

## I. LA FORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

### 1. Las características fundamentales del Estado de Derecho<sup>8</sup>

En el Antiguo Régimen la soberanía correspondía al monarca, cuyo poder era tan amplio que sólo se limitaba por el de Dios; al monarca correspondía hacer, ejecutar e interpretar las leyes. El contenido y la aplicación del orden jurídico dependían, en buena medida, de la voluntad del monarca y sus órganos delegados.<sup>9</sup>

Para conformar el Estado de Derecho era necesario dividir el poder absoluto del monarca y limitar su acción hacia los ciudadanos, plasmando todo esto en una Constitución. Las funciones que habían correspondido al rey serían distribuidas en órganos independientes entre sí y ninguno de ellos tendría la supremacía de competencias. Hacer las leyes sería tarea del Poder Legislativo; ejecutarlas, gobernar y administrar, del Ejecutivo, y por último, interpretarlas, del Judicial. La sociedad del Antiguo Régi-

---

<sup>7</sup> J. A. Caballero, *op. cit.*, n. 3, pp. 31-47.

<sup>8</sup> Buena parte de lo que aquí se escribe sobre la formación del Estado de Derecho en nuestro país procede de: María del Refugio González, “Las transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón, eds., *Transiciones y diseños institucionales*, pp. 85-134, especialmente hasta p. 116; para esta versión se suprimieron las notas, salvo algunas imprescindibles, se revisó la redacción y se agregaron algunas citas o elementos que no forman parte de la versión original.

<sup>9</sup> Una explicación concisa y clara de los elementos, características y evolución del Estado de Derecho se encuentra en R. Zippelius, *op. cit.*, n. 2, pp. 308-358; la parte relativa a los derechos fundamentales en pp. 334-358.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

men estaba organizada de una manera estamental y corporativa que no reconocía los derechos del hombre. Frente a esta concepción, la Declaración de Derechos de Virginia, de 1776,<sup>10</sup> afirmó que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos de los que no pueden ser privados o desposeídos, a saber, el goce de la vida y la libertad, con los medios para adquirir la propiedad, y buscar y conseguir la seguridad. Por su parte, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789,<sup>11</sup> estableció que los hombres nacen libres e iguales y que el objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, a saber, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Si la separación de los poderes no está determinada ni la garantía de los derechos asegurada, la sociedad carece de Constitución, según el texto de la Declaración. A este reconocimiento se le adicionaron los mecanismos para la defensa de la Constitución, lo que, entre nosotros, se hizo a través del amparo.

## 2. La transición hacia el Estado de Derecho en México

Antes de la independencia de México, en la metrópoli española se buscó constituir un Estado de Derecho, bajo la forma de monarquía constitucional. En la Nueva España se conocieron y discutieron algunos de sus postulados, los cuales, con variantes, forman parte tanto de la Constitución de Cádiz, del 19 de marzo de 1812, jurada

---

<sup>10</sup> La Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia, por su importancia, se incluye como Anexo 3.

<sup>11</sup> Constituye el Anexo 4. En el Anexo 5 se transcribe la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, de 1791, elaborado por Olimpia de Gouges, con el fin de ilustrar una propuesta que no prosperó en su momento, pero que, poco más de un siglo después, comenzó a influir en los diversos países que fueron construyendo un Estado de Derecho. La autora fue decapitada, como tantos otros, durante la época del Terror.

en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814, mejor conocido como Constitución de Apatzingán. Sin embargo, su implantación sólo era posible si uno de los proyectos para constituir al país triunfaba sobre su contrario. Es bien sabido que la Constitución de Apatzingán sólo estuvo vigente en el territorio dominado por los insurgentes, y la de Cádiz fue abrogada al regreso de Fernando VII al trono de sus mayores en 1814, y puesta nuevamente en vigor en 1820. Ambos textos constitucionales contenían algunos de los elementos fundamentales del Estado de Derecho, el más importante es la sujeción del Estado a la ley.

La vacancia del trono español en 1808 llevó a que tanto en la metrópoli como en el virreinato tuviera que definirse quién era el titular de la soberanía, en ausencia del monarca. Se plantearon dos posibilidades, una que seguía reconociendo al rey como titular, y otra que lo desconoce y, en consecuencia, tiene que depositarla en uno nuevo.

Entre los textos que no reconocen al rey como titular de la soberanía está el *Acta solemne de la declaración de la Independencia de la América septentrional*, firmada en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813; en ella encontramos en forma expresa la reivindicación de la soberanía en beneficio de la nación. En la misma línea se inscribe el *Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, ya que afirma que la soberanía es la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, y señala su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible; también se afirma que la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional. Los textos constitucionales que se expiden a lo largo del siglo XIX, salvo el de 1857, prescriben que es la nación la soberana, y algunos de ellos depositan la soberanía en el Poder Legislativo.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

Del lado metropolitano, la soberanía queda depositada en la nación, en el texto de la Constitución Política de la Monarquía Española, publicada en Cádiz en 1812.

Aunque después de la independencia se opta por la monarquía constitucional, conforme a lo prescrito en los Tratados de Córdoba y el Acta de Independencia del 28 de septiembre de 1821, esta forma de gobierno no encuentra bases de legitimación suficientes para sustituir al derecho divino de los reyes a gobernar y en adelante se plantea la forma republicana de gobierno. El asunto de la soberanía generó problemas severos con la Iglesia católica porque había ejercido soberanía temporal durante mucho tiempo y se la disputó al naciente Estado hasta que fue derrotada, tras la Guerra de Reforma.

Tanto la Constitución de Cádiz como la de Apatzingán establecían la división del poder; la primera adopta como forma de gobierno la monarquía moderada hereditaria y divide el poder entre el rey y las Cortes, las cuales representaban a la nación; el rey, y distintos tribunales, a la cabeza de los cuales se hallaba el Supremo Tribunal de Justicia; la segunda no establece expresamente la forma de gobierno y divide el poder de la manera siguiente: el Supremo Congreso, representante de la soberanía del pueblo; el Supremo Gobierno, constituido por tres individuos, y la administración de justicia, a cargo del Supremo Tribunal de Justicia, juzgados inferiores y el Tribunal de Residencia.

Por lo que toca a los derechos fundamentales resulta más vanguardista la Constitución de Apatzingán que la de Cádiz, ya que ésta sólo consagra en el artículo 4o. la libertad y la propiedad, añadiendo vagamente: “y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. Por otra parte, asume la seguridad jurídica en forma no muy amplia en el Título V, relativo a los tribunales y la administración de justicia. Asimismo, el artículo 371 consagra la libertad de prensa, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes. De otro lado,

siguiendo la línea trazada por la Declaración francesa, la constitución insurgente contiene un capítulo, el V, consagrado a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, que desarrolla con bastante amplitud; sin embargo, restringe la libertad de manifestación de ideas y de prensa cuando *“ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”*. Por otra parte, el hecho mismo de la expedición de la Constitución representa el ejercicio de la resistencia a la opresión por parte de los insurgentes, consagrado en la sección 3 de la Declaración de Virginia, y el artículo 2 de la francesa. Tanto la Constitución de Cádiz como la de Apatzingán, esta última, en el artículo 42, señalan el ámbito de validez territorial en que habrían de aplicarse. Después de la independencia, en todos los textos constitucionales se procede de la misma manera, a saber, se fijan las fronteras del Estado en construcción.

### 3. El movimiento constitucionalista y las constituciones

La escuela del derecho natural racionalista elaboró en forma doctrinaria los postulados del constitucionalismo moderno. El pensamiento de esta escuela no es homogéneo, pero varias cuestiones lo identifican: la convicción de que existía un derecho natural de libertad de los individuos; la necesidad de que los miembros de un grupo social consintieran y participaran en la forma en que había de constituirse la nación, la sumisión del Estado al derecho, y el imperativo de que todo esto se pactara y se estableciera en leyes fundamentales, de una jerarquía superior a las ordinarias, esto es, una Constitución. El movimiento constitucionalista se generaliza en muchos países, entre ellos México, en donde se siguen los postulados fundamentales para la construcción del Estado de Derecho, amparados en una Constitución. Éste es un punto en el que coinciden liberales y conservadores, quienes sólo

difieren en la posición que habría de tener la Iglesia en el nuevo Estado.

Esto no significó el abandono del monarquismo; pero las propuestas que se hicieron en este sentido no prosperaron, hasta la instauración del II Imperio. Tras la muerte del emperador, el gobierno de la República vuelve a establecer su residencia en la ciudad de México, y la Constitución federal de 1857 recupera su eficacia. En adelante, el país no se apartaría de esta senda, a pesar de que los rasgos centralistas estuvieran presentes en todos los ámbitos.

