

## PRIMERA PARTE

### LOS GRANDES MOMENTOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

I. Introducción . . . . .	13
II. El inicio del siglo XX . . . . .	14
1. Los primeros descontentos por la situación social . . . . .	14
2. Las reformas sobre derechos humanos a la Constitución de 1857 . . . . .	16
III. La consagración constitucional de los derechos sociales en 1917 . . . . .	19
1. El Programa del Partido Liberal . . . . .	20
2. El fin de la dictadura y el inicio de la Revolución . . . . .	22
3. El Constituyente y los derechos sociales . . . . .	26
IV. La incorporación de México al derecho internacional de los derechos humanos . . . . .	32
1. El olvido de los derechos humanos . . . . .	32
2. La incorporación al derecho internacional . . . . .	34
V. La creación del <i>ombudsman</i> mexicano . . . . .	38

PRIMERA PARTE  
LOS GRANDES MOMENTOS  
DE LOS DERECHOS HUMANOS

## I. INTRODUCCIÓN

Agotar en unas cuantas páginas un siglo de historia es sin duda un esfuerzo imposible; pensar que es factible reseñar con justicia el desarrollo completo del tema que aquí se trata, 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, este breve trabajo se limitará a dar un breve esbozo acerca de algunos de los momentos más trascendentes en el desarrollo de los derechos humanos en México, donde todavía no existe arraigada en la sociedad una cultura de los derechos humanos. Aún muchos mexicanos, incluyendo por desgracia a bastantes autoridades, permanecen en la más absoluta ignorancia sobre qué son los derechos; 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 este, como en otros temas de la vida jurídica de México, se avizora un panorama de claroscuros: momentos brillantes como el aporte al mundo de la constitucionalización de los derechos sociales, así como aspectos oscuros y tristes como la incapacidad para reconocer y generar la tutela jurídica de los derechos de nuestros pueblos indígenas, tema que aún venimos padeciendo, y para el que no se vislumbra una solución en el futuro inmediato.

Después de señalar los momentos históricos que se consideran de especial relevancia para la vigencia y desarrollo de los derechos humanos en México durante este siglo; en una segunda parte se hará una breve relatoría del proceso de reformas que ha seguido el capítulo de garantías individuales

de nuestra Constitución, con el fin de identificar, artículo por artículo, cómo se ha ido enriqueciendo nuestro catálogo de derechos ya reconocidos, con otros nuevos, de acuerdo con el desarrollo de nuestro país.

El capítulo de garantías ha sufrido muchas y muy importantes reformas, en total 56, de las cuales 17 han sido sobre el texto del artículo 27, que es con mucho el más reformado, y en contraparte encontramos que de los 29 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 contabilizar también las reformas que ha sufrido el artículo 123, que desarrolla el derecho del trabajo y sus derechos correlativos, y que suman 18 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; tanto que en noviembre, José M. Gamboa, entonces subsecretario de Relaciones, pronunció en un dis-

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

curso 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 ese el sentimiento de todos los mexicanos, pues tan sólo tres meses antes los hermanos 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 antirreleccionista *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 (rico, productivo y sustento de la economía nacional) era deplorable para el campesino; las “haciendas”, maravillosas unidades de producción, consistían en increíbles acumulaciones de tierras 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 aún institucional; por el contrario la autoridad se encargaba de reprimir y someter al obrero desde los primeros movimientos de huelga en 1981. Especial relevancia, e incluso

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

3 *Ibidem*.

4 *Idem*, p. 722.

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

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. *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 aquél fue el texto constitucional con el que abrió el siglo, constituyéndose en base de nuestra vigente Constitución de 1917, así como 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, la cual 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 de estilo norteamericano que una reforma al texto. La Ley Lerdo en su artículo primero 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 con 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.

6 *Idem*, pp. 27 y 28.

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

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 a eliminar del artículo 7o. la tutela especial para la libertad de imprenta: los delitos de imprenta habrían de ser juzgados por dos jurados, uno que calificaría el hecho y otro que aplicaría la ley y la pena. En su lugar se estableció que serían competentes para conocer de tales delitos los tribunales de la Federación y los estados, de acuerdo con su legislación penal.

Más adelante, ya casi para terminar el siglo XIX y bajo el gobierno de Porfirio Díaz, el 10 de junio de 1898 se reformaron los artículos 5o. y 35. En el 5o. 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”.

