

Artículo

De las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías: la reforma constitucional del 10 de junio de 2011

Moisés Jaime Bailón Corres*

RESUMEN: El ensayo busca resaltar la trascendencia del decreto del 10 de junio de 2011, que modifica 11 artículos y la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, en la historia legislativa de nuestro país. Lo hace a través de un repaso sobre los documentos constitucionales mexicanos, en los que se analiza cómo emerge el tema de los derechos humanos desde el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, pasando por la legislación centralista y la constitución liberal de 1857, hasta llegar al Congreso Constituyente de 1916-1917 que integraría un nuevo código fundamental. Se revisa brevemente la situación del tema en el siglo XX, durante el régimen de partido hegemónico del PRI en que los derechos humanos de los disidentes fueron reiteradamente violentados, los movimientos sociales que llevaron a los cambios políticos del país, dentro de ellos la democratización electoral, la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal y en los estados, y a la creación de la CNDH, surgiendo los derechos humanos como un tema fundamental de la agenda nacional. Se termina haciendo una descripción de los antecedentes, el proceso legislativo y los principales contenidos de la reforma, destacando dentro de ellos el de posicionar al mismo nivel constitucional los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales suscritos por México y los propios de nuestra Constitución, así como las garantías establecidas para su salvaguarda.

ABSTRACT: *The essay seeks to highlight the importance of the decree of June 10, 2011, that modifies eleven articles and the denomination of the Chapter I of the First Title of the Constitution, in the legislative history of our country. It does so through an overview on Mexican Constitutional documents, in which there is analyzed how it emerges the topic of the Human Rights from the Constitutive Act and the Constitution of 1824, through Centralist legislation, the liberal Constitution of 1857, until the Constituent Congress of 1916-1917 that would integrate a new fundamental code. We briefly review the status of the subject in the twentieth century, during the regime of the PRI party hegemony in which human rights were repeatedly violated dissidents, social movements that led the country's political changes, among them electoral democratization the alternation in the federal executive authority and the states, and the creation of the CNDH, arising the human rights as a fundamental topic of the national agenda. It ends with a description of the background, the legislative process and the main contents of the reform, highlighting in them of the positioning at the same level of constitutional human rights recognized in international instruments signed by Mexico, as well as the guarantees established for his safeguard.*

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

SUMARIO: Introducción. I. Derechos humanos en el siglo XIX. 1. El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824. 2. El periodo del centralismo. 3. Mariano Otero y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. 4. La Constitución mexicana de 1857. II. Derechos Humanos en el régimen de la Revolución mexicana. 1. Carranza y el Constituyente de 1916-1917. 2. Los tiempos del partido casi único y la disolución social. 3. Represión a la disidencia. 4. La defensa de los derechos humanos. III. Reforma constitucional en el siglo XXI. 1. La discusión parlamentaria. 2. El contenido de la reforma. IV. Algunas consideraciones finales

Introducción

El *Diario Oficial* de la Federación publicó el 10 de junio de 2011 el decreto de reformas a la Constitución en materia de derechos humanos que será, sin duda, uno de los esfuerzos legislativos más relevantes de esta primera mitad siglo XXI mexicano.¹ Por mandato del mismo, se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero de nuestro código fundamental, para titularse: De los Derechos Humanos y sus Garantías, y se reforman y/o adicionan 11 artículos constitucionales, con trascendencia enorme para el sistema político y el futuro democrático, pero sobre todo para el avance en el respeto, la observancia y la defensa efectiva de los derechos humanos en nuestro país. Además de consagrarse en la Constitución el tema de los derechos humanos, se amplían éstos y se establecen claramente los procedimientos para asegurar su vigencia. Pero también se realiza un cambio en la conceptualización de los mismos, tratando de resolver la discusión que existe entre la concepción que establece que los derechos humanos son categorías que pertenecen a los ciudadanos, y por ello son anteriores a la existencia del Estado, y deben ser reconocidos por éste, o son derechos concedidos por el poder. La reforma nos lleva a avanzar hacia una concepción más garantista del Estado y del derecho en México.

Para entender la trascendencia de este importante paso es necesario hacer un breve recuento de la historia de los derechos humanos en nuestro país. Ése es el propósito del presente ensayo. Inicia con una revisión de los derechos humanos en los documentos constitucionales a partir de que México se constituye como República: el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824; se revisan brevemente los documentos vigentes en el periodo centralista; siguen las discusiones de 1846 al reinstalarse la Constitución Federal, en las que se ven los esfuerzos por limitar el poder estatal y el establecer con mayor claridad garantías para los ciudadanos, y los mecanismos para su protección; se continúa con una breve revisión de la Constitución de 1857 en la que se establece una Sección Primera en el Capítulo I llamado: “De los Derechos del Hombre”. Enseguida se comenta la modificación de esa sección en el constituyente de 1916-1917 cuando pasa a ser el Capítulo I del Título I, “De las Garantías Individuales”. Luego de un repaso de la situación de los derechos humanos en el régimen emanado de la revolución hasta la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), se sintetizan el procedimiento legislativo y los conteni-

¹ “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial* de la Federación, 10 de junio de 2011. Dato curioso, se publica en el 40 aniversario de la matanza del jueves de Corpus en contra de estudiantes que se manifestaban en la ciudad de México.

dos básicos de la reforma constitucional de junio de 2011. El ensayo termina por hacer algunas consideraciones generales para destacar la trascendencia del decreto en comento.

I. Derechos humanos en el siglo XIX

1. El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824

A diferencia de la Constitución de Apatzingán,² los primeros documentos constitucionales del México republicano, tanto el Acta Constitutiva de la Federación, como la Constitución Federal de 1824,³ no contuvieron un apartado o catálogo especial consagrado a los derechos del hombre. Una interpretación dominante sobre este hecho afirma que se debe a la gran influencia que tuvo la Constitución estadounidense de 1787, antes de las primeras 10 enmiendas.⁴ Se creía que un ordenamiento federal de ese nivel debería limitarse a fijar la estructura de los poderes federales y dejar a las Constituciones particulares de los estados la emisión de una declaración de derechos. Pero también recordemos que en la Constitución de Cádiz tampoco se establecía un capítulo específico al respecto,⁵ como sí existía en los preceptos franceses de 1791 y el de 1793 (este último es emitido junto con una Declaración de Derechos del Hombre que hace algunas modificaciones a la declaración de agosto de 1789).⁶ La reticencia de los legisladores españoles para abreviar abiertamente de la experiencia revolucionaria

² "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán a 22 de octubre de 1814", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*. México, Porrúa, 2002, pp. 32-58.

³ "Acta Constitutiva de la Federación. 31 de enero de 1824" y "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824", en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*. México, Imprenta del Comercio, 1876, vol. 1, pp. 693-697 y 719-737.

⁴ Las referencias a derechos humanos son escuetas ahí: en la sección novena del artículo uno se dispone que no se suspenderá el privilegio del auto de *habeas corpus*, salvo cuando en casos de rebelión o invasión la seguridad pública así lo exija, y que no se aprobarán ningún proyecto para condenar sin celebración de juicio, ni ninguna ley *ex post facto*. En la sección segunda del artículo tres se dispone que el Poder Judicial entenderá dentro de otras, de las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de la Constitución, de las leyes de Estados Unidos, de los tratados, o entre estados y sus ciudadanos o ciudadanos de otros estados: dispone también el juicio por jurado.

Por otra parte, de un total de 26 que son actualmente, las primeras 10 enmiendas fueron propuestas por el Congreso a las legislaturas estatales en 1789. Para entrar en vigor deberían ser aprobadas por las dos terceras partes de las mismas. Es precisamente en ellas en las que se establece el catálogo de derechos humanos. Dentro de ellos: las libertades: religiosa, de reunión, de palabra o prensa y la de solicitud de reparación de agravios; derecho de tener y portar armas; protección de la casa contra alojamientos militares; seguridad de personas, hogares, documentos y pertenencias; nadie puede responder por delito sino por denuncia y acusación a autoridad competente y en juicio por jurado; nadie puede ser obligado a declarar contra uno mismo ni juzgado dos veces por el mismo delito; las reformas a la Constitución no podrán restringir derechos reservados al pueblo, así como los derechos no reservados a los Estados Unidos o a los estados quedan reservados, respectivamente, a los estados y al pueblo. Véase "Constitución de los Estados Unidos de América. 17 de septiembre de 1787", en Samuel Eliot Morison, Henry Steele Commager y William E. Leuchtenburg, *Breve historia de los Estados Unidos*. México, FCE, 1987, pp. 903-924.

⁵ "Constitución política de la monarquía española. 18 de marzo de 1812", en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 3, vol. 1, pp. 349-380.

⁶ "Constitución francesa. 3 de septiembre de 1791", en <http://hc.rediris.es/01/Constituciones/cf1791.htm> (consultada el 15 de junio de 2011), y "Constitución francesa. 21 de junio de 1793", en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_fra.pdf (consultada el 15 de junio de 2011).

francesa fue motivada, sin duda alguna, por la invasión napoleónica, el secuestro de Fernando VII por parte del emperador corzo y la imposición del hermano de Napoleón como soberano español.⁷

No obstante, al igual que los gaditanos, con sus diferentes matices, los constituyentes de 1823-1824 que aprobaron el Acta Constitutiva y la Constitución Federal estaban imbuidos en el espíritu del liberalismo.⁸ Unos más radicales que otros, pero en todos cabía el compromiso de armar legalmente a una nueva nación bajo esas luces de modernidad. Sin embargo, como la fuerza de los debates se estableció sobre la base de decidir si se formaba una república central o federalista, seguramente eso llevó a que el tema de las libertades y derechos del hombre, presente en las discusiones legislativas y en el preámbulo de la Constitución, pasaran a segundo término. No obstante, si analizamos las Constituciones de las 19 entidades que originalmente formaron la Federación, veremos que el tema de los derechos humanos es tratado de manera más amplia en ellas que en los documentos federales, lo que hace creíble que con la particularidad nacional se siguió el ejemplo del vecino del norte.⁹

De la misma forma que el Acta Constitutiva, la Constitución se manifiesta en su Título I, Sección Única, por un acto fundacional: la libertad y la independencia de la nación del gobierno español y de cualquier otra potencia, la definición de las partes componentes de su territorio y el establecimiento de la religión del nuevo país. Y en el Título II el objetivo es establecer la forma de gobierno republicana, representativa y popular, los estados y territorios de la Federación, la división en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.¹⁰

A lo largo de los articulados tanto del Acta Constitutiva como de la Constitución Federal de 1824 hay el reconocimiento de algunos derechos del hombre, así como aspectos de un nuevo orden legal que los hacen ver como parte de ese desarrollo mexicano hacia el establecimiento pleno posterior de un Estado de Derecho.