Durante los primeros 50 años de vida independiente coexistieron modelos que acabaron siendo contrarios, pero que provenían de un tronco común: la política ilustrada de los monarcas Borbones, enriquecida con algunos de los postulados de la Revolución francesa. Con esta herencia cultural debían conformarse no sólo una nueva forma de Estado y de gobierno, sino también una nueva sociedad. En el siglo XIX habría de recorrerse un largo camino para transitar de una sociedad corporativa y estamental a una igualitaria; de un régimen de acumulación de funciones a la división de poderes; de un sistema corporativo de administración de justicia al que proclamaba y se basaba en la unidad de jurisdicción. Pero sobre todo, en el lugar del soberano tenían que estar, a partir de entonces, el “pueblo” o la “nación”.<sup>12</sup>

Los pasos del movimiento constitucionalista en nuestro país muestran, en primer lugar, la serie de textos constitucionales que no logran legitimidad ni eficacia suficientes para echarlo a andar de acuerdo con el proyecto que impulsan; asimismo, que dentro del proceso de transición hacia el Estado de Derecho iniciado antes de la independencia, la expedición del texto constitucional de 1857 es, formalmente, el último eslabón en la conforma-

---

<sup>12</sup> María del Refugio González, “La intervención del Estado en la economía y en la sociedad en México: sus orígenes y desarrollo. Una propuesta de interpretación”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 5, núm. 1, p. 37.

ción de este tipo de Estado; también, que al expedirse culmina el proceso que lleva a la conformación de un Estado independiente, cuya base es una constitución eficaz, que se vio interrumpido a consecuencia del Plan de Tacubaya expedido por Félix Zuloaga y de la intervención francesa. Los hechos demuestran que la Constitución de 1857 mantuvo cierta eficacia a la largo de las dos guerras civiles, ya que el gobierno legítimamente constituido siguió actuando, aunque lo hiciera en circunstancias muy difíciles.

La discusión sobre la forma de gobierno generó cruentos conflictos durante casi 50 años, a partir de la independencia. La opción por una u otra forma tenía repercusiones en todos los ámbitos: político, económico y religioso. La Iglesia apoyó en forma decidida las propuestas centralistas, incluida la monarquía, por su idoneidad para mantener la unidad religiosa. La forma federal aparece vinculada a las ideas liberales de la secularización del poder, la unidad de jurisdicción y el régimen de libertades. Los grupos más conservadores se aglutinaron en torno a las propuestas centralistas por las mismas razones que la institución eclesial. En el fondo del conflicto se hallaba, como se dijo, la definición del papel de la Iglesia en el nuevo Estado.

Después de una Monarquía moderada constitucional, con la denominación de imperio mexicano, propuesta en las *Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse en 24 de febrero de 1822*, el *Plan de la Constitución política de la nación mexicana* del 16 de mayo de 1823, el *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana* del 31 de enero de 1824 y posteriores textos constitucionales propusieron como forma de gobierno una República representativa popular; otros textos constitucionales postularon la República central y aunque no se llamen Constitución sino Bases o Leyes, se inspiran en los mismos principios que las federalistas, incluso el *Estatuto provisional del Imperio Mexicano*, del 10 de abril de 1865, que propuso una Monarquía moderada heredi-

taria con un príncipe católico. Lo anterior significa que el anhelo era construir un Estado de Derecho, ya no se propuso el regreso al Estado absoluto, Santa Anna mismo afirma que se encarga del Supremo gobierno de manera transitoria, mientras se expide la nueva Constitución. No cumple, y un nuevo movimiento revolucionario, el de Ayutla, se levanta ante el peligro inminente de que los mexicanos fueran “*subyugados por la fuerza del poder absoluto*”.

Al igual que la idea de expedir una Constitución, la propuesta de dividir el poder había echado raíces. Aunque la forma de concebir dicha división es homogénea: legislativo, ejecutivo y judicial, no se puede afirmar lo mismo sobre la concepción de cada uno de los poderes de la Federación, ya que se ensayan diversos modelos. Así, el Legislativo puede ser unicameral o bicameral; el Ejecutivo, unipersonal o pluripersonal, apoyado o no por un consejo de Estado o de gobierno, que también se puede ubicar en el Legislativo, y un número más o menos amplio de secretarías o ministerios; el Judicial, presidido por una Corte suprema, tribunales de circuito y jueces de distrito, o una composición con resabios coloniales, esto es, con tribunales especiales. Cabe señalar que aunque se admite la división tripartita del poder, el Judicial recibió menor atención. La división del poder tiene otro aspecto, el que se refiere a la forma en que se divide entre la federación y los estados; en los hechos el sistema federal distó de lograr el equilibrio de poderes.

Las modificaciones en la división del poder consagrada en los textos constitucionales refleja la evolución del pensamiento político en torno a este asunto. En los primeros textos las declaraciones son poco precisas; después de la Constitución de 1824 es mucho más claro el lenguaje. La definición de dónde se localiza el poder es interesante ya que puede tratarse del poder de la federación, el poder nacional, el poder público que reside en la nación y, por último, en el caso del Estatuto de 1865, aunque se afirma que se trata de una monarquía moderada no



hay ninguna declaratoria de división del poder. Las reformas que se hicieron al texto de 1857 durante el porfiriismo afectaron el equilibrio de poderes, pero no alteraron la división tripartita. Las reformas favorecieron al Poder Legislativo por haber sido el artículo 72, relativo a las funciones del Congreso, uno de los que tuvo mayores cambios. En este orden de ideas, se federalizaron el comercio, la minería y las instituciones de crédito y se organizaron la administración de justicia y la educación en manos de la federación. Las reformas del Ejecutivo se encaminaron, sobre todo, a incluir el veto y hacer posible la reelección del presidente. Así, al pensar en la otra cara de la moneda, la división del poder entre la Federación y los Estados es evidente que se fortaleció el poder de la primera.

Con relación a cualquier pacto federal lo más relevante es evitar que en la distribución de competencias haya un dualismo de los centros de decisión; aunque para algunos autores la diferencia entre un estado unitario y uno federal estriba solamente en el grado de descentralización. El federalismo parece, pues, un asunto de equilibrio y control de poderes, y también de distribución de competencias. Si esto es así, el estudio del caso mexicano muestra que aunque el federalismo se manifiesta en forma reiterada en el discurso, no sucede lo mismo con la práctica, en la que la tendencia centralista había sido dominante hasta fechas recientes.

La Constitución de 1857 en su redacción original consagró para los Estados de la Federación las mismas facultades que contenía la de los Estados Unidos de América. Pero un cotejo cuidadoso del texto primigenio con el que sirve de base a la propuesta de reforma de Carranza ante el Congreso Constituyente de 1916-17 ofrece resultados esclarecedores respecto de la forma de concebir el sistema federal. Puede apreciarse que las modificaciones al Título V, relativo a las facultades de los estados de la Federación, ya recogen los cambios que se hicieron durante el porfiriismo para fortalecer el poder de la Federación en

materia fiscal, con lo que se delimitan las competencias local y federal, en beneficio de ésta. Por otra parte, el artículo 115 parece fortalecer el sistema federal con la creación del municipio libre, como sustento de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados. Pero no es suficiente comparar esta parte de la Constitución para analizar el alcance del pacto federal, hay que incluir también la relativa a las facultades del Congreso, esto es, el artículo 72, del Título III, relativo a la división de los poderes. En este artículo se constata la merma de facultades que sufrieron las legislaturas locales en aras del desarrollo económico. Las facultades cercenadas se adjudicaron al Congreso, lo que afectó al equilibrio de poderes, ya que la Federación se vio privilegiada; lo anterior condujo a que el modelo liberal fuera recuperando el carácter centralista de la administración pública y de la justicia superior propio de la Nueva España, a pesar de la restauración del Senado en 1874.

## II. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES MEXICANOS

Los derechos fundamentales, entonces llamados derechos del hombre, no son concebidos en forma homogénea; los textos constitucionales los consagran con desigual amplitud; además, algunos separan derechos del hombre y derechos del ciudadano. Al revisar los cuerpos jurídicos se aprecia que conforme avanza el siglo van penetrando, cada vez más, las propuestas de las declaraciones de Virginia y la francesa.

En ambas se reconocen no sólo los derechos naturales del hombre: igualdad; libertad; propiedad; la búsqueda de la felicidad y la seguridad, esta última a través del debido proceso legal, y la libertad de prensa y opinión, sino

también la división del poder y el principio que no pueden estar depositados dos poderes en una sola persona o cuerpo. La francesa adiciona como derecho del hombre la resistencia a la opresión y en cuanto a la organización del poder prescribe que una Constitución debe establecer “la separación del poder”. Asimismo, establece la necesidad de fijar contribuciones para el mantenimiento de la fuerza pública y los gastos de la administración; esta contribución debe ser equitativa.

Una rápida revisión de los textos constitucionales nos mostrará la forma en que fueron quedando en ellos y el lector podrá apreciar cómo van evolucionando hasta que se expide el catálogo más amplio en la Constitución de 1857.

Las *Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse en 24 de febrero de 1822* prescribieron la igualdad de derechos civiles de todos los habitantes libres del imperio. *El Reglamento provisional político del Imperio Mexicano*, del 18 de diciembre de 1822, consagró en el artículo 10 la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad; la libertad personal en el 11 y en el 17 las libertades de pensamiento, manifestación y prensa, aunque con censura previa, en algunas materias.<sup>13</sup>

El *Plan de la Constitución política de la nación mexicana*, del 16 de mayo de 1823, estableció en el artículo 1o. los derechos y deberes de los ciudadanos; los primeros, serían: la libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y “*todo aquello que no ofenda los derechos de otro*”; el de propiedad y el de “*no haber por ley sino aquella que fuese acordada por el congreso de sus representantes*”; los deberes serían profesar la religión católica, apostólica y romana como única del Estado, respetar a las autoridades, no ofender a sus semejantes y cooperar al bien general de la nación.