Las siguientes reformas a la Constitución de 1857, en lo que corresponde a derechos humanos, las realizó el propio

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

Porfirio Díaz el 14 de mayo de 1901, tocando 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 con el 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”. Lo único que hizo la reforma 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 aquéllas 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 puede observarse, 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, tenencia de la tierra y libertad religiosa.

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

A partir del inicio del siglo XX en México, se empezaron a formar 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 insoportable, ante la más absoluta indiferencia del gobierno, el cual envuelto en un lujo palaciego hacía más evidente su distancia con el pueblo y sus necesidades.

La situación en que vivía el pueblo mexicano no podía ser ajena a los movimientos políticos que se iniciaban contra el régimen dictatorial; es así que 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

<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 (comp.), *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1810-1940*, México, UNAM, 1998.

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 sacar del 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 sustancia social, tiene que mencionarse especialmente al Programa del Partido Liberal del 10. de julio de 1906, emitido en San Luis, Missouri, por destacados miembros de dicho partido opositor del gobierno, los cuales ante las constantes persecuciones de la dictadura, se vieron obligados a emigrar hacia los Estados Unidos, entre ellos Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Antonio I. Villareal, Librado Rivera y Rosalío 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 mejoren casas arrendadas; equidad en la distribución de la tierra, con la obligación de hacer productiva la tierra 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 cárceles por colonias penitenciarias; protección y educación para los indígenas.<sup>11</sup>

10 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

11 Un resumen de la exposición de estas ideas puede verse en Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

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 restricciones a las libertades de expresión e imprenta a la vida privada y a 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 14 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 retardo 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 serían 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, 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, fue además un fuerte detonante para la oposición a la dictadura, al intentar llevarlo a la práctica. Y más aún, podríamos afirmar que este plan dio claridad a los mexicanos en general acerca de la necesidad no sólo de un cambio político, o de personas, sino de un cambio en las condiciones de vida de los mexicanos. De nada serviría a México y a su pueblo simplemente sacar a Porfirio Díaz del gobierno, lo que se requería eran mejores condiciones de vida para la mayoría de los mexicanos; era necesario el replanteamiento de las estructuras sociales y económicas para lograr una vida digna para todos. Eso fue lo que el Programa del Partido Liberal dejó en claro, y por ello sirvió como faro para 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 con el 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, como el Partido Democrático, presidido por el hijo de Benito Juárez; el Partido Nacionalista Democrático de los reyistas y, por supuesto, el Partido Antirreeleccionista de don Francisco I. Madero, que

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

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

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 gobierno 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 propio Porfirio Díaz, quien con seguridad subestimó la fuerza que podía alcanzar aquél 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 los Estados Unidos desde donde lanzó el Plan de San Luis, bajo cuya convocatoria y principios inició la Revolución que sacó a Porfirio Díaz del poder. Es de señalarse que respecto al tema social sólo se incluyó en el Plan 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>

14 *Cfr.* Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

15 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 736.

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 misma Constitución. Ya en la presidencia, 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:

60. 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.

70. 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, fundos 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, era crear obstáculos al éxito militar y político inmediato; era alarmar a los intereses nacionales y extranjeros creando resistencias que entorpecerían 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

16 *Idem*, p. 742.

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

18 *Idem*, p. 14.

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 qué 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 la vigente Constitución se instaló el 1o. de diciembre de 1916, ahí don Venustiano Carranza dirigió un mensaje para presentar el proyecto de reforma de la 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 aquélla 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>

19 *Idem*, p. 17.

20 Véase *idem*, pp. 19 y 20.

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



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.

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 ar-

22 Véase *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 *Los derechos del pueblo mexicano, cit.*, t. II, p. 517.

título 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 penas 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 toda incomunicación o medio para provocar la autoincriminación; la obligación de facilitar la defensa, recibiendo 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 estableció el monopolio del ejercicio de la acción penal para el Ministerio Público, a cuyo cargo queda la investigación de los delitos. El artículo 24 establecía 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 estableció la restricción de que los actos de culto sólo podrían 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 lo anterior respecto de la ma-

teria social 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, se dedicó mucho tiempo de los debates a discutir sobre la laicización 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 en forma muy activa en la guerra revolucionaria, cargando con muchos de los muertos, pero con la esperanza de que una vez alcanzado el triunfo de la Revolución, sus condiciones mejorarían.