Por ejemplo, en el Acta se establece en la fracción IV del artículo 13, dentro de las facultades del Congreso General, la de dar leyes y decretos destinados a proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la Federación. El artículo 16, en su fracción XII, dispone dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo la de cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley. En las facultades asignadas al Poder Judicial se disponen dos escuetos artículos en los que se manda que todo hombre que habite el territorio de la Federación tenga derecho a que se le administre pronta, completa e imparcial justicia, y de que ninguno será juzgado, en los estados y territorios, por leyes retroactivas y tribunales que no hayan sido establecidos antes del acto por el cual se juzga.¹¹

⁷ Juan Sisinio Pérez Garzón, *Las Cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*. Madrid, Síntesis, 2007, pp. 81-237.

⁸ Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano*, México, INEHRM, 1987, t. 1, pp. 228-248.

⁹ *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Imprenta de Galván, 1828, 3 vols.

¹⁰ "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824", en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 3, vol. 1, pp. 719-737.

¹¹ "Acta Constitutiva de la Federación. 31 de enero de 1824", en *ibid.*, vol. 1, pp. 693-697.

Tal vez la parte más fuerte de los derechos, por las propias condiciones de ese tiempo, la hacen recaer en el de la libertad de imprenta. Por eso el siguiente artículo, el 31, dispone que “todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes”.¹²

La Ley Suprema de 1824 es un poco más explícita que el Acta en materia de derechos humanos. Dentro de otros se dispone la facultad del Congreso de arreglar la libertad política de imprenta de modo que jamás se suspenda su ejercicio ni sea abolida.¹³

En cuanto a las facultades y restricciones del presidente, establecidas en la sección IV, el artículo 110, fracción XIX, dispone que éste debe cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación, y que sus sentencias se ejecuten según las leyes. En el artículo 112, en cuanto a las restricciones del presidente relacionadas con el derecho a la seguridad jurídica, la fracción II dice que no podrá éste privar a ninguna persona de su libertad, ni imponer pena alguna, pero cuando lo exija el bien y la seguridad de la Federación podrá realizar arrestos, debiendo poner a los detenidos a disposición de juez competente, en el término no mayor de 48 horas. Por su parte, en cuanto al derecho a la propiedad, la fracción III del mismo artículo dispone que el presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; cuando esto fuera necesario por causa de utilidad general, deberá contar con la previa aprobación del Senado, o en su receso del Consejo de Gobierno, y con indemnización al afectado.¹⁴

La sección séptima del Título V, referida al Poder Judicial, da las reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios de la Federación la administración de justicia, salvo los militares y eclesiásticos que seguirían con sus propios tribunales y leyes; constituye la parte más importante en materia de derechos del hombre. La pena de infamia sólo alcanzaría a los comitentes y no a sus familiares; se prohíbe la confiscación de bienes, los juicios por comisión y las leyes retroactivas, la aplicación de tormentos, las detenciones sin semiplena prueba, en cuyo caso no podrán exceder de 60 horas sin estar a disposición de juez; no se podrán realizar registros de casas y papeles y otros efectos, salvo en los casos previstos por la ley; no se harían juramentos sobre hechos propios al declarar en materia criminal; no se llevarán a cabo pleitos civiles y criminales sobre injurias si antes no se agotó la vía de la conciliación, la cual será accesible para todos siempre y en cualquier momento de los litigios.¹⁵

No obstante, hay temas ausentes. Uno de ellos es la libertad religiosa, por predominar la influencia gaditana de la intolerancia religiosa tanto en estos documentos federales como en todas las Constituciones estatales. A diferencia de Estados Unidos, que en su primera enmienda se prohíbe legislar en favor de religión alguna o que prohíba el libre ejercicio de la misma, el Acta y la Constitución

¹² *Idem.*

¹³ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 3, vol. 1, pp. 719-737.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

de 1824 disponen que la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana; que la nación la protege con leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.¹⁶

También dos derechos fundamentales están ausentes en estos primeros documentos constitucionales de México. Éstos son los de la igualdad y el de la libertad personal. Aunque hay referencia a los mismos en el artículo 36 del proyecto de Acta Constitutiva, que disponía que: “La nación está obligada a proteger con leyes sabias y justas la libertad civil, la seguridad personal, la propiedad, la igualdad ante la ley y los demás derechos de los individuos que los componen”,¹⁷ en el documento que finalmente se aprobó, en el artículo 30 de las prevenciones generales fue reducido al enunciado siguiente: “La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”, y en la Constitución no aparecerá más.¹⁸

Es necesario señalar que estos documentos no abordaron los derechos sociales que estuvieron plasmados en bandos y proclamas de los iniciadores de la independencia nacional, en la Constitución de Apatzingán y en los llamados Elementos Constitucionales de Rayón. El tema social se discutiría hasta 1857 y se concretaría constitucionalmente mucho más adelante, en 1917.

En los primeros años del México independiente, los indígenas representaban 60 % de la población del país. Respecto de los derechos o “privilegios”, que habían gozado durante el periodo colonial y que les había permitido reproducirse aunque en condiciones desventajosas y opresivas, los legisladores mexicanos prohibieron desde el principio las distinciones entre indígenas y no indígenas, pensando que así se alcanzaría la igualdad y no las condiciones de despojo de sus tierras y opresión que se darían en las próximas décadas, aunque con muchas resistencias, como lo expresarán las llamadas guerras de castas primero y luego su incorporación a la lucha de los liberales a mediados de siglo reivindicando sus tierras.

Otra de las grandes omisiones de los primeros documentos constitucionales republicanos, que había sido arma ideológica en la lucha por la independencia, fue la abolición de la esclavitud. Ninguno de los dos documentos se pronuncia en contra de esta forma extrema de sojuzgamiento de la libertad. Quizás la existencia de la explotación de esclavos en algunas zonas del país, como en las áreas de colonización estadounidense de Texas, principalmente, y la persistencia de algunas formas de servidumbre que no son abolidas en algunas regiones, llevaron a que no se declararan en contra de este principal obstáculo para el establecimiento de un sistema de derechos humanos como es el de negar el primer principio: el de la libertad misma de la persona humana. Pero también puede ser que siguieron la ruta del precepto fundamental estadounidense, de dejar

¹⁶ Dice la primera enmienda: “El Congreso no aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma o que coarte la libertad de palabra o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios”. Véase *op. cit.*, *supra*, nota 4, pp. 903-924.

¹⁷ Se pueden ver los debates y el texto citado, extraídos de los periódicos de la época *El Águila Mexicana* y *El Sol*, en el libro *Acta constitutiva. Crónicas de la federación*. México, Secretaría de Gobernación, 1974, en especial las pp. 101-108, y también “Acta Constitutiva de la Federación. 31 de enero de 1824”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 3, vol. 1, pp. 693-697.

¹⁸ *Idem*.

a los estados las particularidades del ejercicio de los derechos; pero ahí el sistema esclavista era un punto fundamental para la economía sureña.

Esta última versión puede ser la más ser creíble, porque el Congreso Constituyente emitió un decreto prohibiendo la esclavitud, el cual no fue considerado en la redacción constitucional.¹⁹ Y en 18 de las 19 Constituciones estatales se prohíbe la esclavitud, algunas de ellas mandando recursos para liberar los existentes.²⁰

2. El periodo del centralismo

La Constitución Federal de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando el Congreso proclama una legislación centralista, como resultado de un nuevo equilibrio en la lucha de las dos fuerzas fundamentales en pugna por el modelo de nación. Durante el periodo del régimen unitario, el tema de los derechos humanos aparecería en la llamada Constitución de las Siete Leyes (1835-1836) y en las Bases Orgánicas de 1843, con mayores contenidos que los existentes en los documentos analizados anteriormente. Sin duda alguna, aunque rechazadas por la supresión de la forma de gobierno republicana, popular y federal, en lo que toca a los derechos humanos, estas legislaciones influirían en el desarrollo constitucional del país.

Por ejemplo, en las Bases Constitucionales expedidas en 1835, soporte de las llamadas Siete Leyes Constitucionales, se señala que la nación les hará guardar a todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano los derechos que les correspondan, mientras respeten la religión y las leyes del país; el derecho de gentes y el internacional designarán quiénes son los de los extranjeros, y una ley constitucional declarará cuáles derechos corresponderán a los ciudadanos mexicanos.²¹

¹⁹ Así, en julio de 1824, El soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, decreta lo siguiente: "1. Queda para siempre prohibido en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos el comercio y tráfico de esclavos, procedentes de cualquier potencia, y bajo cualquier bandera.

2. Los esclavos que se introdujeren contra el tenor del artículo anterior, quedan libres con sólo el hecho de pisar el territorio mexicano.

3. Todo buque, ya sea nacional o extranjero [sic] en que se transporten, o introduzcan esclavos al territorio mexicano, será irremisiblemente confiscado con el resto de su cargamento; y el dueño, el comprador, el capitán, el maestro y el piloto sufrirán la pena de diez años de presidio.

4. Esta ley tendrá su efecto desde el mismo día de su publicación; pero en cuanto a las penas prescritas en el artículo anterior, no lo tendrá hasta seis meses después, respecto de los colonos que en virtud de la ley de 14 de octubre último sobre colonización del Istmo de Huazacoalcos [sic] desembarquen esclavos con el fin de introducirlos en el territorio mexicano". "Decreto. Prohibición del Comercio y Tráfico de Esclavos. Libertad a los que Pisen el Territorio Mexicano. Penas a los que los Introduzcan. Tiempo en que estas Tendrán Efecto. 13 de julio de 1824", en *Colección de los decretos y órdenes del Soberano Congreso Constituyente mexicano*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1825, vol. 2, pp. 64-65.

²⁰ De las 19 Constituciones locales, la excepción fue la de Tabasco, que no dice nada al respecto de la esclavitud. En los casos de la de Oaxaca, Chihuahua y Chiapas, además de prohibirse ésta, se dispone que se liberará a los esclavos que actualmente existen. En el estado conjunto de Coahuila y Texas, donde claramente los había provenientes de Estados Unidos, se dice que en el estado nadie nace esclavo desde que se publique esta Constitución en la cabecera de cada partido y después de seis meses tampoco se permite su introducción bajo ningún pretexto. *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., supra*, nota 9.