---

<sup>13</sup> La consulta a todos los textos constitucionales se hizo en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

El *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, del 31 de enero de 1824, no contenía nada respecto de los derechos o las garantías individuales; asimismo, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, del 4 de octubre de 1824, no hizo mención al tema, pero algunos de los estados libres y soberanos elaboraron constituciones locales en las que se consagraban dichas libertades. El argumento que han sostenido los estudiosos sobre la materia para explicar esta situación es que al tratarse de textos que establecían la república federal se buscó respetar de la manera más amplia la soberanía de los estados de la Federación.

Las *Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835* no consagraron garantías individuales, aunque en el artículo 2o. se estableció que la nación guardaría a todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano, mientras respetaran la religión y las leyes del país, los derechos que legítimamente les correspondan. Por su parte, las *Leyes constitucionales*, del 30 de diciembre de 1836, prescribieron, en la Primera Ley, los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la República; en el artículo 2o. se establecieron los derechos, a saber, garantía de legalidad, inviolabilidad del domicilio, propiedad, debido proceso legal, libertad de movimiento, prensa y circulación de ideas, castigando los abusos; en el 3o. las obligaciones del mexicano, la primera era profesar la religión de su patria, observar la constitución y sus leyes y obedecer a las autoridades; restringen la capacidad de ejercicio del ciudadano, ya que no lo eran los sirvientes domésticos, los menores, los analfabetos y los que no tuvieran una renta de 100 pesos anuales, y se establece, en el artículo 4o., que todos los mexicanos gozarán de todos los otros derechos civiles, y tendrán todas las demás obligaciones del mismo orden que establezcan las leyes.

Las *Bases de organización política de la República Mexicana (Bases Orgánicas)*, del 12 de junio de 1843, al

igual que las Leyes de 1836, incluyeron en el Título II, artículo 8o., como obligaciones de los habitantes de la República, observar la Constitución y las leyes, y obedecer a las autoridades, y en el artículo 9o. establecen los derechos de los habitantes de la República, entre ellos: la proscripción de la esclavitud; la garantía de legalidad; la libertad de opinión, de prensa y de circulación; la inviolabilidad del domicilio, de la propiedad y del ejercicio de una profesión o industria que le garantizara la ley, y la prohibición de las penas corporales. El Título III está consagrado a los ciudadanos mexicanos y a los derechos y obligaciones de unos y otros; señala como derecho del ciudadano votar y ser nombrado para los cargos de elección, aunque condiciona la ciudadanía al ingreso anual de 200 pesos y a saber leer y escribir.

El *Acta Constitutiva y de Reformas*, del 21 de mayo de 1847, que ponía en vigor el Acta Constitutiva y la Constitución federal, “sancionadas el 31 de enero de 1821”, contempló derechos de los ciudadanos a votar, ejercer el de petición y el de reunión; el artículo 5o. señalaba que 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 de hacerlas efectivas”.

*El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, del 23 de mayo de 1856, conforme a lo señalado en el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, los días 1 y 11 de marzo de 1854, respectivamente, el presidente sustituto, con acuerdo del Consejo de Ministros, expidió un texto, previo a la Constitución, en el que se establecían los derechos y los deberes de los habitantes de la República. Entre estos últimos fijó el observar el Estatuto, cumplir las leyes, obedecer a las autoridades, inscribirse en el Registro Civil y pagar los impuestos y contribuciones, relativos a sus propiedades y actividades. Distingue entre los derechos de los ciudadanos y “los habitantes” y a los pri-

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

meros les concede, en el artículo 23, los derechos de petición, de reunión, de ocupar cargos públicos y el voto. Por otra parte, la Sección Quinta está dedicada a las garantías individuales, señalando en el artículo 30 que la nación garantiza a sus habitantes las de libertad, seguridad, propiedad e igualdad; posteriormente, entre los artículos 31 y 39 establece el contenido de la “garantía” de Libertad, que se refiere a la proscripción de la esclavitud, la libertad de trabajo, de residencia, de expresión; prohíbe la violación de la correspondencia, la existencia de monopolios relativos a la enseñanza y al ejercicio de las profesiones, y prescribe que la enseñanza privada es libre. La seguridad [jurídica] está regulada entre los artículos 40 y 61, en los que se establecen las reglas de la administración de justicia, especialmente penal, entre ellas, la publicidad del proceso, el debido proceso y el principio de legalidad; en el artículo 61 establecen las reglas generales aplicables a los “negocios civiles y criminales”, entre ellas la limitación del proceso a tres instancias. A la propiedad están dedicados los artículos 62 al 79, y se expone que es inviolable y consiste en “bienes, derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria”, según se afirma en el artículo 63, aunque afirma inmediatamente que los empleos o cargos públicos no son propiedad de las personas, y se desempeñarán por el tiempo que señalen las leyes, artículo 64. Admite la “ocupación” por causa de utilidad pública, explicando qué es ésta, en los artículos 65 y 66; prohíbe las contribuciones denominadas “préstamos forzosos”; establece las reglas generales de los privilegios por el uso y aprovechamiento de las obras de “los inventores y perfeccionadores de algún ramo de industria, y a los autores de obras literarias o artísticas”, entre los artículos 68 y 71. Menos desarrollada se encuentra la igualdad, a la que se dedican sólo cuatro artículos, 72 a 76; el 72 establece que la ley que instituye premios y castigos debe hacerlo con generalidad, salvo que se trate de cuestiones extraordinarias; no podrá establecerse dis-

tinción alguna civil, ni política, por razón del nacimiento, ni del origen o raza, artículo 73; prescribe que no se pierde el Fuero Común por ningún delito, y excluye del militar a reos independientes de la jurisdicción militar, en el artículo 74. También prohíbe la erección de mayorazgos y de cualquier vinculación por derecho de primogenitura, en el artículo 75, y finalmente proscribía la existencia de títulos de nobleza, empleos y cargos vendibles y hereditarios. Aunque menos categórico que la Constitución de 1857, el Estatuto Orgánico de 1856 pone especial atención en características del Antiguo Régimen de las que no se habían ocupado las constituciones anteriores, como es el caso de los títulos de nobleza y la venta de oficios.

El Estatuto Orgánico debió preparar el camino para Constitución, como fue el caso de las Bases de 1824 y de 1835, pero el Constituyente de 56-57 fue mucho más lejos que su predecesor ya que era a quien correspondía elaborar el texto que aprobaran los diputados, entre los cuales se hallaban algunos de los vencedores de Ayutla. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857 es la que concibe de manera más amplia los derechos del hombre y no prescribe como obligatoria la religión católica, aunque después de muy enconadas disputas no se acepta la libertad de culto, a pesar de que incorpora buena parte del espíritu de la reforma en materia religiosa. Por ello, recibió la censura canónica y dio lugar al levantamiento de quienes se oponían, llevando a la Guerra de Tres Años.

En materia de derechos humanos la decisión de incorporar una Sección consagrada a los Derechos del Hombre, dentro del Título I, constituye un parte aguas, como se desprende de lo que se lleva dicho. Se trata de 29 artículos, algunos de los cuales fueron muy discutidos, pero sientan las bases para el reconocimiento cabal de estos derechos; lo que se recibe después en la Constitución de 1917. En la discusión a veces estos derechos son llamados "garantías" al igual que en algunos de los textos cons-

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

titucionales que se han revisado, y otras, “derechos”. Se optó por esta última solución y ahí quedaron consagrados los derechos del “hombre”, aunque alguno de los constituyentes, Ignacio Ramírez, Diputado por Sinaloa, en la sesión del 10 de julio de 1856, se preguntara por los de la mujer, los niños, los huérfanos, los hijos naturales y los ancianos. No por precursora fue aceptada la propuesta de Ramírez y, en consecuencia, por hombre, la Constitución se refiere al varón. Algo que conviene señalar es que el artículo 1o. afirma que: “El pueblo mexicano” los reconoce como base y objeto de las instituciones sociales, y que deben las leyes y las autoridades “respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”. Conceptualmente, y fue señalado en los debates, se hizo una mezcla sincrética de la evolución que hemos visto en los textos constitucionales anteriores.