Fue así que 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

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

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

tiempo en un monumento a su memoria, referencia permanente de nuestra vida social durante el siglo XX.

Así quedaron recogidos en el artículo 123 aspectos tan importantes como la jornada máxima, el trabajo de mujeres y menores, el descanso 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 cuyo posterior desarrollo legal ha significado la base fundamental de nuestro desarrollo como nación.

El otro gran tema del Constituyente de 1916-1917, también elemento fundamental del desarrollo de lo 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 al 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 lo anterior complicado por el cruel sistema de explotación del campesino en las haciendas 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 realizando 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 constitucionalis-

mo social mexicano, no obstante que en sus alcances se ha visto opacado 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 de 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”. Si bien 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 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 mínimo; 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. Hasta los años ochenta, el tema de los derechos humanos no ha venido a ser una preocupación importante para los mexicanos, baste señalar que el capítulo de garantías, entre la entrada en vigor de la Constitución y los años setenta, tuvo tan sólo cinco reformas,<sup>27</sup> y dos de ellas, al artículo 3o., respondieron a circunstancias de coyuntura política, ya que en 1934 se reformó para establecer que la educación que impartiera el Estado sería socialista, y doce años después en 1946 se volvió a reformar para eliminar lo establecido en 34.

Durante este siglo, la realidad mexicana 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

26 Transcrito por Miguel de la Madrid, *op. cit.*, p. 609.

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.

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.

Con 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 gobierno-gobernado; por la cual cuando el gobierno asume una actitud paternalista, deja sin sentido a 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 quienes 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 y de acuerdo con su percepción específica de cada caso concreto. Esta concepción no expresada, pero vivida conjuntamente con la razón de 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, se pretende todavía encontrar 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. Así 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 del derecho a la información, introducido en el artículo 6o. por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, sobre el cual más de veinte años después continúa discutiéndose la posibilidad

de desarrollarlo normativamente, así como qué contenidos habría 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 vacío 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 banalidad. 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 50 años. Sin embargo, de acuerdo con dicha lógica, 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 no ha existido, sino hasta muy recientemente, una demanda de la sociedad por la vigencia de los derechos humanos; el desarrollo 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 y sus prácticas antidemocráticas y autoritarias, un sistema de procuración de justicia contrario 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 del corporativismo, y comienzan a brotar en la calle, se plantea la necesidad de una reforma política que encuentre nuevos cauces institucionales para canalizar las demandas sociales; en esa estrategia entra también la aceptación por nuestro país de los instrumentos internacionales de defensa de derechos, con el 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>

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

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

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, es de señalarse que aún 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 adhesión 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>

29 *Idem*, pp. 89 y 90.

Y respecto a la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afirmó: “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, es de señalarse que éste es uno de los momentos más importantes 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 aquellos que en principio deberían encargarse de su aplicación, como son funcionarios y jueces.

30 *Idem*, pp. 92 y 93.

31 Carpizo, Jorge, “La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución mexicana”, *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, cit., pp. 34 y 35.

## V. LA CREACIÓN DEL OMBUDSMAN MEXICANO

No cabe duda 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 autoridades 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 lo han sido los hechos que acompañaron su nacimiento, los cuales 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

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.

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 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, 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, quien 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 internacionalmente, incluso en el ámbito latinoamericano, donde en algunos países el *ombudsman* era ya una realidad actuante.

33 Véase Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y ombudsman*, México, CNDH, UNAM, 1993, pp. 11 y 12.

Se criticó mucho acerca de la creación de la CNDH 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 —en caso de que hubiere habido vicios en su creación— éstos 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*, 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, tanto por el órgano mismo, como por los hechos que lo acompañaron, y que desde nuestro punto de vista son 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 de la República en el acto de instalación de la CNDH:

34 Artículos 1o. y 4o. transitorio del Decreto que creó 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 siquiera 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 arropados 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 a 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.

A causa de lo anterior, se fue generando en la sociedad la cultura de los derechos humanos, pues al abandonar el concepto técnico de garantías individuales y usar el de derechos, 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

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

regularse, es sin duda 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— se pueden contar 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 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.