²¹ "Bases para la nueva Constitución. 23 de octubre de 1835", en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit., supra*, nota 3, vol. 3, pp. 89-90.

La primera de las Siete Leyes va encaminada a establecer los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, dentro de ellos se encuentran los siguientes: no ser aprehendido y aprisionado sino por orden de juez o autoridad competente, salvo las causas *in fraganti*; no ser detenido por más de tres días por autoridad política, al término de los cuales deberá esta entregarlo a la autoridad judicial; no ser privado de la propiedad, ni cateado en casas o papeles, ni ser juzgado sino por tribunales y leyes establecidas; además de garantizarse la libertad de imprenta y opinión.²² Además, en la cuarta ley se fijan prohibiciones al Congreso y a al presidente, quienes no podrán suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en los mandamientos constitucionales, ni proscribir a nadie o imponerle penas, privar de la libertad o propiedad a alguien o dar efecto retroactivo a las leyes.²³

Por su parte, en las Bases Orgánicas de 1843 se establecen los siguientes derechos humanos: *nadie puede ser esclavo en nuestro territorio*, y los que ingresen a él serán libres; la libertad de opinión e imprenta, aunque en temas religiosos deberá sujetarse a las leyes vigentes (no olvidemos que hasta 1857 seguirá existiendo la religión de estado); nadie puede ser detenido sino por funcionario autorizado por la ley, salvo los delitos *in fraganti*, los detenidos por autoridad política no podrán estar en esa situación por más de tres días, sin ser entregados a la autoridad judicial; aunque subsistirán los tribunales especiales porque nadie puede ser juzgado por causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, pero por leyes y tribunales establecidos previamente al delito de que se trate; se señala que se impondrá fianza cuando al reo no pueda imponerse pena corporal; nadie podrá ser obligado a confesar el hecho de que se le juzga. Se prohíben los cateos de casas y papeles, y el derecho de la inviolabilidad de la propiedad. Se prohíbe al Congreso la proscripción de personas, imponer penas o dar efecto retroactivo a las leyes, así como suspender o *minorar garantías individuales* salvo en los casos de seguridad de la nación, aunque de manera temporal.²⁴

3. Mariano Otero y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

En 1846 los federalistas reasumen el poder nacional, restauran la Constitución de 1824 e instalan un Constituyente encargado de un nuevo código y de dictar leyes en todos los ramos de la administración. Crescencio Rejón y Mariano Otero, entre otros, formaron parte de la comisión redactora del proyecto en cuestión; aunque su tarea no prosperó completamente, dio pie a un Acta Constitutiva y de Reformas a la misma, aprobada por el Constituyente el 18 de mayo, la que respetando el ordenamiento federalista de 1824, la mejoraba y consolidaba. En ellas el tema de la protección del individuo frente al Estado aparece como uno de los centrales.

²² "Ley Constitucional: Estantes y Habitantes en el Territorio Mexicano, sus Derechos y Obligaciones. 15 de diciembre de 1835", en *ibid.*, vol. 3, pp. 109-111.

²³ "Leyes Constitucionales. 29 de diciembre de 1836", en *ibid.*, vol. 3, pp. 230-258.

²⁴ "Bases de Organización Política de la República Mexicana. 12 de junio de 1843", en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 3, vol. 4, pp. 428-449.

El Acta en comento dispone el derecho a votar en las elecciones populares, ejercer los derechos de petición y reunión. “Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las *garantías* de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios para hacerlas efectivas”.²⁵ Los artículos del 22 al 24 abordan lo referente a la posibilidad de reclamar la anticonstitucionalidad de alguna ley por parte del presidente, miembros del Congreso, legislaturas estatales o la Corte.

El diputado yucateco Mariano Otero planteó, en la tribuna nacional, la necesidad de dar protección a los derechos constitucionales de los individuos, contra todo ataque de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya fueran éstos estatales o federales. Esta protección quedó plasmada en el artículo 25 del Acta.²⁶

Dicho artículo disponía específicamente que:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.²⁷

Al respecto, Emilio Rabasa dijo que:

Otero, buscaba el remedio al abuso del poder contra el individuo, abuso que se presentaba a sus ojos todos los días y sublevaba su espíritu de libertad y de justicia; para eso quería la enumeración de los derechos inviolables y a su defensa en una justicia federal de independencia asegurada y autoridad suprema. En la inconstitucionalidad de las leyes que no fueran directamente un ataque a tales derechos, no veía sino materia política, de equilibrio de poderes públicos, de estabilidad federal, cuyo remedio debía ser político también, tanto más cuanto que no podía caer en la competencia de los tribunales.²⁸

En las discusiones de la mencionada nueva Acta Constitutiva, Mariano Otero emitió un voto particular, en el cual afirmó que:

En las más de las Constituciones conocidas, no sólo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las *garantías individuales*, probablemente porque *la condición social de los asociados es objeto primordial de las instituciones, y uno de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos*: y sin embargo de que estas *garantías*, en la realidad de las cosas, dependen de las disposiciones particulares de los Es-

²⁵ “Acta de Reformas Constitucionales. Mayo 18 de 1847”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 3, vol. 5, pp. 275-279.

²⁶ José Barragán Barragán, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*. México, UNAM, 1987, pp. 194-206.

²⁷ “Acta de Reformas Constitucionales. Mayo 18 de 1847”, en *op. cit.*, *supra*, nota 3, vol. 5, pp. 275-279.

²⁸ Emilio Rabasa, *El artículo 14, estudio constitucional, y el juicio constitucional: orígenes, teoría y extensión*. 5a. ed. México, Porrúa, 1984, p. 236.

tados, nuestra Constitución federal declaró que la Nación estaba obligada a proteger por las leyes sabias y justas los derechos del ciudadano;²⁹ y a imitación del Código de los Estados Unidos, en varios de sus artículos se encuentran disposiciones verdaderamente filosóficas dirigidas al mismo fin.³⁰

Por lo cual diría enseguida: “Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos”.³¹

Como se puede observar, para Mariano Otero era indispensable la creación de medios jurídicos para la protección de los derechos humanos, que llama *garantías individuales*, de tal forma que con esta protección se aseguraran los valores constitucionales. Sin embargo, la guerra con Estados Unidos impidió la plena puesta en vigor de tales reformas y luego vendría el periodo de la dictadura santannista.

4. La Constitución mexicana de 1857

El capítulo especial de derechos del hombre en nuestra Carta Fundamental esperaría un tiempo para concretarse. En 1856, al triunfo de la revolución liberal de Ayutla, y la expulsión de su “Alteza Serenísima” Antonio López de Santa Anna, se instaure un nuevo Constituyente encargado de reconstituir a la nación como República federal, representativa y popular, a semejanza de 1824. Pero a diferencia de aquella Constitución, que como hemos dicho otorgaba algunos derechos ciudadanos, pero no disponía de una declaración de derechos completa, la nueva Carta Fundamental del 5 de febrero de 1857, con amplios contenidos liberales, retoma la figura jurídica que había sido propuesta por los reformistas de 1847, con la finalidad de proteger las libertades de los ciudadanos, no sólo en materia penal, como el juicio de amparo, sino además desarrolla de manera plena la cuestión de los derechos del hombre.

En primer lugar, en la Constitución de 1857 en el Título I, primera sección, *De los Derechos del Hombre*, integrada por 29 artículos, se establecen las garantías y derechos de los ciudadanos. El artículo 1o. del mencionado código fundamental dice que: “El pueblo mexicano *reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales*. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las *garantías* que otorga la presente Constitución”.³²

En esta sección se reconocen los derechos a la libertad de la persona y a la libertad de trabajo y de enseñanza, *se prohíbe la esclavitud* y los trabajos personales sin la justa remuneración y el consentimiento pleno; se garantiza la li-

²⁹ En realidad Otero se equivoca en la cita, ya que la Constitución de 1824 establece proteger con leyes sabias y justas a la religión católica. La referencia a que hace mención se encuentra en el artículo 30 del Acta Constitutiva de 1824, como comentamos páginas atrás.

³⁰ F. Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 451-452.

³¹ *Ibid.*, p. 452.

³² “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de Febrero de 1857”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 3, vol. 8, pp. 384-399. Aunque aprobada el 5 de febrero, la Constitución fue publicada por decreto de Comonfort del 12 de febrero de ese mismo año, pero la primera fecha es considerada como la más simbólica.

bertad de pensamiento, de escribir y publicar, de correspondencia y de asociarse; se asegura el derecho de propiedad, petición, de tránsito, de portar armas y no se reconocen títulos de nobleza ni honores hereditarios; se prohíben la extradición de reos políticos o de personas que hayan sido esclavos y convenios que alteren las garantías y derechos que la Ley Suprema otorga al hombre y al ciudadano.³³

Pero destacan también los artículos encaminados a proteger al ciudadano del poder público cuando es acusado de algún delito por particulares o por el Estado. Así se prohíben los juicios por leyes privativas y tribunales especiales, la retroactividad de aquéllas, las molestias a la persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sin mandamiento escrito por autoridad competente y con causa legal de procedimiento fundada. Se prohíbe la cárcel por deudas de carácter civil, permitiéndose sólo en delitos que merezcan pena corporal. Las detenciones no podrían exceder de tres días sin que se justifiquen las causas de acuerdo con la ley y se establecen garantías para los acusados por causa criminal, quienes serán juzgados sólo por autoridad judicial, no permitiéndose más las penas de mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormentos, multas excesivas, confiscación de bienes y otras penas inusitadas; se establecen hasta tres instancias para los juicios criminales.

Para la abolición de la pena de muerte quedaba a cargo del poder administrativo establecer a la mayor brevedad el régimen penitenciario. Entre tanto, se abolía la pena de muerte para delitos políticos, no pudiendo este castigo extenderse más que para los casos de traición a la patria, salteador de caminos, incendiario, parricida, homicida con alevosía, premeditación y ventaja, delitos graves del orden militar y piratería.³⁴

Sólo podrían suspenderse las garantías por parte del Poder Ejecutivo, con la excepción de las que aseguran la vida del hombre, con aprobación del Congreso, en casos de invasión, perturbación grave de la paz o aquellas que pusieran en grave peligro a la sociedad, y ello sería sólo por tiempo limitado.³⁵

Pero además, el juicio de amparo queda definitivamente plasmado en la historia jurídica mexicana en la redacción de dos artículos de la sección tercera, del Poder Judicial. El artículo 101 establecía que: “Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las *garantías individuales*”.³⁶

Mientras que el 102 estableció lo siguiente: “Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.³⁷

En este sentido, una persona que estuviera en la situación de un acto arbitrario de la autoridad podría utilizar este medio para proteger sus derechos. En

³³ *Ibid.*, pp. 384-399.