Por lo demás, reconoce la libertad, y proscribía la esclavitud, en el artículo 2o.; establece que la enseñanza es libre, en el 3o.; la libertad de profesión, industria o trabajo, en el 4o.; se prohíben los trabajos personales sin justa retribución y la pérdida de la libertad por causa de trabajo, educación, o voto religioso, siguiendo el artículo 5o.; la libre manifestación de las ideas y la “inviolable” libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia, se garantizan en los artículos 6o. y 7o., respectivamente, señalando algunas restricciones por la moral, los derechos de terceros y la paz pública. Se garantizan también el derecho de petición, en el artículo 8o. y el de asociación, en el 9o. En otro orden de ideas, se otorga el derecho de poseer y portar armas a cualquiera, para su legítima defensa, según el artículo 10. La libertad de circulación quedó consagrada en el 11 y se afirma que la República no reconoce títulos de nobleza, prerrogativas ni honores hereditarios, ya que sólo el pueblo, legítimamente representado, puede decretar recompensas a quienes sirvieran a la patria, en el artículo 12. Entre los artículos 13 y 24 se encuentran la abolición de las jurisdicciones privativas y la unidad de



jurisdicción, la no retroactividad de la ley, la inviolabilidad de la persona, la familia, el domicilio y las posesiones de los sujetos; la gratuidad de la justicia; los términos para poner a disposición de la justicia a los detenidos; las garantías del acusado; la prohibición de los malos tratos y las penas infamantes, la abolición de la pena de muerte y el establecimiento del régimen penitenciario; las facultades de la autoridad administrativa y la judicial, respecto de acusados y procesados; también se establecen las excepciones a algunas de estas prescripciones, como es caso del Fuero de Guerra que sólo subsiste para los casos de delitos y faltas en estricta conexión con la disciplina militar, en el artículo 13; en el caso del delincuente aprehendido *in fraganti*, se señala que no es preciso fundar y motivar las causas de la detención, pero debe ser puesto sin demora a disposición de la autoridad, de acuerdo con el artículo 16. Asimismo, se establece la inviolabilidad de la correspondencia, en el 25. La añeja obligación de dar casa y comida a los militares, se prohíbe para tiempos de paz, de acuerdo con el 26. La inviolabilidad de la propiedad privada, salvo los casos de expropiación por causa de utilidad pública, y la prohibición de que las corporaciones civiles o eclesiásticas tengan otros bienes que los destinados a su servicio u objeto de la institución, se consagran en el artículo 27, que recoge los principios de la Ley de Desamortización de Bienes de Comunidades Civiles y Religiosas, de 1855. En el 28 se prohíben los monopolios y estancos, salvo la acuñación de moneda, los correos y los privilegios temporales que por ley reciben los inventores o perfeccionadores de alguna mejora. Por último, en el 29 se establecen las bases para la suspensión de garantías para los casos de perturbación graves de la paz pública o cualesquiera otros que pusieran en “grande” peligro a la sociedad, fijando el procedimiento para hacerlo.

Lo anterior ofrece una revisión breve de los contenidos del Capítulo I, del Título I, relativo a los derechos del

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

hombre. Como puede apreciarse es el más completo de todos los que se han descrito. Sin embargo, resultó tan “revolucionario” que el propio presidente Comonfort, que había jurado obedecer la Constitución, al poco tiempo la desconoció, a más de que quienes la juraron fueron excomulgados por la Iglesia.

No es el lugar para explicar con detalle el conflicto que se generó entre los entonces llamados partidarios del progreso y los del retroceso, pero hay que decir que uno de los resultados fue la instauración del II Imperio, con Maximiliano a la cabeza.

El *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* del 10 de abril de 1865 contiene un Título, el XV, dedicado a las garantías individuales: igualdad ante la ley, seguridad personal, propiedad, ejercicio del culto religioso, libertad de prensa y de opinión, a más de la garantía de legalidad, la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad privada, constituyen el contenido del artículo 59. Como otros gobiernos centralistas, en este caso monárquico, establece las obligaciones de los habitantes, como el pago de impuestos y demás deberes fijados por las leyes. Aunque no desglosa en forma pormenorizada las garantías, sí consigna entre los artículos 60 y 67 las garantías del debido proceso y del acusado; también en este texto la propiedad privada es inviolable, aunque se puede ocupar por causas de utilidad pública comprobada mediante indemnización; prohíbe los trabajos forzados y los servicios personales, salvo por tiempo determinado, en los artículos 69 y 70, respectivamente; también proscribe la confiscación de bienes, en el 71. Establece algunos de los principios que habrían de regular el establecimiento de los impuestos, su cobro y la necesidad de que se establezcan en leyes, o por parte del municipio, de acuerdo con los artículos 72 a 74, y complementa el tema estableciendo que las exenciones sólo pueden hacerse por medio de una ley, artículo 75. Garantiza la libertad de expresión y de prensa, sujeta a las restricciones que fijen las leyes reglamen-

tarias, en el 76. Por último, también establece la suspensión de garantías, con carácter temporal, para conservar la paz y el orden públicos, en el último artículo del Título, el 77.

Si bien se ve, hay un claro proceso evolutivo conforme avanza el siglo, y es de señalar que existen notables coincidencias entre los textos constitucionales, sobre todo en el enunciado general de la igualdad, la seguridad y la propiedad, procedentes de las declaraciones norteamericana y francesa. La división tripartita del poder está en prácticamente todos los textos; aunque el pacto federal sólo se encuentra en los de este signo. Las coincidencias se manifiestan en lo que tiene que ver con los derechos que reclaman los nuevos actores sociales, por eso son recurrentes.

Nos gustaría advertir al lector que si sólo se explica lo que contienen los textos constitucionales no es fácil percibir el tremendo conflicto que subyace en el contexto social, que lleva a la guerra civil tras la expedición de la Constitución de 1857. Las opiniones en lo relativo a la materia religiosa no coincidían. Los conservadores consideraban que la separación de la Iglesia y el Estado y la libertad de cultos eran el punto de partida para la desintegración del ser nacional, basado en la religión católica, la lengua y la cultura. Es ésta una de las razones por las que no apoyan el federalismo. El proyecto liberal lo que buscaba era poner fin a las bases en que se había sustentado el antiguo régimen, dando por terminada la influencia política y económica de la Iglesia en aras de la libertad individual y de conciencias, aunque muchos —o la mayoría— eran católicos.

El regreso del gobierno republicano a la capital del país en 1867 dio la victoria a los liberales; el precio que se había pagado por tantos años de guerra civil era alto porque la vida social y económica se encontraba desarticulada; pero el objetivo de dismantelar la base de las instituciones heredadas de la época colonial se había

conseguido. Pronto se vería que la implantación del ideal liberal dejaría fuera del “proyecto nacional” a las corporaciones, no sólo las religiosas, sino también las comunidades indígenas. Sin embargo, en el proceso se fueron incorporando nuevos actores al poder político y económico. El sistema federal propuesto en 1824 sólo resultó posible fortaleciendo el poder de la Federación en detrimento de los poderes locales. El Estado nacional en un contexto como el que tenía el país en el siglo XIX adquirió cada vez más perfiles autoritarios.

En las reformas posteriores a la Restauración de la República, en 1867, se elevaron a nivel constitucional los principios de las Leyes de Reforma, lo que no significa que se incorporaran al texto de la Constitución, no por lo menos al Título I, Capítulo I. Después de la Revolución mexicana, este Capítulo se denominó “De las garantías individuales”, aunque de ello se dé cuenta en el apartado IV; como se señala en su oportunidad esta Constitución incorporó también las garantías sociales, por vez primera en la historia, que quedaron comprendidas en los artículos 27 y 123 constitucionales, correspondientes, respectivamente, a derechos agrarios, ejidales y comunales, así como a derechos de los trabajadores. Pero pasemos a ver el tercer elemento del Estado de Derecho.

### III. LA PROTECCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS DERECHOS HUMANOS

Antes se dijo que para la existencia del Estado de Derecho son necesarios varios elementos: la división del poder, de cuya evolución en nuestros textos constitucionales se señalaron las características fundamentales; los derechos fundamentales, de los que se dio cabal cuenta en el apartado anterior, y, por último, debe haber mecanismos

para la protección de la Constitución. Como se verá, en nuestra historia institucional se buscó establecer esta protección de diversas maneras, pero a partir de 1847 se centró en el Juicio de Amparo, durante todo el resto del siglo XIX y las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales desde el XX. Sin embargo, como es nuestra intención centrar la explicación en los derechos humanos, se ha de hacer referencia a esta institución, ya que fue el mecanismo de su protección en el proceso de formación del Estado de Derecho en México. El Juicio de Amparo tiene que ver con los derechos fundamentales y con la división del poder entre la Federación y los Estados y es, sin duda, una de las instituciones más singulares del ordenamiento jurídico mexicano y la que jugó el papel más importante para la protección de los derechos consagrados en la Constitución.

En la Constitución de 1824 se introdujeron dos instituciones para la tutela de las normas constitucionales, una atribuida al Congreso Federal al encargársele "*la facultad de reprimir las violaciones constitucionales*", procedente de la constitución gaditana, y la competencia, por parte de la Suprema Corte Federal, "*para decidir sobre las infracciones de la Constitución y leyes federales*", de clara influencia norteamericana. En las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836 se buscó establecer un órgano protector de la Constitución, denominado Supremo Poder Conservador; su carácter era político y su antecedente, francés. Posteriormente se intentó cumplir la misma función a través del *reclamo*, ejercido por los tribunales federales y la Suprema Corte de Justicia, cuyo objeto fue proteger las normas constitucionales y las garantías individuales.

El nacimiento del amparo se ubica en la Constitución de Yucatán de 1841, que establecía que a la Corte Suprema de Justicia le correspondía amparar en el goce de sus derechos a quienes requirieran su protección contra leyes y decretos de la Legislatura que fueran contrarios a la Constitución, o contra las providencias del gobernador que in-

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

fringieran el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido vulneradas. Posteriormente, el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847 prescribió que los tribunales de la Federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal o Local; la protección se limitaría al caso particular, sin hacer declaración alguna sobre la ley o acto que la motivare. Este último se conoce como “Fórmula Otero”, en honor de su inspirador, Mariano Otero. La etapa final se ubica en la Constitución de 1857, cuyos artículos 101 y 102 fijaban los lineamientos fundamentales del Juicio de Amparo, en los siguientes términos:

Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan las esfera de la autoridad federal.

