

DERECHOS HUMANOS

LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Víctor M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Artículo 4o.* III. *Artículo 5o.*
IV. *Artículo 6o.* V. *Artículo 10.* VI. *Artículo 16.* VII. *Artículo*
17. VIII. *Artículo 18.* IX. *Artículo 19.* X. *Artículo 20.* XI. *Ar-*
tículo 21. XII. *Artículo 22.* XIII. *Artículo 24.* XIV. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Nos corresponde en esta obra colectiva exponer las reformas que en materia de derechos humanos ha sufrido nuestra Constitución, y que han venido a enriquecer nuestro capítulo titulado “De las garantías individuales”; dado que si bien nuestra carta fundamental ostenta el honor de ser el primer texto constitucional en el mundo en incluir derechos o garantías sociales, y en 1917 fue sin duda un texto en este sentido moderno e innovador, no podemos olvidar que su base es el texto constitucional de 1857, por lo que su reforma —por lo menos en una materia como los derechos humanos, que ha tenido un importante desarrollo en este siglo— ha sido una necesidad ineludible para el Constituyente Permanente. Por instrucciones del coordinador de la obra, don Emilio O. Rabasa, excluirémos de nuestros comentarios los artículos 3o., párrafo primero del 4o., 27 y 28, que serán abordados en trabajos específicos sobre cada una de las materias que abordan.

Nuestro 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). A continuación analizaremos los textos de cada uno de los artículos que sí han sido reformados, comentando cada una de sus reformas.

II. 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 permita 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 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 con relación al 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 se sigue prefiriendo 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 a 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 en 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 se siguen desarrollando 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 es 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 con sentido obligatorio 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 los grandes ciudadanos.

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 aquellos 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 con 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 en 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 en 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. Esta 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* el 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 hu-

manos, 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”.*

Resulta claro que para dotar efectivamente a los mexicanos de un derecho a la protección de salud, el legislador debe determinar con precisión a qué servicios y tratamientos se tiene derecho, y que constituyen 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 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 calidad. 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 a 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 esta 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

* Informe de Gobierno, 1984, tercera parte, p. 32.

social, para dar esa “vivienda digna” que la Constitución promete a todos los mexicanos.

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, con el fin de consagrar los llamados derechos de los pueblos indígenas, y que como señalamos arriba no abordaremos en estos comentarios.

III. ARTÍCULO 5o.

Este artículo lo podemos considerar 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 constaba de seis párrafos; hoy tiene ocho, después de cuatro reformas, y 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, así su inajenabilidad, 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 límite 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 determinase. Originalmente, el artículo sólo consideraba obligatorios el servicio de las armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular y las funciones electorales; estas 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* el seis 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 que uno de los momentos más trascendentes, en el largo camino en que México está empeñado por transitar —lo que se ha dado en llamar “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 (“mápaches”), a la consumación de los fraudes electorales, que hasta hace apenas unos cuantos años formaban parte vergonzosa de nuestro folklore político y hacían del todo inoperante al 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 quinto constitucional, 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”.

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

La reforma 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 preguntando 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 él 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 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 tema que ya resulta urgente abordar, con una actitud abierta de todas las partes interesadas, con el 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 debe regular para evitar perjuicios a la sociedad.

Los artículos 7o., 8o. y 9o. no han sufrido reforma alguna por lo que nos abstenemos de comentar sobre ellos.

V. 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, se trata de un derecho con muy pobre desarrollo, ya que si bien existe la legislación correspondiente, resulta sumamente difícil adquirir legalmente un arma, y más difícil todavía 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 tiene acceso la de-

lincuencia, dado el creciente tráfico de armas que se vive en nuestro país, en gran medida, como una consecuencia de las mafias del narcotráfico.