³⁴ Artículos del 20. al 29, en *op. cit.*, pp. 608-610.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

el caso de la libertad personal, el particular se amparaba en contra del acto de la autoridad que le restringiera su libertad de una forma ilegal.

La primera Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 fue promulgada el 30 de noviembre de 1861. Una segunda, denominada Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, más perfeccionada, sería emitida el 20 de enero de 1869; ambas durante el gobierno de Benito Juárez. Habría otras más: la Ley de Amparo del 14 de diciembre de 1882, y en el Código Federal de Procedimientos Penales de 1897 y el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 se incluyeron sendos capítulos relativos a esta institución jurídica mexicana: el amparo.³⁸

Aunque una institución de protección de derechos fundamentalmente mexicana, el juicio de amparo y la Constitución de 1857, tendrían sus altibajos a causa de la inestabilidad política del país. Y, como sabemos, unos años después, pasadas la guerra de tres años, la intervención francesa, el imperio y la restauración de la República, mediante un levantamiento llegaría Porfirio Díaz a la presidencia de la República. Durante las más de tres décadas del oaxaqueño en el poder, que se levantó en Tuxtepec reclamando la vigencia del Código Fundamental, la libertad municipal y en contra de la reelección,³⁹ la figura del amparo no funcionaría para el número de enemigos del régimen que poco a poco, seguiría creciendo.

La discusión sobre la problemática social de los trabajadores asalariados y el campesinado, y por ello de los derechos sociales, tuvo un destello en este Constituyente. Ello ocurrió sobre todo cuando se discutieron los temas relativos a la libertad de trabajo, la tolerancia religiosa y el derecho a la propiedad.

Nos dice Reyes Heróles en su clásica obra *El liberalismo mexicano* que, por ejemplo, en los debates, Castillo Velasco enumeró cuidadosamente los males que afectan al pueblo de México. Que gráficamente describe la miseria y señala que reconocer la libertad en la administración “sería una burla para muchos pueblos, si han de continuar como hasta ahora, sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en el que ejecutar las obras que pudieran convenirles”. Añade que es vergonzoso para los liberales que exista el estado social que describe, cuando leyes dictadas por monarcas absolutos concedían esos terrenos a los pueblos y se proveía así sus necesidades. Y agrega que: “Para cortar tantos males no hay, a mi humilde juicio, más que un medio, y es el de dar prioridad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él”. Sigue citando al constituyente: “Por más que se tema a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de casi todos nuestros problemas sociales, y es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí no asustarnos con la gravedad de cuestiones, sino a resolverlas para bien de ellos”.⁴⁰

Zarco, también en los debates afirmaría que: “si el indio se levanta, es para reclamar la tierra, el agua que le arrebatan los propietarios”. Olvera, su compa-

³⁸ Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*. México, Porrúa, 1991, pp. 136-142, e Ignacio Vallarta, *El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus*. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881, pp. 531-538.

³⁹ Jorge Fernando Iturrizarría, *Historia de Oaxaca. La restauración de la República y las revueltas de La Noria y Tuxtepec 1867-1877*. México, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1856, pp. 150-234.

⁴⁰ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*. México, FCE, 1988, vol. 3, pp. 574-599.

ñero de fracción, asentaría que la tierra debe pertenecer a todos los hombres, y de que “la codicia, la mala fe y el dolo inventaron, para legitimar la usurpación, ciertas fórmulas violentas, que reunidas llegaron a formar parte de lo que hoy se llama Derecho Civil y Derecho de Gentes”. Y el propio Ponciano Arriaga fundamentalmente propondría en un voto particular medidas para “remediar en lo posible los grandes abusos introducidos en el derecho de propiedad”.⁴¹

Éstas eran las posturas del ala más radical del Congreso 1856-1857, que sin embargo era minoritaria. La predominancia del ala moderada impediría su expresión en el articulado final de la Constitución liberal.⁴²

II. Derechos humanos en el régimen de la Revolución mexicana

1. Carranza y el Constituyente de 1916-1917

Una serie de movimientos locales que siguieron el llamado que Francisco I Madero hiciera el 20 de noviembre de 1910 para luchar por el sufragio efectivo y la no reelección de Porfirio Díaz, se convirtieron luego en ese gran movimiento social que fue la Revolución mexicana. A ella se sumaron políticos excluidos del porfiriato, trabajadores asalariados, clases medias emergentes, rancheros y campesinos indígenas que habían sido despojados de sus tierras. Derrotado el régimen porfirista, el presidente Madero fue traicionado y asesinado por Victoriano Huerta, quien usurpa el poder presidencial. Frente a él se levanta Venustiano Carranza con el Plan de Guadalupe, cuyo compromiso es hacer respetar la Carta Fundamental y de que al triunfo del movimiento se convoque a elecciones. Al definirse la lucha por la corriente constitucionalista, el Plan tendrá algunas modificaciones, dentro de ellas, la de convocar a un Congreso Constituyente que reforme el ordenamiento de 1857.

Al entregar su proyecto de reformas a la Constitución el 1 de diciembre de 1916, el Primer Jefe Venustiano Carranza afirmó en Querétaro que:

La Constitución política de 1857 que nuestros padres nos dejaron como legado precioso, [...] lleva, indiscutiblemente, en sus preceptos, la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presencié el mundo en las postrimerías del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se han hecho por dos de los pueblos más grandes y poderosos de la tierra: Inglaterra y los Estados Unidos.

Más, desgraciadamente, los legisladores de 1857 se formaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano; de manera que nuestro código práctico tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado

⁴¹ *Idem.*

⁴² Véase: Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. México, INEHRM, 2009, pp. 49-63; Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, *supra*, nota 40, pp. 574-599; Silvia González Marín, “El liberalismo social en el constituyente de 1856-1857”, en Margarita Moreno-Bonett y Martha López Castillo, coords., *La Constitución de 1857 historia y legado*. México, UNAM / SHCP, 2008, pp. 639-650, y J. Sayeg Helú, *op. cit.*, *supra*, nota 8, t. 1.

conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

En efecto, los *derechos individuales* que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquella se han sucedido en la República; las leyes orgánicas de 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 por los comunes, cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.

[...]

[S]e llegó a palpar que la declaración de los derechos del hombre al frente de la Constitución federal de 1857, no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba. En tal virtud, la primera de las bases sobre que descansa toda la estructura de las instituciones sociales, fue ineficaz para dar solidez a éstas y adaptarlas a su objeto, que fue relacionar en forma práctica y expedita al individuo con el Estado y a éste con aquél, señalando sus respectivos límites dentro de los que debe desarrollarse su actividad, sin trabas de ninguna especie, y fuera de las que se hace perturbadora y anárquica si viene de parte del individuo, o despótica y opresiva si viene de parte de la autoridad. Mas el principio que se acaba de hacer mérito, a pesar de estar expresa y categóricamente formulado, no ha tenido, en realidad, valor práctico alguno, no obstante que en el terreno del Derecho Constitucional es de una verdad indiscutible. Lo mismo ha pasado exactamente con los otros principios fundamentales que informan la misma Constitución de 1857, los que no han pasado, hasta ahora, de ser una bella esperanza, cuya realización se ha burlado de una manera constante.

[...]

Siendo el objeto de todo Gobierno el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable de que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política, tiene que ser la protección otorgada, en cuanta precisión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre.

[...]

[...]

[S]i el pueblo mexicano no tiene la creencia en un pacto social en que repose toda la organización política, ni en el origen divino de un monarca, [...] si comprende muy bien que las instituciones que tiene, si bien proclaman altos principios no se amoldan a su manera de sentir y de pensar, y que lejos de satisfacer necesidades, protegiendo el pleno uso de la libertad, carecen por completo de vida, dominados, como han estado, por un despotismo militar enervante y por explotaciones inicuas, que han arrojado a las clases más numerosas a la desesperación y a la ruina.

[...]

Por esta razón, lo primero que debe hacer la Constitución Política de un pueblo, es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana [...]

La Constitución de 1857 hizo [...] la declaración de que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales; pero, con pocas excepciones, no otorgó a esos derechos las garantías debidas, lo que tampoco hicieron las leyes secundarias, que no llegaron a castigar severamente la violación de aquellas, porque sólo fijaron penas nugatorias, por insignificantes, que casi nunca se hicieron efectivas. De manera que [...] la libertad individual quedó por completo a merced de los gobernantes.

[...]

A corregir ese mal tienden las diversas reformas que el Gobierno a mi cargo propone, respecto a la sección primera del título primero de la Constitución de 1857, y abrigo la esperanza de que con ellas y con los castigos severos que el Código Penal imponga a la conculcación de las garantías individuales, se conseguirá que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de seguridad social, en vez de ser lo que han sido, los opresores de los pueblos que han tenido la desgracia de caer en sus manos.⁴³

Por las razones expresadas en el discurso de Carranza ante el Constituyente, la declaración expresa a los derechos humanos como pilar de la Constitución fue retirada de la Carta Suprema surgida en 1917, abandonándose una visión *iusnaturalista* de la misma, en la que los derechos humanos, previos a la existencia del Estado, son reconocidos constitucionalmente. En su lugar se adoptó una visión *iuspositivista*, en la que la Constitución no reconoce sino otorga derechos. El Capítulo I, de su Título I, se denominó entonces *De las garantías individuales*, y el artículo 1o. expresaba que: “En los Estados Unidos Mexicanos, *todo individuo gozará de las garantías que otorga ésta Constitución*, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece”.⁴⁴

No obstante la insistencia del discurso carrancista por transformar esa primera parte de la Carta Fundamental, en realidad buena parte del articulado de garantías individuales fue recuperado de su redacción original de 1857.