Estos juicios, según el artículo 102, se seguirían a petición de la parte agraviada, y la sentencia se limitaría a proteger y amparar a los individuos particulares en el caso especial sobre que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el periodo comprendido entre 1867 y 1910 el amparo amplió su esfera de acción en forma insospechada. Hasta la expedición de la Constitución de 1857, su sentido era preciso y claro: contra leyes o actos de autoridad que vulneraran las garantías individuales, infringieran o res-

tringieran la soberanía de los estados o invadieran la esfera de la autoridad federal. Pero por diversas razones este sentido original se modificó, y comenzó a admitirse contra sentencias judiciales penales y posteriormente civiles dadas por los tribunales locales.

La aplicación práctica del ordenamiento relativo al amparo y la tendencia centralizadora del régimen hicieron que quejosos, litigantes y jueces se dieran cuenta de que había un resquicio abierto para la impugnación de las sentencias judiciales por incorrecta aplicación de la ley secundaria. La falta de confianza en los tribunales superiores de los estados condujo a que se tratara de evitar su acción, incluso en la aplicación de la legislación estatal, buscando llevar, a través del amparo, los asuntos a los tribunales federales y, finalmente, a la Suprema Corte de Justicia. El máximo tribunal legitimó el principio de que *“la inexacta aplicación de las leyes en los procesos podía motivar la intervención federal por violación de los derechos individuales”*. A pesar de las quejas contra el amparo, se consideró que era mejor conservarlo por la importancia que tenía en la preservación de la paz social.

El Juicio de Amparo ha tenido una modificación realmente importante con las reformas constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de junio de 2011. Entre los cambios realizados se considera pertinente hacer alusión a dos de ellos por su relevancia. El primero, a la fracción I del artículo 103 constitucional, que otorga competencia a los Tribunales Federales para resolver controversias, la cual fue reformada para quedar en los siguientes términos: *“Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”*. Otro, fue al artículo 107 constitucional, en el que fue atenuada la *“Fórmula Otero”* a la que se hizo alusión líneas arriba para quedar en los términos siguientes:

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria. [...]

Con las anteriores reformas constitucionales se ha pretendido fortalecer al Juicio de Amparo, principalmente en la protección de los derechos humanos.

El Juicio de Amparo es el medio de control constitucional más importante en esta materia, sin embargo, es



preciso indicar que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son también medios de control constitucional que en años recientes han cobrado relevancia en la protección de los derechos, no sólo de la Constitución, en general, sino también de los derechos fundamentales.

Las Controversias Constitucionales son un medio de control constitucional que si bien se encontraba contemplado en la Constitución, fue con la reforma y reglamentación del artículo 105 constitucional de 1994 cuando se le otorgó la estructura que conserva hasta el momento, incrementando los supuestos de procedencia y los entes legitimados para promoverlas.

Las Controversias Constitucionales tienen dos funciones, una que consiste en la invalidación de disposiciones o actos que contraríen la Constitución y otra relativa a la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los estados. Para efectos de nuestra materia, la protección jurisdiccional de los derechos humanos corresponde a la primera de sus funciones.

Las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control constitucional introducido por la referida reforma al artículo 105 constitucional de 1994. Este medio de control constitucional tiene por objeto impugnar la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnado, para hacer prevalecer la Constitución. Conforme el inciso g) del artículo 105 constitucional la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los órganos protectores de derechos humanos equivalentes a los estados de la República y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pueden ejercitar las acciones de inconstitucionalidad con objeto de incrementar la protección de los derechos fundamentales.

Así pues, en nuestro país, el reconocimiento de los derechos corrió paralelo al desarrollo del amparo hasta

que en fechas recientes se amplió y desarrolló la acción de inconstitucionalidad (art. 105) que protege a la Constitución, prescribiendo que ninguna ley debe vulnerar su texto y con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011, a las que se hará referencia más extensa líneas abajo, ya que también se protege a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los que México sea parte.

## IV. EL TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO I, Y SUS REFORMAS

### 1. El Título Primero de la Constitución de 1917

Respecto del modo de denominar al Título Primero de la Constitución de 1917, el debate sobre si debía seguirse llamando “De los derechos del hombre” fue muy arduo y se optó por la expresión “garantías individuales” después de amplios intercambios de ideas y propuestas, por considerarse que con ella quedaban mejor protegidos los derechos; su protección se depositó sobre todo en el juicio de amparo. Al margen de la discusión, lo que resultaba evidente es que el lugar para los antes llamados “derechos del hombre” era el Título Primero de la Constitución, concretamente el Capítulo Primero de este Título, ya que así se hallaba en el Proyecto de Reforma de Carranza.

En general, se siguió el esquema de la Constitución de 1857, de preceptos claros, concisos, hasta cierto punto contundentes. Por ello causó una fuerte discusión que el breve texto del Proyecto de Carranza sobre la propiedad se convirtiera en el amplio artículo 27 de tipo reglamentario, que todos conocemos. La mayor parte de los artículos de este título, salvo la libertad de culto, ya formaba parte de la Constitución desde 57, aunque en aquel entonces el tema

de la propiedad no fue discutido, lo que ocasionó el voto particular de Ponciano Arriaga.

Sin embargo, no todos quedaron establecidos en el título ni todos protegen los derechos individuales, ya que el artículo 27 consagra derechos de los pueblos, rancherías, comunidades, etcétera. Por otra parte, el 123, que se encuentra fuera de la llamada Parte dogmática, prescribe también los “derechos sociales” a favor de una clase trabajadora que todavía no se había desarrollado; el proceso para la defensa de las garantías individuales quedó entre los artículos 104 y 105.

El Constituyente no sólo consagró derechos individuales, ya que se trata del primero que reconoce, como se dijo, los derechos sociales. Sin embargo, como éstos fueron considerados la gran conquista de la Revolución, se confió su custodia al Poder Ejecutivo. Estos derechos —relativos a la materia agraria y la laboral— se plasman en artículos de tipo reglamentario, esto es que no se limitan a consagrar una frase o una expresión sino que desarrollan de manera amplia lo que en otros países estaría en una Ley o en un Reglamento. Respecto del 123 alguno de los constituyentes no radicales exclamó que el texto de la Constitución parecería “un Cristo con dos pistolas” al incluir estos largos textos, lo que no obstó para su inclusión.

Al quedar confiada la protección al Ejecutivo, en ambas materias el proceso para lograrlo fue lento y desigual; en materia laboral, por Acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las decisiones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje fueron consideradas como jurisdiccionales en 1924; y en materia agraria fueron necesarias reformas al artículo 27 y a la Ley de Amparo para contar con un procedimiento más o menos satisfactorio, en 1936.

Así pues, en ambas materias se fueron estableciendo los tribunales especiales, en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo en forma paulatina. El asunto se judicializó, y al hacerlo, las corrientes de pensamiento, los inte-

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

reses creados y muchos otros factores entraron en juego para “ordenar” el proceso de la justicia agraria. Algo quedaba de la protección que había brindado la Corte, pero la defensa de las materias agraria y laboral se consolidan durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

El Capítulo I del Título Primero ha sufrido numerosas modificaciones de las que se da cuenta a continuación; algunas obedecen a los cambios naturales que ha sufrido el país desde 1917, otros, derivan de la incorporación de México al contexto internacional a través de la firma de numerosos tratados, los que de acuerdo con el texto constitucional forman parte del sistema jurídico mexicano. De los que se refieren a derechos humanos, se han incorporado al Título Primero frases, enunciados, incluso párrafos que protegen todo aquello que hay que proteger para que nuestro país forme parte “del concierto de las naciones civilizadas”, como querían los juristas del siglo XIX. Pero no en todos los casos se han hecho las respectivas leyes reglamentarias; lo que no deja de ser singular y recuerda situaciones previas a la aparición de la primera Ley de Amparo en el siglo XIX, ya que diversos jueces “ampararon y protegieron” a personas cuyos derechos habían sido vulnerados por la autoridad, sin un procedimiento establecido o la expedición de leyes agrarias y laborales antes de la Revolución.

### 2. El Título Primero, Capítulo I, y sus reformas

En las páginas siguientes se hará la relación de buena parte de las modificaciones realizadas a los artículos del Título Primero, Capítulo I, intitulado “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”,<sup>14</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>15</sup> Como se observará, gran parte del tex-

<sup>14</sup> Título modificado por la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011.

<sup>15</sup> “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”; véase *Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates*, t. 2, p. 1181.

to original de los artículos de la Constitución de 1917 recuperó el contenido de los mismos numerales de la anterior, en algunos casos con modificaciones de redacción, en otros con adiciones y cambios importantes que se realizaron en varias sesiones del Congreso Constituyente e incluso fueron aprobados por mayoría.

