado mexicano. Sin embargo, por su importancia inmediata, señalaremos solamente el contenido de las dos últimas reforma, del 6 y el 28 de enero de 1992.

La penúltima reforma ha sido ampliamente criticada por algunos, entendiendo que acabó con el sentido de justicia social del artículo y posibilita de nuevo las acumulaciones de tierras, lo que no es del todo correcto. Su contenido se concretó en los siguientes puntos: se dio por terminado el reparto agrario; se reconoció personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal, así como los derechos de propiedad plena sobre sus parcelas a los ejidatarios; se suprimió la prohibición para que las corporaciones civiles tengan o administren bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por las sociedades mercantiles, con la finalidad de atraer inversión al campo. Finalmente se crearon los tribunales agrarios especializados.

La última reforma se dio en el marco de la reforma de las relaciones con las iglesias, y se concretó en reconocer capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar los bienes indispensables para el cumplimiento de su objeto.

*Artículo 28.* Destinado esencialmente al desarrollo de las libertades de industria y comercio, prohibiendo el monopolio, ha sufrido cinco reformas, todas en las últimas dos décadas (1982, 1983, 1990, 1993 y 1995), todas de carácter económico, una para estatizar la banca, otra para privatizarla, otra para dotar de autonomía al banco central, etcétera. Si acaso tiene importancia, desde la perspectiva de los derechos humanos, la reforma del 3 de febrero de 1983, que llevó a la Constitución el reconocimiento a los derechos de los consumidores.

Para concluir, debemos señalar que el último artículo del capítulo, el *artículo 29*, que establece la posibilidad de suspensión de garantías en situaciones de emergencia, ha sido reformado sólo una vez, el 21 de abril de 1981, en una reforma de actualización o cosmética, que sustituyó el término Consejo de Ministros, que no correspondía a nuestra realidad constitucional por los correctos de “titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República”.