Pero las llamas de las hogueras revolucionarias no se apagaban aún y las corrientes populares de la revolución arrancarían también a los constituyentes la inclusión de los llamados derechos colectivos o sociales. La Constitución mexicana de 1917 fue resultado del pacto de las clases sociales y grupos triunfantes que derrocaron la dictadura de Porfirio Díaz. Además de recuperar los contenidos sustanciales del Título I del precepto supremo de 1857, hace importante contribución a la historia internacional de los derechos humanos. Por primera ocasión, antes que la revolución soviética lo hiciera, la Carta Fundamental mexicana establece importantes derechos sociales a profundidad, como el de la gratuidad de la educación (artículo 3o.); la propiedad de la nación sobre la tierra, a la que le da las modalidades para el bien público en propiedad privada, ejidal y comunal (artículo 27) y que permitiría una profunda transformación de la estructura agraria de México, así como importantes derechos laborales, de or-

⁴³ “Intervención del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Don Venustiano Carranza al abrir sus sesiones el Congreso Constituyente 1916-1917”, en *Diario de los Debates*. Querétaro, 1 de diciembre de 1916, pp. 260-270.

⁴⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1917. México, Cámara de Diputados / Archivo General de la Nación, 2000 (ed. facsimilar).

ganización y huelga para los trabajadores a fin de equilibrar las relaciones entre el capital y el trabajo (artículo 123).⁴⁵

El Constituyente mexicano recuperaba así el tema de los derechos sociales, que había sido discutido en el Congreso de 1856-1857.

2. Los tiempos del partido casi único y la disolución social

La revolución se institucionalizaría poco a poco en un sistema político de partido hegemónico que volvía a propiciar la desigualdad, la concentración y el abuso del poder y la violación a los derechos humanos. Aunque el juicio de amparo era una garantía ciudadana en contra actos del poder público para proteger las garantías individuales, el país transitó por un periodo largo de estabilidad política y crecimiento económico que no estuvo exento de situaciones de violencia extrema. Dentro de éstas, las dos guerras cristeras que llevaron a crueles confrontaciones entre el Ejército y mexicanos perseguidos por su fe, y la represión de insurrecciones militares de miembros de la misma familia revolucionaria en contra del régimen.

El cardenismo pareció representar el parte aguas entre el máximo avance en el cumplimiento de los reclamos revolucionarios en materia de organización obrera, reparto agrario, mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, la educación socialista y el declive de los mismos.

A partir de 1940 los gobiernos mexicanos priorizarían la industrialización como el modelo de desarrollo a seguir, aprovechando dentro de otras cosas la coyuntura internacional de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, las instituciones políticas que se venían gestando desde Carranza hasta Cárdenas continuaron vigentes, dentro de ellas la de la Presidencia de la República, pieza central del sistema y la del partido corporativo creado por Calles (PNR, PRM y PRI), que se consolidó sin adversarios que pudieran hacerlo tambalear, apuntalando a un nuevo sistema político en el que el tema de la justicia social parecía alejarse poco a poco. En el nuevo modelo habría que crear la riqueza primero para luego repartirla, todo ello dentro de un llamamiento a la unidad nacional, lo que implicaba sacrificios de obreros y trabajadores y la conciliación social.⁴⁶

Pero la coyuntura del avance del fascismo y la guerra llevaron a establecer disposiciones que llevarían en las décadas posteriores a violaciones graves de los derechos humanos. En 1941 se reforma el Código Penal Federal para establecer los delitos de disolución social. En 1942, el presidente Ávila Camacho, aplicando el artículo 29 constitucional, decreta la suspensión de las garantías

⁴⁵ Para darse cuenta de la gran discusión política e ideológica acontecida en el seno del Congreso Constituyente en relación con los derechos humanos, tanto los relacionados con las garantías individuales, como los respectivos a derechos sociales, se pueden consultar: *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. México, INEHRM, 1960, 2 vols., y Gabriel Ferrer Mendiola, *Crónica del constituyente*. México, INEHRM / Segob / Gobierno del Estado de Querétaro, 1987. Ahí se podrán percibir los importantes cambios que tuvo el proyecto de Constitución entregado al Poder Legislativo por el presidente Carranza y la avanzada de las fracciones más progresistas de la revolución.

⁴⁶ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México, Cal y Arena, 2005, pp. 187-235, y Will Fowler, coord., *Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000)*. México, INEHRM, 2004, pp. 177-284.

individuales.⁴⁷ Ese mismo año se creaban los Servicios Especiales o Policía Secreta.

Los delitos de disolución social tipificados en los artículos 145 y 145 bis del mencionado código versaban así:

Artículo 145. Comete el delito de disolución social, el extranjero o el nacional mexicano, que en forma hablada o escrita o por medio de símbolos o en cualquier otra forma, realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero que perturbe el orden público o afecte la soberanía del Estado Mexicano.

Se perturba el orden público, cuando los actos de disolución social, definidos en el párrafo anterior, tiendan a producir rebelión, tumulto, sedición o escándalo.

La soberanía nacional se afecta cuando los actos de disolución social puedan poner en peligro la integridad territorial de México, obstaculicen el funcionamiento de sus instituciones legítimas o propaguen el desacato de parte de los nacionales mexicanos a sus deberes cívicos.

También comete el delito de disolución social, el extranjero o el mexicano que, en cualquier forma, realice actos de cualquier naturaleza, que preparen material o moralmente la invasión del territorio del país o a cualquier potencia extranjera.

Artículo 145 bis. Para todos los efectos legales se considerarán como de carácter político, los delitos consignados en este título, con excepción de los previstos en los artículos 136 y 140.⁴⁸

Durante el gobierno de Miguel Alemán se publicó otro decreto, que reformó el primer artículo en los siguientes términos:

Artículo 145. Se aplicará prisión de dos a doce años y multa de mil a diez mil pesos, al extranjero o nacional mexicano, que en forma hablada o escrita, o por cualquier otro medio, realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero, que perturben el orden público o afecten la soberanía del Estado Mexicano.

Se perturba el orden público, cuando los actos determinados en el párrafo anterior, tiendan a producir rebeldía, sedición, asonada o motín.

Se afecta la soberanía nacional, cuando dichos actos pueden poner en peligro la integridad territorial de la República, obstaculicen el funcionamiento de sus instituciones legítimas, o propaguen el desacato de parte de los nacionales mexicanos a sus deberes cívicos.

Se aplicarán las mismas normas al extranjero o nacional mexicano, que por cualquier medio, induzca o incite a uno o más individuos a que realicen actos de sabotaje o que tiendan a quebrantar la economía general, o a paralizar ilícitamente

⁴⁷ Ante el hundimiento de los buques petroleros *Potrero del Llano* y *Faja de Oro*, México declaró la guerra a las potencias del eje el 22 de mayo de 1942, y aplicando el artículo 29 constitucional, el 11 de junio se decretó la suspensión de garantías, y se emitió la Ley de Prevenciones Generales, que tuvo vigencia hasta el 28 de diciembre de 1945, fecha en que fue abrogada. Véase "De las garantías individuales: artículos 28 y 29", en *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*. México, núm. 12, 1990.

⁴⁸ *Diario Oficial* de la Federación, 14 de noviembre de 1941.

te servicios públicos o industriales básicos, o a subvertir la vida institucional del país, o realicen actos de provocación con fines de perturbación del orden, la paz pública y al que realice tales actos.⁴⁹

Aunque la suspensión de garantías finalizó con la guerra, los nuevos delitos incorporados al Código continuaron vigentes, a pesar de que muchos miembros del foro consideraron que sólo debían operar en esas condiciones especiales de la coyuntura internacional. Por su parte, la nueva policía —que darían pie posteriormente a la tristemente célebre División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, disuelta hasta 1983— se convirtió, junto con otras fuerzas como la Dirección Federal de Seguridad y las policías judiciales del Distrito Federal, del Estado de México y las que se crearon en todas las entidades del país, en el aparato que sirvió para el espionaje político, garantizar la seguridad interna, reprimir, torturar, desaparecer y asesinar a disidentes durante las próximas décadas.⁵⁰

Con el crecimiento económico de 6 %, en promedio, la estabilidad cambiaria y el equilibrio de precios y salarios de 1940 a 1968 llegaría a lo que se llamó el milagro mexicano y la posibilidad de que todo proyecto económico regional o local empezaría a depender sobre todo de decisiones tomadas en la ciudad de México, al igual que los destinos políticos de las entidades federativas. Pero esto no siempre de manera pacífica, sino con casos excepcionales que mostrarían que la región, así como los movimientos obreros y campesinos y los nuevos sectores medios surgidos en la modernización y el proceso de urbanización, seguirían siendo un espacio de poder y de alianzas sociales a veces contrapuestas al centro político nacional y al partido del gobierno y, por ello, expuestos a la represión y a la violación de sus derechos humanos.

3. Represión a la disidencia

Al lado del crecimiento económico y la modernización, se vivió un proceso de consolidación de un sistema autoritario que descansaba en la Presidencia de la República, existía una división de poderes aparente, elecciones manipuladas, mecanismos de cooptación política, la disidencia y ausencia completa de rendición de cuentas.

Se aplicaba la represión con policía y Ejército de por medio en contra de movimientos que no se incorporaban a las líneas de mando de los organismos de clase corporativizados en el partido en el poder. Así aconteció con los ferrocarrileros y maestros en 1958 y 1959; el movimiento médico en 1965; el asesinato de Rubén Jaramillo y su familia en 1962, y las masacres en Guerrero, entre otras,

⁴⁹ *Diario Oficial* de la Federación, 15 de enero de 1951.

⁵⁰ Para darse una idea de la magnitud y acciones ilegales y represivas de los aparatos policiacos y militares del régimen de la revolución véase Enrique Condés Lara, *Represión y rebelión en México (1959-1985)*. México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Miguel Ángel Porrúa, 2007, 5 vols. El autor trabajó varios años en los recién abiertos archivos de las policías del Estado mexicano, especialmente en los fondos Investigaciones Políticas y Sociales, Secretaría de la Defensa Nacional y Dirección Federal de Seguridad, depositados en las galerías 1 y 2 del Archivo General de la Nación. A partir de los propios reportes policiacos y militares se pueden ver muchos ejemplos de las actividades ilegales que antes sólo se suponían o especulaban, por falta de datos duros.

la de los copreros en Acapulco, y la de padres de familia en Atoyac, en 1967 (que darían inicio a la guerrilla rural, de Genaro Vázquez primero, y luego de Lucio Cabañas); o la represión hacia los movimientos estudiantiles en diversas partes del país, como Michoacán, Sonora, Tabasco, Nuevo León y otras.