Sólo seis<sup>16</sup> de los 29 artículos constitucionales conservan el texto original de 1917, por lo que es importante realizar un breve recorrido por algunas de las reformas constitucionales más relevantes, el cual se efectúa por artículo. Por último, es importante mencionar que en el proceso de publicación del presente escrito<sup>17</sup> fue publicada una de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos más importantes en el país,<sup>18</sup> misma que está contemplada en el estudio.

El Título I, Sección I, de la Constitución de 1857, se intituló "*De los derechos del hombre*". La Constitución de 1917 estableció como título de su Capítulo I "*De las garantías individuales*". La reforma constitucional publicada en junio de 2011, antes referida, denomina al Título Primero, Capítulo I, "*De los Derechos Humanos y sus Garantías*".

En el proyecto de reformas mencionado la Cámara de Diputados consideró pertinente la incorporación plena de los derechos humanos al sistema constitucional para el fortalecimiento del Estado democrático y para ga-

---

Esto que fue señalado por el Constituyente no fue admitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que desde muy temprano hace hincapié en la fractura que se produjo por la usurpación "ilegítima" de Huerta; al respecto dijo: "[La Constitución de 1857] Dejó de tener observancia desde el momento en que los poderes legalmente establecidos fueron usurpados por un gobierno ilegítimo". Amparo penal interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Granda Higino. 24 de octubre de 1917. Mayoría de 6 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 805; "Dejó de estar en observancia desde el derrocamiento del gobierno legítimo en febrero de 1913". Amparo civil interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Mayoría de ocho votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 357.

<sup>16</sup> Artículos 7, 8, 9, 12, 13 y 23.

<sup>17</sup> Abril a junio de 2011.

<sup>18</sup> En el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

rantizar la mayor protección de los derechos de las personas. En el dictamen publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 23 de abril de 2009, la propuesta de la Cámara de origen fue modificar el título a “*De los Derechos Humanos*”. En el Dictamen, indicó: “es menester que los derechos humanos estén establecidos de manera clara en la Constitución puesto que en ellos deben estar basadas las políticas públicas que promueva el Ejecutivo; en su contenido deben de estar los criterios reguladores que rijan el actuar del poder judicial y sus fundamentos deben ser el eje rector de las leyes y normas que emita el poder legislativo”.

La Cámara de Senadores, en su Dictamen del 8 de abril del 2010 resaltó la tradición constitucional mexicana, desde la Constitución de 1857. Asimismo, en la Minuta del proyecto de Decreto realizó la modificación a “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”. La incorporación de “y sus garantías” fue con el propósito de no apartarse de la original intención del legislador constitucional y de aportar mayor claridad a los términos constitucionales, pero enfatizó: “Mantener sólo la denominación del capítulo relativo a las ‘Garantías Individuales’ en nuestra Carta Magna pareciera no ser lo más adecuado, más aún cuando este capítulo ha tenido múltiples reformas”.

Ahora bien, comenzaremos con los orígenes y modificaciones de los primeros 29 artículos constitucionales. El *artículo primero* de la Constitución de 1857 indicó 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 la leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”. Por su parte, la Constitución de 1917, en su *artículo primero*, en su texto original, sólo contenía un párrafo, el cual indicaba: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con

las condiciones que ella misma establece”. En los términos indicados el primer artículo de la Constitución fue uno de los que tuvo cambios más significativos; para conocer la opinión del legislador vale la pena acudir al *Diario de Debates del Congreso Constituyente* de 1916-1917,<sup>19</sup> en especial la intervención del diputado José Natividad Macías, quien indicó con contundencia y para distinguir de otras garantías: “no están protegidas por el amparo más que garantías individuales. Las otras garantías, sociales, políticas o constitucionales, están garantizadas por la estructura misma y por el funcionamiento de los poderes”.<sup>20</sup>

Mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de agosto del 2001, se reubicó el contenido original del artículo 2 en el segundo párrafo del primer artículo. Asimismo, se adicionó un tercer párrafo relativo a la prohibición de toda discriminación,<sup>21</sup> en el que se cambió, en 2006,<sup>22</sup> la expresión “capacidades diferentes” por “discapacidades”, para quedar, en ese momento, en los siguientes términos: “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, 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”.

La reforma constitucional del 10 de junio de 2010 modificó el artículo 1o. en los siguientes términos:

---

<sup>19</sup> Cf. Ignacio Marván Laborde, *Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 136-137.

<sup>21</sup> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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.

<sup>22</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 4 de diciembre de 2006.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

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.

[...]

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.

Respecto del primer párrafo se destacan los siguientes elementos: 1) cambia el término “individuo” por el de “persona”; 2) incorpora la expresión “derechos humanos” en lugar de “garantías individuales”; 3) modifica el verbo “otorga” por el de “reconoce”, y 4) amplía el reconocimiento de derechos humanos en la Constitución a todos los tratados internacionales que haya ratificado Mé-



xico. El Estado mexicano es parte de diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto en el Sistema Universal, como del Sistema Interamericano de derechos humanos, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque vale la pena indicar que el texto de la reforma amplía la protección a todo tratado internacional.

En el segundo párrafo, que se adicionó, se incorpora la interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la aplicación de las normas de derechos humanos y el principio *pro persona*. Indica: “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Lo anterior a nivel doctrinal se ha conocido como principio *pro homine*, aunque en últimas fechas ha sido sustituido por la expresión *pro persona* por tener esta última una perspectiva de género. El principio surgió como regla de interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuando se tenga que seleccionar entre la aplicación de dos o más normas, como pueden ser las constitucionales y las de uno o más tratados internacionales, se debe optar por la que encamina a la aplicación de la norma más protectora de la persona o la menos restrictiva de derechos humanos. Con este principio ya no se acude a una jerarquía normativa.

En el tercer párrafo que se adicionó se contemplan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos y las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las transgresiones a los derechos humanos por parte del Estado.

El quinto párrafo, que se recorrió por las adiciones de los párrafos anteriores, incorpora a la prohibición de toda discriminación por motivo de las preferencias, sea de manera explícita la referente a *preferencias sexuales* de las personas.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

El texto original del *artículo 2*, relativo a la prohibición de la esclavitud, con modificaciones de redacción, mantuvo el contenido del mismo numeral de la Constitución de 1857.

Con la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 14 de agosto de 2001 —como se indicó líneas arriba— su texto original se incorporó al artículo 1o. y se acogió en el artículo 2o., con modificaciones, el contenido del primer párrafo del artículo 4o. reformado,<sup>23</sup> relativo a la composición pluricultural de la nación mexicana y adicionó el derecho de los pueblos y comunidades indígenas. La reforma fue aprobada tras un largo y complejo proceso de discusión y frente a una fuerte resistencia en las legislaturas locales.<sup>24</sup>

Entre sus disposiciones, los párrafos segundo y cuarto proporcionan las definiciones de pueblos indígenas y comunidades indígenas, respectivamente. El quinto párrafo remite el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a las constituciones y leyes locales. Se agregaron los apartados A. y B. El primero, que contempla VIII fracciones destinadas a garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. El apartado B, a través de nueve fracciones, establece medidas que deberán tomar la Federación, los estados y municipios con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades, la eliminación de la discriminación y el establecimiento de instituciones y políticas para el respeto de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de los pueblos y comunidades.

El *artículo 3o.* ocupó tres sesiones al constituyente de 1917 en su discusión y aprobación con una mayoría

---

<sup>23</sup> Con las reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de enero de 1992.

<sup>24</sup> Miguel Carbonell, “Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001”, en Miguel Carbonell y Karla Pérez Portilla, coords., *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígenas*, p. 12.

con 56 votos en contra.<sup>25</sup> En su texto original reprodujo el primer enunciado del mismo numeral de la Constitución de 1857 “La enseñanza es libre”, e incorporó que la educación fuera laica y en su segundo párrafo “ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”. No recogió de su antecesor lo relativo a que serían reguladas por la ley las profesiones que necesitaran título para su ejercicio, contenido que fue reubicado originalmente en el último párrafo del artículo 4o., actualmente en el segundo párrafo del artículo 5o.

El artículo 3o. de la Constitución ha tenido siete reformas.<sup>26</sup> Entre ellas, la primera, en 1934, fue integral e incorporó cuatro fracciones. En 1946 se adicionó la entonces fracción VII “toda la educación que el Estado imparta será gratuita”, ya que en el texto original únicamente limitaba la gratuidad a la enseñanza primaria. En 1980 se agregó la fracción VIII relativa a las universidades y demás instituciones de educación superior, en donde se estableció el respeto a la libertad de cátedra e investigación. Trece años más tarde, en 1993, se reformó de manera integral el precepto y en 2002<sup>27</sup> tuvo su penúltima reforma.

La última reforma que ha tenido el artículo<sup>28</sup> adicionó en el segundo párrafo “el respeto a los derechos humanos” entre las áreas que tenderá a desarrollar la educación que imparta el Estado.

La libertad de trabajo originalmente se localizaba en el artículo 4o., en el cual se mantuvo y enriqueció el contenido del mismo numeral de la Constitución de 1857.

---

<sup>25</sup> I. Marván Laborde, *op. cit.*, n. 17, p. 340.