VI. ARTÍCULO 16

El artículo 16 es sin duda alguna uno de los artículos con mayor 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 de 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 profundiza en la redacción del artículo para precisar algunos conceptos, completar otros e incluso establecer 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 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 inculpado que se utilizaba antes. Por cuanto a quienes ejecuten la orden de aprehensión, se establece que deben poner al inculpado 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, cuando se trate de delito grave, con riesgo fundado de que pueda sustraerse de la justicia el indiciado, 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 48 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 apenas 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 (noveno 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 y privacidad 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 administrativa, así como las 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.

VII. ARTÍCULO 17

El artículo 17 de nuestra Constitución ha sido reformado únicamente en una ocasión, el 17 de marzo de 1987, bajo la presidencia del licenciado 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 *desideratums* 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, sino que es costosa porque requiere el pago de abogados, además de la realización de una gran cantidad de gastos, de los cuales en muchas ocasiones dependen 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 50 años, lo que sin duda tiene también un importantísimo impacto sobre la dilación de los juicios.

VIII. ARTÍCULO 18

El artículo 18 se refiere a la presión y a distintas garantías con relación a 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 reaptación; 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 lograr 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 adecua-

das, servicio médico, además de buen trato, y lo que menos puede pensar uno es 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.

IX. 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 detención ante la autoridad judicial, que se fija en 72 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, 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 se cambió la referencia de 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.

X. ARTÍCULO 20

Este artículo es de una gran importancia cotidiana, en tanto que establece el conjunto de derechos y garantías, 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 250,000 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 al 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 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 hizo más que dar congruencia a un principio de igualdad, dado que fijar una can-

tividad 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 inculpado respecto de sus obligaciones procesales.

En esta reforma se abordó otro aspecto, con 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.

Otros dos aspectos 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 a 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 soli-

cidad del Ministerio Público, también en casos de delitos no graves, cuando exista antecedente de condena por delito grave, o cuando la libertad del inculpado represente un riesgo para la víctima del delito o para la sociedad.

XI. ARTÍCULO 21

Este artículo 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 conceptuarla 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 15 días a un máximo de 26 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, tocó 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 aborda esta reforma, en gran medida producto de las circunstancias de coyuntura, es el de la seguridad pública, a la que conceptúa como una función a 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 se puede comentar 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.

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 se sigue usando cotidianamente.

XII. 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 inculpado, rompiendo el principio del derecho penal, según el cual 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 para otros dependientes económicos, como pueden ser empleados de actividades en sí mismas lícitas, y que sean totalmente ajenos a la actividad delincencial del reo.

XIII. 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.

Si bien los artículos 25, 26, y 28 sí han sufrido reformas, entendemos que éstas se incluyen en el llamado capítulo económico, por lo que no consagran derechos, razón por la que omitiremos aquí su comentario. Nos quedaría únicamente hacer la mención del artículo 29, que ha sido reformado una sola vez, el 21 de abril de 1981, en una de esas reformas que pueden ser calificadas como de actualización u homogenización del texto constitucional, ya que simplemente se eliminó la mención del término “Consejo de Ministros”, inexistente en nuestro país, para utilizar correctamente el de “titulares de las secretarías de Estado, departamentos administrativos y Procuraduría General de la República”.

No podemos concluir estos comentarios, sin mencionar la gran importancia e impacto que para el desarrollo reciente de los derechos humanos ha tenido

la creación, en 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que fue llevada finalmente a la Constitución por reforma que añadió al artículo 102, un apartado “B”, el 28 de enero de 1992.

XIV. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE, Adalberto, *Estudio del desarrollo histórico de nuestro derecho constitucional en materia de garantías individuales*, México, Impresiones Modernas, 1958.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 23a. ed., México, Porrúa, 1991.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979.
- CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1986; 4a. ed., México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los derechos humanos y el derecho penal*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- Los derechos humanos de los mexicanos*, México, CNDH, 1991.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1988.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, “Derechos Humanos”, *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991.
- TERRAZAS, Carlos, *Los derechos humanos en las Constituciones políticas de México*, Miguel Ángel Porrúa, 1991.