Desde antes la disidencia política electoral había sido atacada, como fue el caso de la represión en León, Guanajuato, cuando una coalición local derrotaba al candidato municipal del gobierno en 1946, y en San Luis Potosí en 1961. A finales del mandato de Ávila Camacho y principios del de Miguel Alemán, en 10 entidades federativas hubo enfrentamientos entre gobernadores y el gobierno central. En algunas regiones habría fuertes movilizaciones pluriclasistas para deponer gobernadores impuestos desde el centro y confrontados regionalmente, como aconteció en Oaxaca en 1948 y 1952, y en Yucatán en 1953.⁵¹

El Estado mexicano, amparándose en un sistema electoral controlado por el gobierno, de un partido hegemónico, de manipulación del voto; en el uso de esquiroles, guardias blancas y porros para destruir la organización obrera, campesina y estudiantil; de paramilitares, policías y Fuerzas Armadas, bajo el pretexto de combatir los delitos de disolución social, violentaba muchos derechos humanos.

Precisamente la derogación del artículo 145 del mencionado Código, que había servido para reprimir durante décadas, sería una de las demandas que el movimiento estudiantil de 1968 levantó en su pliego petitorio, junto al de liberación de presos políticos, la eliminación del cuerpo de granaderos, la destitución de los jefes policiacos, la indemnización de familiares de muertos y heridos y el deslindamiento de responsabilidades a funcionarios implicados.

Dicho movimiento se inició luego de la represión policiaca a un enfrentamiento entre estudiantes universitarios y politécnicos en la ciudad de México en el mes de julio. En pocos días los reclamos por libertad y alto a la represión se levantaron en la capital y en los centros educativos del interior del país. Nuevamente el Ejército y las policías tomaron instalaciones universitarias, violaron la autonomía, reprimieron, asesinaron, golpearon y detuvieron estudiantes. El sistema tenía oídos sordos para los disidentes y empleó la fuerza en varias ocasiones, la más conocida de todas en la noche del 2 de octubre de 1968, en la que decenas de estudiantes fueron acibillados por el Ejército Mexicano.

Los delitos de disolución social fueron abrogados recién ingreso Luis Echeverría a la presidencia en 1970, queriendo poner una pantalla a su papel en los acontecimientos de dos años antes. No obstante, una nueva represión de policías y del grupo paramilitar de “los Halcones” a una manifestación pacífica el jueves de Corpus del año siguiente (10 de junio) en la capital del país, con saldo de varios muertos, tensaría más las presiones en contra del gobierno por la libertad de expresión, el alto a la represión y la democratización del sistema político.

Las matanzas de Tlatelolco y del jueves de Corpus marcarían el futuro del país. Muchos estudiantes que pensaron que con las movilizaciones podrían abrir

⁵¹ Jaime Bailón Corres, *Pueblos indios, elites y territorio. Sistemas de dominio regional en el Sur de México: una historia política de Oaxaca*. México, El Colegio de México, 2000, pp. 199-205; Carlos Martínez Assad, *Los sentimientos de la región*. México, INEHRM / Océano, 2001, pp. 181-208, y Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *Historia de la Revolución mexicana 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política*. México, El Colegio de México, 1978, pp. 64-72.

el sistema político para tener cabida en el mismo, junto con las nuevas clases medias que habían emergido en el proceso de desarrollo estabilizador, quedaron decepcionados. Militantes de esos movimientos salieron al campo y a las colonias a organizar trabajadores, colonos y campesinos. Otros, más decepcionados por las vías legales, nutrieron organizaciones guerrilleras en el campo y en las ciudades, que ya venían de la década anterior o crearon otras más.

En ese contexto, en la década de los setentas se fortalecieron las fuerzas policiacas, como la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, la Dirección Federal de Seguridad y la Brigada Blanca, las que al lado del Ejército operaron en la ilegalidad, espiando, deteniendo, torturando, asesinando y desapareciendo cientos de personas, en ese proceso que se conoció como la “guerra sucia”.⁵²

Surgieron así reclamos de la sociedad por detener las acciones que desde el ámbito gubernamental violentaban los derechos humanos, por democratizar el sistema político, transparentar la gestión pública y poner límites a un poder sustentado en un presidencialismo sin controles.

En un régimen de partido único esto era difícil de lograr. Pero sí fue posible en un contexto poselectoral en el que se tuvo que negociar con la oposición para legitimar la elección impugnada de 1988, en la que el sistema de cómputo que contabilizaba los votos desde el propio gobierno se cayó misteriosamente.

Tuvo que haber compromisos asumidos por el candidato priísta Salinas de Gortari con dirigentes de la oposición, para abrir espacios a la democratización del sistema desde el propio poder, a cambio de darle legitimidad a esa elección. Recordemos que el PRI había perdido importantes ciudades del país y quedaba la duda de que no se había ganado. Además, estaba presente una reciente escisión del partido en el poder, luego de la formación de una corriente democrática en su seno, que llevaría a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia, con la posibilidad de incendiar el país ante la expectativa de un gran fraude electoral.

Así que la inclusión de un distinguido miembro del PAN dentro del gabinete del presidente Salinas, Fernando Lozano Gracia, miembro del bufete de abogados panistas que encabezaba Diego Fernández de Cevallos, a quien se atribuye parte de esas negociaciones por parte del PAN; el reconocimiento de la derrota del PRI en las elecciones por la gubernatura de Baja California a unos meses de iniciado su sexenio, y avances en el proceso de democratizar las instituciones electorales, fueron en principio una buena señal para la oposición de que habría cumplimiento de compromisos sin llamaradas nacionales (el propio freno que Cuauhtémoc Cárdenas puso a sus movilizaciones que podían desbordarse en una confrontación nacional, evidencia que hubo esos acuerdos). Aunque habría en esos meses un gran fuego, con el incendio del Congreso y la desaparición de toda la documentación de la elección presidencial que estaba resguardada en el recinto.

⁵² E. Condés Lara, *op. cit.*, *supra*, nota 50, vols. 1 y 2.

4. La defensa de los derechos humanos

Recordemos que México había tomado como propios, aunque fuera de manera declarativa, los contenidos de la Declaración Universal de Derechos Humanos emitida en diciembre de 1948, como respuesta de la comunidad internacional al peligro del exterminio total que había significado la experiencia nazi y las dos guerras mundiales. Y aunque con década y media de retraso, había ratificado, en marzo de 1981, los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁵³ Lo mismo se había hecho desde antes y se haría posteriormente con muchas convenciones internacionales.⁵⁴ Así que transitar con una alianza estratégica para asuntos fundamentales del país, abriendo mayores espacios para la democratización sin perder el control de las decisiones, fue una vía que permitió también que los derechos humanos empezaran a convertirse en tema central de la agenda del gobierno.

El primer paso fue el establecimiento de la Dirección General de Derechos Humanos, que se creó dentro de la Secretaría de Gobernación el 13 de febrero de 1989. Luego, la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada en 1990, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, mediante un decreto firmado por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, para promover y vigilar que las instituciones gubernamentales cumplieran con sus obligaciones de defender y respetar los derechos humanos.

La creación de la CNDH tuvo lugar después de muchos años de trabajo en defensa de los derechos humanos por parte de Organizaciones No Gubernamentales mexicanas, que habían documentado abusos cometidos en México por el gobierno durante la “guerra sucia” y en los años sucesivos. Varios defensores de los mismos habían recibido amenazas de muerte a comienzos de 1990. Un caso que recibió enorme atención, a nivel nacional e internacional, fue el asesinato, el 21 de mayo de 1990, de Norma Corona, una activista que había documentado abusos cometidos por la policía judicial. Su homicidio fue visto por muchos como un intento de silenciar a la comunidad de defensores de los derechos humanos.⁵⁵ A pedido de Salinas, éste fue uno de los primeros casos a cuyo análisis se abocó la CNDH, cuyo primer titular sería un abogado de gran prestigio en el país: Jorge Carpizo MacGregor, ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.⁵⁶

Sin embargo, el salto fundamental de esos años vendría en 1992, cuando se realiza una adición al apartado B del artículo 102 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión y a los respectivos de las entidades federativas para establecer organismos especializados en la atención de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa que violenten los derechos humanos. En 1999 otra reforma la constituye como organismo autónomo en materia pre-

⁵³ Jesús Rodríguez y Rodríguez, comp., *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. México, CNDH, 1998, t. I, pp. 19-69.

⁵⁴ Para tener un panorama completo de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México se puede consultar: Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante, comps., *Compilación de instrumentos internacionales firmados y ratificados por México 1921-2003*. México, CNDH, 2010, 2 vols.

⁵⁵ “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, en <http://www.hrw.org/es/node/62435/section/3> (consultada el 17 de junio de 2011).

⁵⁶ *Idem*.

supuestal y de gestión, quedando sólo como instancia superior a ella el Congreso de la Unión.⁵⁷

Los derechos humanos disponían por fin de instancias más adecuadas para la vigilancia de su respeto y que se fomentara una cultura más sólida en ese mismo sentido.⁵⁸ Casos muy importantes de violaciones a los mismos han sido abordados por la CNDH y los organismos estatales, dentro de ellos la recomendación relacionada con los desaparecidos de la “guerra sucia” de los años setentas y muchos otros. Hemos tenido avances en materia de promoción y defensa de los derechos humanos; además, por la participación cotidiana de organizaciones y personas de la sociedad civil, de los intelectuales y de los medios de comunicación. Estos logros se han consolidado más con la democratización que se ha ido dando en el sistema político que se expresa, dentro de otras cosas, en la transición política de un régimen de partido dominante a uno de partidos a nivel federal en el año 2000.⁵⁹

Nuevos derechos se han ido incorporando a la nuestra Ley Suprema en las últimas décadas merced a la firma de instrumentos internacionales. Dentro de ellos destacan los contenidos en el artículo 4o. modificado en 1974 para incluir la igualdad jurídica del hombre y la mujer, así como la libertad reproductiva. Más adelante se han agregado a nuestra Carta Fundamental otros derechos sociales, como el de la salud, al medio ambiente sano, a la vivienda, a la cultura, los respectivos a niños y niñas, etcétera. En 2001 fueron reconocidos los derechos de los pueblos indígenas y, en 2008, se realizó una reforma al sistema de impartición de justicia que está en proceso de plena implementación, y que establece la presunción de inocencia y la reparación del daño. Muchos de estos derechos, sin embargo, no tienen las medidas respectivas para que se exija su justiciabilidad, además de que a veces, por la diferencia de apreciación conceptual entre derechos humanos y *garantías individuales*, no sólo de los ciudadanos, sino de los propios encargados de administrar e impartir justicia, han considerado a los primeros como de rango inferior a las últimas.