<sup>26</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de diciembre de 1934, el 30 de diciembre de 1946, el 9 de junio de 1980, el 28 de enero de 1992, el 5 de marzo de 1993, el 12 de noviembre de 2002 y el 10 de junio de 2011.

<sup>27</sup> Con las reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 12 de noviembre de 2002.

<sup>28</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

El artículo 4o. ha sido uno de los más reformados del Capítulo I, con 10 modificaciones.<sup>29</sup> Su contenido fue reubicado en el artículo 5o. a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1974; en ese momento se incorporó al artículo 4o. la igualdad entre el varón y la mujer y el derecho de decidir el número y espaciamiento de sus hijos. La reforma fue publicada un día antes de que iniciara el Año Internacional de la Mujer, cuya Conferencia Mundial se desarrolló en México.<sup>30</sup>

Progresivamente se fueron adicionando al artículo 4o. ciertos derechos. Los derechos a la salud y a una vivienda digna y decorosa, se incorporaron en 1983,<sup>31</sup> dos años después de que fuera vinculante para México el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que contempla esos derechos en sus numerales 12 y 11, respectivamente.

En 1992,<sup>32</sup> el artículo 4o. se le adicionó en su primer párrafo la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en los pueblos indígenas, contenido que —como se indicó— se trasladó al artículo 2o. en 2001.

El derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar fue introducido al contenido del artículo 4o. constitucional en 1999,<sup>33</sup> tres años después de que México ratificara el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, que establece ese de-

<sup>29</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1974, el 18 de marzo de 1980, los días 3 y 7 de febrero de 1983, el 28 de enero de 1992, el 28 de junio de 1999, el 7 de abril del 2000, el 14 de agosto de 2001, el 30 de abril de 2009 y el 12 de agosto de 2011.

<sup>30</sup> Cf. Beatriz Bernal Gómez, “La mujer y el cambio constitucional en México: el Decreto de 31 de diciembre de 1974”, en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*.

<sup>31</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación los días 3 y 7 de febrero de 1983.

<sup>32</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992.

<sup>33</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de junio de 1999.

recho en su numeral 11. En el año 2000 se incorporaron los derechos para la protección de la niñez,<sup>34</sup> el derecho a la cultura en 2009,<sup>35</sup> y el derecho a la cultura física y práctica del deporte en 2011.

El *artículo 5o.*, en su texto original, contempló la libertad de trabajo y la prohibición de trabajo forzado, que recogía, con modificaciones en la redacción, el contenido del mismo numeral de la Constitución de 1857, adicionando los dos últimos párrafos relativos al contrato de trabajo. Los debates sobre la materia laboral que se originaron dieron lugar a que en la segunda sesión se creara una comisión para que elaborara un título especial dedicado a la cuestión laboral. De tal forma se fueron definiendo los principales elementos que contendría el artículo 123 constitucional, teniendo con ello los constituyentes de 1916-1917 el mérito de elevar a rango constitucional los derechos laborales.<sup>36</sup>

En 1974,<sup>37</sup> el artículo 5o. recibió el contenido original del artículo 4o. relativo a la libertad de trabajo. Ha tenido dos reformas más.<sup>38</sup>

Con algunas modificaciones en la redacción, el *artículo 6o.* reprodujo el texto de la Constitución de 1857 relativo a la libertad de expresión. El derecho a la información fue adicionado en 1977,<sup>39</sup> pero fue 30 años más tarde cuando con las reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de julio de 2007 se adicionaron VII fracciones con los principios y bases del derecho al acceso a la información pública.

La libertad de imprenta, el derecho de petición y la libertad de reunión contempladas en los *artículos 7o., 8o.*

<sup>34</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de abril del 2000.

<sup>35</sup> Reformas publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de abril de 2009.

<sup>36</sup> I. Marván Laborde, *op. cit.*, n. 17, pp. 372-374.

<sup>37</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1974.

<sup>38</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de marzo de 1990 y el 28 de enero de 1992.

<sup>39</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

y 9o., respectivamente, con ciertas adiciones, recuperaron el contenido de los mismos numerales de la Constitución de 1857. En la discusión del artículo 7o. se propuso establecer el jurado popular para delitos que se cometieran por medio de la imprenta, pero la propuesta fue rechazada por mayoría de 101 votos.<sup>40</sup> El artículo 9o. fue adicionado con el segundo párrafo que recogió la preocupación de los constituyentes “de restringir la capacidad de las autoridades para disolver manifestaciones públicas y reivindicar el derecho a protestar”.<sup>41</sup> Desde su publicación los artículos 7o., 8o. y 9o. conservan su texto original sin modificaciones.

El *artículo 10*, dedicado a la posesión de armas de fuego, rescató el contenido del mismo numeral de la Constitución de 1857, pero amplió las facultades al ejército y autoridades administrativas para controlar las armas.<sup>42</sup> Sólo ha tenido una reforma en 1971.<sup>43</sup>

La prohibición de títulos nobiliarios y el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito, así como la prohibición de fueros, salvo el militar, contemplados en los *artículos 12 y 13*, tienen como antecedente directo los mismos numerales de la Constitución de 1857 y conservan el texto original de 1917 sin reformas.

El artículo 11, relativo a la libertad de tránsito, tiene como antecedente directo el mismo numeral de la Constitución de 1857 y sólo ha sido reformado en una ocasión:<sup>44</sup> cambió en el primer párrafo “Todo hombre” por “Toda persona” y con ello, al igual que en artículo 1o., incluye un lenguaje con perspectiva de género; asimismo, adicionó un segundo párrafo que indica: “En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho a solicitar asilo; por causas de carácter humanitario

---

<sup>40</sup> I. Marván Laborde, *op. cit.*, n. 17, pp. 512-513.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 636.

<sup>43</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de octubre de 1971.

<sup>44</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011.

se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

El *artículo 14* constitucional, si bien mantuvo la irretroactividad de la ley del mismo numeral de la Constitución de 1857, adicionó lo relativo a los juicios del orden penal y del orden civil. En 2005,<sup>45</sup> en el segundo párrafo, eliminó la prohibición de ser privado de la vida.

La prohibición de celebrar tratados en ciertas materias, localizada en el *artículo 15*, con algunas modificaciones de redacción, recoge en su totalidad el contenido de la Constitución de 1857. Sólo ha tenido una reforma, la publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 10 de junio de 2011, que introdujo la prohibición de celebrar tratados que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Los *artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22*, en su texto original, reprodujeron el contenido de los mismos numerales del ordenamiento constitucional de 1857. En algunos casos fueron aprobados por unanimidad y sin discusión, sólo con cambios de redacción, como el artículo 17; o dando mayor precisión, como el artículo 19. Sin embargo, algunos otros fueron objeto de amplios debates en los que se les realizaron importantes adiciones, como el artículo 16, ya que estuvieron en juego cuestiones como

[...] el equilibrio difícil entre la protección de libertad y la persecución de los delincuentes; la participación o no de las nuevas autoridades municipales en el ejercicio de la acción penal, la cuestión de ampliar o restringir la capacidad de intervenir en la esfera privada por parte de las autoridades administrativas, particularmente sanitarias y fiscales; y, sobre todo, la amplitud de la capacidad efectiva de los particulares para reclamar la legalidad y el debido proceso de todo acto de autoridad.

<sup>45</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

El artículo 18, en lo relativo a las bases del sistema penitenciario, fue objeto de arduos debates y aprobado tras dos dictámenes, estableciendo que la facultad de castigar los delitos del orden común correspondía a la esfera de la soberanía de los estados a los que les correspondía establecer su sistema de sanciones. Fue aprobado por mayoría con 36 votos en contra.<sup>46</sup> En el artículo 21 se realizaron cambios radicales al sistema penal y fue aprobado en votación dividida.<sup>47</sup> Por su parte, el numeral 22 retomó además del contenido del mismo numeral de la Constitución de 1857 el del artículo 23.

Los artículos 16 a 22 de la Constitución vigente han tenido diversas reformas; sin embargo, una de las más importantes que los modificó y adicionó de manera integral fue la publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 18 de junio de 2008. Posterior a ella, en 2009,<sup>48</sup> el artículo 16 fue adicionado con la incorporación de la protección de datos personales. El artículo 17 fue modificado en 2010,<sup>49</sup> y en junio de 2011, el artículo 18, con la adición que indica que el “sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos”.

El principio de no ser juzgado dos veces por el mismo delito, ubicado en el *artículo 23*, fue recogido, con cambios en su redacción, del artículo 24 de la Constitución de 1857. Su texto original se mantiene vigente.

El *artículo 24*, relativo a la libertad religiosa, fue una incorporación del Constituyente de 1916-1917, pues no tiene antecedente en la Constitución de 1857. Sobre la importancia de esta inclusión vale la pena citar las palabras del diputado Medina en la protesta a la Constitución de 1917: “Hay, como los grandes basamentos, como las macizas columnas en donde está el edificio constitucional, cuatro cosas principales: el artículo 3o., que se refie-

<sup>46</sup> I. Marván Laborde, *op. cit.*, n. 17, pp. 744 y 841.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 849 y 850.

<sup>48</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 1 de junio de 2009.