Por eso el tema de los derechos humanos venía siendo un reclamo permanente. Más ahora que en los últimos años el combate al narcotráfico y al crimen organizado han llevado a colocar al Ejército Mexicano y la Marina a asumir papeles que le corresponden a otras fuerzas de seguridad. La consecuencia inmediata es la aparición, como en los años setentas, de muertes de inocentes, desapariciones y violaciones constantes a los derechos humanos de la ciudadanía, descontento y temor.

⁵⁷ *Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México, CNDH, 1999. Esta reforma modificó el nombre de la institución que pasó de Comisión Nacional de Derechos Humanos a ser Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁵⁸ Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*. México, Porrúa, 2000, pp. 373-396.

⁵⁹ Este proceso había iniciado dos décadas antes con los triunfos opositores del doctor Salvador Nava en el municipio de San Luis Potosí en 1980 (a quien en 1962 se le había desconocido su triunfo y encarcelado) y de la alianza PCM-COCEI en Juchitán, Oaxaca, al año siguiente, ambos, merced a la reforma política impulsada por Reyes Heróles a finales de los años setentas. Más adelante, el proceso se consolida con el triunfo de la oposición panista en las elecciones para gobernador en Baja California en 1989, luego en otros estados y profundizándose en el nivel municipal. Véase Jaime Bailón y Sergio Zermeno, *Juchitán: los límites de una experiencia democrática*. México, UNAM, 1988, y Carlos Martínez Assad, *op. cit. supra*, nota 52, pp. 181-208. También han contado en la democratización del país la ampliación del acceso a los medios de información y mayores espacios para la libertad de expresión.

1. La discusión parlamentaria

En los últimos años también ha sido una recomendación generalizada de los organismos nacionales e internacionales la incorporación de los derechos humanos de manera plena al sistema constitucional mexicano para fortalecer el Estado democrático y garantizar la mayor protección de los derechos de las personas. La Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos recomendó la necesidad de que nuestra Constitución consagrara los derechos humanos de manera concreta y clara, como acontece en otros países del mundo. Más aún cuando a nivel internacional nuestro país se presenta como un impulsor fundamental de los mismos.

Por ese motivo, en 2009 las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados presentaron al pleno en sesión ordinaria un dictamen con proyecto de decreto que modificaba la denominación del Capítulo I, Título Primero, para llamarse: De los Derechos Humanos, así como se reformaban los artículos 1o., 33, la fracción X del artículo 89 y el apartado B del artículo 102 constitucionales. Los diputados tomaron en consideración 33 iniciativas presentadas por diversas fracciones parlamentarias desde 2006 en esa tribuna, todas relacionadas con la materia de derechos humanos.⁶⁰ El proyecto fue aprobado por el pleno el 23 de abril de ese año y el expediente fue enviado al Senado, en su carácter de Cámara revisora, la que en ese mismo mes la remitió a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos para su estudio, análisis y dictamen respectivo. Posteriormente, fueron incorporadas las opiniones de las Comisiones de Derechos Humanos y Reforma del Estado.

De la revisión de las comisiones senatoriales surgió una nueva minuta. Ésta, recuperando las ideas y aportaciones de los diputados, ampliaba la reforma de los cuatro artículos propuestos a 11, haciendo el tema de los derechos humanos un asunto fundamental de nuestra Constitución. Recuperaba 14 proyectos de decreto en materia de derechos humanos que desde 2004 habían sido presentados por diversos diputados en el Senado. De esa manera, la minuta aprobada el 8 de abril de 2010 contemplaba los cambios siguientes a la Constitución: además de modificar la denominación del Capítulo I, Título Primero, para ser De los Derechos Humanos y sus Garantías, realizaba reformas o adiciones a los artículos: 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.⁶¹

Cumpliendo con el procedimiento que establece el artículo 72 constitucional, la minuta aprobada por el Senado fue regresada de nueva cuenta a la Cámara de Diputados, la cual inició su revisión y análisis. En esta etapa se realizaron

⁶⁰ "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos", en *Gaceta Parlamentaria*. México, Palacio Legislativo de San Lázaro, año XII, núm. 2743-XVI, 23 de abril de 2009.

⁶¹ "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, el que contiene proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta del Senado*. México, LXI Legislatura, año 1, núm. 114, Segundo periodo ordinario, 8 de abril de 2010.

foros con organizaciones de la sociedad civil y se tomaron en cuenta opiniones de académicos conocedores del tema; su participación sin duda enriqueció los debates y llevó a proponer nuevos ajustes.

Los resultados de dichos procesos se manifestaron en un nuevo proyecto de dictamen que las Comisiones Unidas citadas antes presentaron a discusión en diciembre de 2010. Fue aprobada, el 13 de diciembre, una nueva minuta sobre la base de los mismos 11 artículos que se proponía reformar o adicionar con modificaciones a la propuesta de la Cámara revisora. Dentro de ellas las dos más relevantes serían la inclusión de la prohibición de la discriminación por causa de preferencias sexuales en el artículo 1o. (la cual quedó borrosamente establecida en 2001, cuando se incluyó el derecho a la no discriminación) y la asignación específica de la tarea de investigar delitos graves, que la minuta del Senado asignaba a la CNDH en general, al Consejo Consultivo de la misma en la propuesta de los diputados.⁶²

El 8 de marzo de 2011, el Senado aprueba una nueva minuta en relación con la reforma de derechos humanos en la Constitución. En ella se han considerado todas las observaciones y adiciones del proyecto enviado por la Cámara de Diputados, con excepción del tema relativo a la función del Consejo Consultivo de la CNDH como la instancia encargada de realizar las investigaciones de violaciones graves a los derechos humanos en el contenido del último párrafo propuesto del apartado B del artículo 102, que en la nueva minuta es quitada por los senadores y en su lugar se agrega con otra redacción un nuevo segundo párrafo del artículo octavo transitorio.⁶³ Es enviada de nuevo a la Cámara de Diputados.

Finalmente, en la sesión del 23 de marzo se aprueban todos los contenidos consensuados entre las dos Cámaras, con excepción del mencionado párrafo 12, del apartado B del 102, propuesto por los diputados, y el segundo párrafo del artículo transitorio octavo, propuesto por los senadores. En base a lo que se establece para el procedimiento camaral en su artículo 72 constitucional, una vez sometidos los dictámenes con sus adecuaciones en una y otra Cámaras, agotado todo el procedimiento, se aprueban todos los puntos en coincidencia y queda para otras sesiones sucesivas la discusión y aprobación de lo pendiente. De

⁶² Dicha propuesta decía lo siguiente en la primera parte del onceavo párrafo propuesto del apartado B del artículo 102: "El desarrollo y desahogo del procedimiento corresponderá al Consejo Consultivo, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes". Véase "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Parlamentaria*. México, año XIII, núm. 3162-IV, Palacio Legislativo de San Lázaro, 15 de diciembre de 2010.

⁶³ El segundo párrafo del artículo octavo transitorio decía lo siguiente: "Las adecuaciones a esa Ley [la de la CNDH] deberán contener los términos, condiciones y circunstancias bajo las cuales se activará la facultad de investigación establecida en el párrafo undécimo del apartado B del artículo 102 del presente decreto, dentro de los que se establecerán como una de las condiciones para el ejercicio de esta facultad [la de realizar investigaciones sobre violaciones graves a los derechos humanos], que el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, deba obtener la aceptación favorable de la mayoría del Consejo Consultivo de la misma. En tanto no se expidan las modificaciones a esa ley, se aplicará lo señalado en este artículo". Véase "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, el que contiene proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta del Senado*. México, LXI Legislatura, año II, núm. 224, Segundo periodo ordinario, 9 de marzo de 2011.

esa manera, aprobado en las dos Cámaras, el dictamen fue enviado desde el Senado a las 32 legislaturas locales para lo conducente en materia de análisis, discusión y, en su caso, aprobación.⁶⁴ A principios de junio el Senado recibe notificación de que el dictamen fue aprobado por 22 legislaturas locales,⁶⁵ por lo que, cumpliéndose el requisito constitucional de contar con la mitad más una del total de legislaturas estatales, se procedió a su promulgación, lo que aconteció el 9 de junio y al día siguiente fue publicada.⁶⁶

2. El contenido de la reforma

De manera general los puntos fundamentales de la reforma son los siguientes: se introduce plenamente el concepto de derechos humanos en la Constitución; se garantiza en ella la más alta jerarquía y eficacia normativa dentro del orden jurídico mexicano al tema de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, dentro de ellos el de reparación del daño; se amplía el catálogo de derechos humanos, siendo uno de los nuevos el de la no discriminación por causas de preferencia sexual; se incorpora el principio de interpretación de los derechos humanos de conformidad con la Carta Fundamental y los tratados internacionales, bajo la base *pro personae*, es decir, una interpretación que favorece la vigencia de los derechos humanos; se fortalece la protección de los reconocidos en nuestro ordenamiento supremo a la luz del derecho internacional de derechos humanos y el derecho humanitario, como lo son el refugio y asilo; se da mayor certeza jurídica a la ciudadanía al establecerse de manera clara definición de cómo y bajo qué circunstancias se puede declarar la restricción o suspensión temporal de algunos derechos humanos y se establece qué derechos fundamentales no pueden ser restringidos ni suspendidos; se brindan garantías para que los extranjeros no puedan ser expulsados de manera arbitraria; se incorpora la enseñanza de los derechos humanos en el sistema educativo; se establece explícitamente el respeto de los mismos a quienes purgan condenas en el sistema penitenciario, y se les considera también como una de las definiciones básicas de la política exterior mexicana.

Una mención aparte merecen los contenidos fundamentales de las reformas realizadas al apartado B del artículo 102 y al 105 constitucionales, mediante las cuales la CNDH adquiere competencia para investigar causas graves de violación a los derechos humanos, así como ver sobre violaciones a éstos en el ámbito laboral; se obliga a las instancias de Gobierno para justificar de manera pública la negativa de aceptar recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, pudiendo incluso ser citados a comparecer ante el Senado; se establece

⁶⁴ "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Parlamentaria*. México, Palacio Legislativo de San Lázaro, año XIV, núm. 3226-VII, 23 de marzo de 2011.