<sup>49</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de julio de 2010.



re a la cuestión de la enseñanza; el artículo 5, que ha resuelto el problema del trabajo; el artículo 24, que se refiere al llamado problema religioso, y el artículo 129, que ha dado una organización a esa clase social que se llama el clero".<sup>50</sup>

En 1992<sup>51</sup> fue reformado el artículo 24, permitiendo que los actos religiosos se pudieran celebrar de manera extraordinaria fuera de los templos sujetándose a la ley reglamentaria.

En su texto original, los *artículos 25 y 26* recogían el contenido de los mismos numerales de la Constitución de 1857; sin embargo, fueron modificados en su totalidad con el Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de febrero de 1983, con el que se incorporó la rectoría económica del Estado en el artículo 25<sup>52</sup> y el Plan Nacional de Desarrollo en el 26. El contenido original de estos artículos fue incorporado en los últimos párrafos del artículo 16, los cuales continúan vigentes. En 2006<sup>53</sup> se adicionó un apartado B al numeral 26 relativo al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

El *artículo 27* constitucional, desde su texto original, abordó "puntos capitales", en palabras de la Comisión que lo aprobó, como son: "lo relativo al origen y límites de la propiedad privada; a los bienes que son propiedad de la nación; así a lo que entonces se consideró, las bases generales 'siquiera preliminares para la resolución del problema agrario'".<sup>54</sup> Recogió parte del contenido del mismo numeral de la Constitución de 1857; sin embargo, este artículo fue uno de los que más innovaciones introdujeron a la Constitución, con cambios importantes a la propiedad. Entre los puntos más importantes destacan: la propiedad originaria

<sup>50</sup> Congreso Constituyente, 1916-1917, *Diario de debates*, t. II, pp. 1175 y 1176.

<sup>51</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1992.

<sup>52</sup> También fue reformado por Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de junio de 1999.

<sup>53</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de abril de 2006.

<sup>54</sup> I. Marván Laborde, *op. cit.*, n. 17, p. 999.

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

de la nación de tierra y aguas, los minerales del subsuelo y petróleo; se elevó a rango constitucional el requisito de los extranjeros que quieran adquirir bienes raíces en el país renuncien expresamente a su nacionalidad y los principios y bases para el reparto agrario y fraccionamiento de latifundios.

De los primeros 29 artículos, el 27 ha sido el más reformado, con 16 modificaciones,<sup>55</sup> teniendo lugar las dos últimas en enero de 1992.

El *artículo 28* mantuvo el contenido relativo a la prohibición de monopolios del mismo numeral de la Constitución de 1957, pero con importantes adiciones. El numeral ha sido reformado en cinco ocasiones,<sup>56</sup> entre las que destacan las de 1983, por modificar la integridad del artículo.

La Constitución de 1917, en su texto original, con modificaciones de redacción, conservó el contenido casi íntegro del *artículo 29* de la Constitución de 1957 relativo a la suspensión de garantías. La omisión que tuvo la Constitución de 1917 respecto a la de 1857 fue que esta última contemplaba como excepción “*las que aseguran la vida del hombre*”. El artículo 29 constitucional ha tenido tres modificaciones a su texto.<sup>57</sup> La última reforma de este artículo lo modificó en los siguientes términos:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, sola-

<sup>55</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de enero de 1934, el 6 de diciembre de 1937, el 9 de noviembre de 1940, el 21 de abril de 1945, el 12 de febrero de 1947, el 12 de diciembre de 1948, el 20 de enero de 1960, el 29 de diciembre de 1960, el 8 de octubre de 1974, el 6 de febrero de 1975, dos el 6 de febrero de 1976, el 3 de febrero de 1983, el 10 de agosto de 1987, el 6 de enero de 1992 y el 28 de enero de 1992.

<sup>56</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de noviembre de 1982, el 3 de febrero de 1983, el 27 de junio de 1990, el 20 de agosto de 1993 y el 2 de marzo de 1995.

<sup>57</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de abril de 1981, el 2 de agosto de 2007 y el 10 de junio de 2011.

mente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legali-

## La evolución histórica de los derechos humanos en México

dad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.

El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión. Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

La suspensión de garantías individuales ha estado presente en el constitucionalismo mexicano; sin embargo, las modificaciones antes citadas incorporan nuevos elementos, entre los que se pueden destacar: 1) la incorporación del término “restringir”; 2) un listado de derechos que no podrán ser sujetos de restricción o suspensión, lo que se le ha llamado en la doctrina “núcleo duro”; 3) la incorporación de principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, y 4) incorpora la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar de oficio los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión.

Hasta aquí las reformas al Título Primero, Capítulo I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Si bien es cierto que han sido muy numerosas, también lo es que el Constituyente Permanente o Poder Reformador ha tratado de mantener el Capítulo conforme a las necesidades que han demandado los cambios en el país, entre 1917 y 2011. No todos están de acuerdo en que el método ha sido adecuado, pero hay

que recordar que la Constitución de 1917 fue producto de una revolución triunfante y en aquel entonces se lograron los consensos para hacer al Proyecto de Carranza las modificaciones de que se ha dado cuenta en este texto.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

En las páginas anteriores ha quedado perfilado el proceso de formación del Estado de Derecho en México a lo largo del siglo XIX y el desarrollo de la protección de los derechos humanos, desde la Independencia hasta la expedición de la Constitución de 1917. El siglo XIX, como se vio, está plagado de tropiezos, entre los que no es el menor la necesidad de lograr la unidad de jurisdicción y el monopolio del ejercicio de la violencia por parte del Estado en formación. Sin embargo, también se dio cuenta de las numerosas fracturas que se presentaron en el proceso, lo que se ilustró, sobre todo, refiriendo las numerosas constituciones que estuvieron en vigor, bien que haya sido por poco tiempo. La primera etapa de estabilidad se logra durante el porfirismo, pero se presenta la Revolución mexicana de la que procede la Constitución que todavía nos rige. Por lo que toca al XX, lo más significativo es el impacto que la Revolución mexicana tiene en el diseño del perfil del Estado. Dicho impacto es de tal magnitud que permite considerar que a partir de los lineamientos de la Constitución de 1917 se llega a constituir un verdadero “proyecto nacional”, que alcanza su desarrollo pleno en las décadas siguientes. El proyecto es representativo de las diversas ideologías de los grupos vencedores de la Revolución, su característica principal es que tiene a la Revolución como mito fundador; este mito se constituye en el instrumento legitimador de la ejecución del proyecto, cuyo objetivo es la construcción del Estado nacional, que se fundamenta en el ideario de la Revolución.

El proyecto es nacionalista; reconoce, sin nombrarlas, las desigualdades existentes entre los diversos sectores de la población, tratando de mitigarlas a través de diversas instituciones que se conocen como el contenido social del texto y fortalece a la Federación, convirtiéndola en el eje de la ejecución del proyecto. En consecuencia, fija las bases de lo que será un Estado nacional mexicano, conservando características del Estado liberal en varios de los artículos de la Constitución, lo que se expuso aquí de manera amplia. Una característica adicional, que se desprende de su amplitud y maleabilidad, es que no tiene una ideología propiamente dicha, ya que admite gobiernos tan diferentes como los de Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas del Río y Miguel Alemán.

En los tiempos recientes, el modelo de la Revolución entró en crisis. Los espacios globalizados han modificado la forma de entender el orden jurídico. En particular a las modificaciones en materia económica y financiera, en derechos humanos, en participación política y en el poder judicial. Estos cambios que derivan muchas veces de tratados han fortalecido el reconocimiento de los derechos humanos y, con ello, al Estado de Derecho.

El nuevo modelo apunta hacia una forma distinta de entender la Constitución, que de ser un texto sobre todo político empieza a concebirse como jurídico. Puede sostenerse que las reformas al texto constitucional más que modificar la estructura formal del Estado de Derecho, existente desde 1857, afectaron el diseño institucional con el fin de permitir una mejor protección de la Constitución, un nuevo equilibrio en la división del poder y una más amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones, por lo menos hasta fechas recientes.

En el caso de México la construcción del Estado de Derecho, desde el punto de vista formal, ha tenido un desarrollo prácticamente lineal, ya que salvo un par de años en que Santa Anna gobernó sin constitución, siempre hemos estado regidos por una carta fundamental, en cuyo

articulado se encuentran los tres elementos básicos de este tipo de Estado, desarrollados de desigual manera.

El problema que hemos tenido para el cabal funcionamiento del Estado de Derecho, construido en la Constitución de 1857 y ratificado en la de 1917, ha sido la eficacia. Además, al modelo le ha faltado afianzar sus elementos, la división del poder, los derechos fundamentales y el control de la constitucionalidad. El derecho, concebido como orden jurídico, era más el punto de referencia para la negociación, que el marco para la solución del conflicto; sin embargo, en los años recientes estamos en presencia de fenómenos inéditos que hacen que el derecho empiece a ser cada vez más el instrumento para la consolidación de un sistema político moderno y democrático, y sectores cada vez más numerosos de la población demandan su eficacia.

La eficacia del Estado de Derecho es elemento indispensable para el desarrollo; sin embargo, el país conserva rasgos arcaicos que no es fácil remover. Es tarea de todos hacerlos a un lado. Las resistencias e inercias a vencer son muy grandes, pero todos podemos incidir en el cambio y ayudar a construir de mejor manera el Estado de Derecho.