⁶⁵ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8997&lg=61> (consultada el 13 de junio de 2011).

⁶⁶ "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

la obligación de que los organismos estatales de defensa de derechos humanos cuenten con autonomía y de que en el nombramiento de los titulares, como el respectivo de la CNDH y los integrantes del Consejo Consultivo, haya un proceso de consulta a la sociedad. Finalmente se manda la facultad de la CNDH y organismos estatales de protección para que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, puedan realizar acciones de inconstitucionalidad en contra de disposiciones legales que vulneren los derechos humanos.

Finalmente, para garantizar el cumplimiento y aplicación de la reforma constitucional, se establece la obligación del Poder Legislativo de expedir cuatro nuevas legislaciones que normen los procedimientos en materia de reparación del daño, asilo, suspensión de derechos y garantías y procedimientos para la expulsión de extranjeros, así como reformar las respectivas legislaciones de la CNDH y de los organismos estatales de protección de derechos humanos (en este último caso, la responsabilidad será de las legislaturas locales).

Esta ampliación de los derechos humanos se consolida más aún con otra reforma constitucional realizada días previos en materia de amparo. En ella se amplía la facultad de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; el Poder Judicial podrá emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma, ya no sólo sobre la queja específica del acto reclamado; más autoridades podrán ser demandadas en el juicio y, simultáneamente, podrán serlo por un mayor número de actos; las barreras de entrada al juicio se disminuirán e individuos y colectivos participarán más ampliamente, y los procesos se compactarán para hacerse más eficientes.⁶⁷

IV. Algunas consideraciones finales

Cuando se habla de derechos humanos se quiere significar que su raíz, título o fundamento se encuentra radicalmente en el carácter de sus titulares: las personas humanas y en las principales dimensiones del perfeccionamiento de esa humanidad. O bien, podemos decirlo de otro modo: en ciertas situaciones, estados o agrupaciones que aparecen como indispensables para el desarrollo acabado de los rasgos básicos del modo de ser humano.

La categoría derechos humanos surge en el proceso del tránsito a la modernidad, profundamente asociado a la filosofía *iushumanista*. Sin embargo, a lo largo del tiempo el concepto ha ensanchado sus contenidos, resultado de que el elenco de derechos se ha ido ampliando, afortunadamente pese a los altibajos como el periodo del nazismo y las guerras mundiales primero, luego en las situaciones de Europa oriental a la caída del socialismo real y ahora con lo que pasa en los países islámicos. Por eso se habla de diversas generaciones de

⁶⁷ "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial* de la Federación, 6 de junio de 2011.

derechos. Es decir, ahora la visión de los derechos humanos comprende más situaciones jurídicas y filosóficas o axiológicas que las que tuvo en un principio.

Por otra parte, aunque a nivel de una u otra corriente teórica, se han precisado estas categorías, en el lenguaje del ciudadano de la calle se utilizan con gran frecuencia conceptos que se cree son sinónimos y que tienen el mismo significado. Se habla como si implicaran conceptualmente lo mismo, con los mismos alcances e interpretación histórica, los conceptos de derechos humanos, derechos naturales, derechos morales, derechos públicos subjetivos, derechos de la persona, derechos individuales, derechos de la personalidad, principios generales de derecho, garantías individuales, derechos del hombre, derechos fundamentales y otros. Y esto sucede porque al ser definido de manera tan general: derechos humanos, como derechos que corresponden al hombre por ser precisamente un hombre, es decir, un ser humano, puede hacer alusión a derechos reconocidos en un Código Supremo de un país o a derechos que no están reconocidos en los ordenamientos, pero que se considera indispensable que sean incorporados a los mismos. En uno y otro caso estamos hablando de cosas distintas, de conceptos que aunque los enunciamos con la misma palabra: derechos humanos, tiene contenidos, naturaleza y alcances diferentes.

Por lo anterior, para evitar confusiones de conceptos, seguimos la propuesta de Escalona Martínez. Los conceptos más utilizados para designar ese gran campo, cuyas aristas, por estar en constante transformación histórica, no se pueden pulir de una vez por todas, son los de derechos fundamentales (las garantías de nuestra Constitución) y los derechos humanos. De esa manera, propone una convención estipulativa, es decir, valga la redundancia, una convención *stricto sensu*.⁶⁸

La expresión derechos fundamentales debemos entenderla en un ámbito significativo más preciso y restringido que la expresión “derechos humanos”. Estos derechos fundamentales los podemos más fácilmente enumerar porque se encuentran en los ordenamientos jurídicos nacionales. Por el contrario, no es posible realizar un catálogo exhaustivo de los derechos humanos de aceptación universal (entendidos como aquellos reconocidos en los sistemas legales nacionales y aquellos que se aspira que sean reconocidos). Por eso se propone denominar derechos fundamentales, como aquellos derechos positivizados a nivel interno en los ordenamientos jurídicos nacionales, y llamar derechos humanos a los derechos recogidos en declaraciones y convenciones internacionales o que representan exigencias básicas para lograr la dignidad humana y que no gozan de las garantías jurídicas de los primeros. De esa manera, los derechos fundamentales serían los derechos reconocidos en los ordenamientos jurídicos nacionales (o Constituciones), y los derechos humanos serían aquellos derechos que aún no se reconocen en los órdenes jurídicos internos, pero muchos de ellos ya están reconocidos en el sistema internacional de derechos humanos, y es precisamente por ese reconocimiento internacional por el cual se propugna su reconocimiento en el ámbito nacional.⁶⁹

⁶⁸ Gaspar Escalona Martínez, “La naturaleza de los derechos humanos”, en Yolanda Gómez Sánchez, coord., *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*. México, CNDH / UNED, 2004, pp. 127-128.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 155-157.

Una de las conceptualizaciones más claras al respecto es la de Ferrajoli. Para él los derechos fundamentales son

[...] todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiendo por derechos subjetivos cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por estatus la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.⁷⁰

Propone, así, dos divisiones dentro de los derechos fundamentales: derechos de la personalidad y derechos de ciudadanía. Obteniendo cuatro clases de derechos: a) derechos humanos, que son los derechos primarios de las personas y concernientes indistintamente a todos los seres humanos, como, por ejemplo, el derecho a la vida, a la integridad, etcétera; b) los derechos públicos, que son los derechos primarios reconocidos sólo a los ciudadanos, el derecho a la residencia, a la circulación, reunión, asociación, trabajo, etcétera; c) los derechos civiles, que son los derechos secundarios adscritos a todas las personas humanas capaces de obrar, como la potestad de negociar, libertad contractual, etcétera, y d) los derechos políticos, son derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar como el derecho de voto, sufragio pasivo, cargos públicos, etcétera.⁷¹

La Constitución mexicana contenía derechos humanos incorporados en diversas épocas históricas del país y, por ello, con terminología diferente. Se pasó, además, de una concepción de derechos del hombre reconocidos por la Constitución en 1857, a una en que las garantías (se abandona el concepto de derechos del hombre) son otorgadas por el Código Fundamental. Con las reformas que se hicieron a la misma en 1990 para crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos no se definieron con claridad qué derechos eran considerados derechos humanos, y aparecieron algunas dudas por la existencia de conceptos diferentes que necesitaban armonizarse: derechos humanos y garantías individuales, así como otros derechos incorporados más recientemente, como los relativos a la vivienda, el ambiente sano, o los derechos colectivos e individuales reconocidos a pueblos y comunidades indígenas en 2001.

De esta manera, la reforma constitucional de junio de 2011 resuelve ese desfase conceptual, poniendo en un mismo nivel de importancia jurídica los derechos humanos y los derechos fundamentales (que en nuestro texto constitucional son las garantías individuales, más los otros derechos reconocidos después de 1917 que no son precisamente garantías individuales, como los derechos de los pueblos y personas indígenas reconocidos en el artículo 2o. constitucional).

Los nuevos tres primeros párrafos del artículo 1o., Capítulo I, Título I, De los Derechos Humanos y sus Garantías, buscan compatibilizar el nivel de los compromisos internacionales asumidos por México en materia de derechos humanos, y las garantías individuales y derechos ya reconocidos en nuestro orden

⁷⁰ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta, 2004, p. 37.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 37-43.

jurídico federal, estableciendo con claridad la visión *pro personae* en la interpretación que se haga de esos dos ámbitos jurídicos, que son uno solo ya en el cuerpo constitucional y la obligación del poder público para garantizar su vigencia. El penúltimo párrafo reitera la prohibición de la esclavitud (incorporada desde 1857), y que seguramente será de utilidad en el combate actual a las nuevas formas de esclavitud, como la trata de personas y otras formas, y el último fortalece la prohibición de todas las formas de discriminación, estableciendo con claridad la relativa a preferencias sexuales.

Por su importancia para todo el cuerpo constitucional, cito íntegro el nuevo texto en comentario:

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

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.⁷²

La denominación anterior del Capítulo I, Título Primero, De las Garantías Individuales, y la prevalencia del concepto derechos humanos en el ámbito del derecho internacional, llevaron a recomendaciones desde hace años para modificarla. No tanto por tratarse de un problema de términos y conceptos, sino como una necesidad de acondicionar nuestra Carta Fundamental con los compromisos asumidos con México en materia de derechos humanos, y hacer más efectiva la defensa de los mismos en nuestro país. Sin embargo, la distinción conceptual vertida en los párrafos anteriores contribuirá sin duda a dimensionar la importancia de este paso que el Congreso mexicano ha dado.

No está por demás comentar que el artículo 1o. constitucional sólo ha tenido dos reformas desde que fue aprobado en 1917. La primera, que incluyó el derecho a la no discriminación y pasó al actual párrafo cuarto, que prohíbe la esclavitud, de su ubicación inicial en el artículo 2o., misma que se realizó como parte

⁷² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 17a. ed. México, CNDH, 2011, pp. 21-22.

de la reforma indígena en 2001. La segunda reforma es precisamente ésta, la que ha sido el tema de este ensayo. A partir de ahora en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos *reconocidos* por la Constitución y por los tratados internacionales de los que México es parte, así como de las garantías para su protección.

Se podría decir, sin exagerar, como lo dijo recientemente el presidente de la CNDH, que en materia de derechos humanos es lo más importante que se legisla desde el Constituyente de Querétaro. Aunque claro, su trascendencia dependerá de su efectiva implementación en los próximos años.