

## PERSPECTIVA DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MÉXICO DE 2010

Jorge CARPIZO

### I. EL CONTEXTO HISTÓRICO<sup>1</sup>

A. La historia de México puede contemplarse o explicarse, como la de tantos otros países, desde la perspectiva de los derechos humanos. Éstos constituyen un buen hilo conductor para comprender la evolución político-social del pueblo mexicano.

B. He afirmado, y de ello no abrigo duda alguna, que nuestra guerra de independencia tiene dos etapas diversas y bien diferenciadas entre sí. La primera está representada por una concepción de la dignidad humana con contenido social, que se materializó primordialmente en los dos decretos de Hidalgo que abolían la esclavitud y en el punto doce de los *Sentimientos de la Nación* de Morelos sobre la necesidad de moderar la opulencia y la indigencia así como aumentar el jornal del pobre para que mejoraran sus costumbres.

Esta primera etapa constituyó una verdadera insurrección popular.

La segunda comenzó cuando el rey español Fernando VII se vio obligado en 1820 a restablecer la vigencia de la Constitución

<sup>1</sup> Varias de las ideas expuestas en este ensayo ya se encuentran en otros de mis trabajos académicos. No obstante, en éste he realizado nuevas reflexiones sobre la problemática de los derechos humanos en México y he actualizado la información para hacer algunos apuntes sobre sus perspectivas en el futuro inmediato. Agradezco la colaboración y las sugerencias del maestro Enrique Carpizo Aguilar al manuscrito. Cualquier error que el mismo pueda contener es responsabilidad exclusiva del autor. Expreso asimismo mi reconocimiento al apoyo que me presta mi secretaria, Isabel Cacho.

liberal de 1812. Las clases privilegiadas de la Nueva España se atemorizaron ante el supuesto peligro de perder sus prebendas. La Iglesia Católica, la gran propietaria, impulsó al ejército realista y a algunos criollos para consumir nuestra independencia, la cual resultó en un verdadero triunfo de dicha Iglesia y sus aliados. Se perpetuaban así las concesiones y fueros de una minoría frente a las necesidades de las mayorías populares.

C. El artículo 3o. de la primera Constitución de México independiente estableció la intolerancia religiosa, en virtud de que declaró que la religión de la nación mexicana sería perpetuamente la católica, apostólica y romana. Dicha Constitución no contuvo una declaración de derechos humanos, sino que enunció algunos en forma dispersa en el texto.<sup>2</sup>

D. Los dos únicos congresos constituyentes que, con posterioridad a la expedición de dicha Constitución, merecen ese nombre, el de 1856-1857 y el de 1916-1917, se impregnaron de la idea y del espíritu de los derechos humanos.

Los grandes debates en el Congreso Constituyente de 1856-1857 versaron sobre las libertades, especialmente las referentes a educación, imprenta, conciencia y culto religioso.<sup>3</sup>

E. Durante la guerra de los tres años, de 1858 a 1860, se expidieron las Leyes de Reforma que constituyen la verdadera independencia de México y la formación del Estado en nuestra nación, al destruir el Estado religioso que subsistía, y era el más poderoso, dentro del Estado político. Las Leyes de Reforma implicaron que cada institución se ocupara de lo que le es propio: el Estado de la política, y la Iglesia de la religión. Las Leyes de Reforma repre-

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge, “150 años de las Leyes de Reforma”, *Revista de la Universidad de México*, México, nueva época, núm. 63, mayo de 2009, pp. 10-14.

<sup>3</sup> Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 306-319, 557, 766 (“Libertad de imprenta”); 304, 306, 319-444, 479-488, 490, 540, 903-904, 905-910 (“Libertad de cultos”); 460-472 (“Libertad de enseñanza”); Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1957, t. II, pp. 1290-1301.

sentan la confirmación de los derechos humanos y las libertades consignadas en la Constitución de 1857 para todas las personas.<sup>4</sup>

F. Los grandes debates en el Congreso Constituyente de 1916-1917 se refirieron al problema laboral, los que construyeron las bases que condujeron a incluir, por primera vez en el mundo, una declaración de derechos sociales en una Ley Fundamental, con lo que el constitucionalismo político abrió sus puertas a las cuestiones sociales para comenzar una nueva etapa: la del constitucionalismo político-social.<sup>5</sup>

## II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL

A. Para tener una perspectiva clara de la situación actual de los derechos humanos en México, es preciso tener en cuenta el contexto internacional y nacional.

B. Después de la Segunda Guerra Mundial, ante la barbarie vivida y sufrida durante esos años, la conciencia universal reaccionó con un renacer de la protección y defensa de los derechos humanos, de lo cual se ha escrito mucho y bueno,<sup>6</sup> hasta confi-

<sup>4</sup> Sierra, Justo, *Juárez, su obra y su tiempo*, México, UNAM, obras completas del maestro Justo Sierra, 1956, t. XIII, pp. 165, 182 y 561; del mismo autor, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, UNAM, en la misma colección, 1957, t. XIV, pp. 298 y 299; Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 13.

<sup>5</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia y el Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. I, pp. 587, 978, 986, 1028 y 1039; t. II, pp. 1082, 1095 y 1118; Rouaix, Pastor, *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945, p. 91; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 81-88 y 103-104.

<sup>6</sup> Entre otros, véase Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, México, Porrúa, CNDH, 2002; Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, 2 ts.; Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

gurarse el derecho internacional de los derechos humanos, que presenta claroscuros en la realidad.

No obstante, la situación cambió radicalmente con los atentados terroristas a las torres gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001. La guerra contra el terrorismo, que incluye las de Afganistán e Irak, así como los atentados contra la población civil en ciudades como Madrid y Londres, ha encontrado campo propicio para que los gobiernos, apoyados por el temor de sus sociedades, privilegien el valor seguridad sobre el de libertad, tanto en la legislación como en los actos, lo cual ha favorecido la comisión de abusos intolerables a los derechos humanos que nada o muy poco tienen que ver con la seguridad, y que son, entre otros, la práctica de torturas que se hubiera considerado superada en cualquier país civilizado, detenciones indefinidas sin ser sujeto a juicio, arraigos prolongados sin pruebas de presunta culpabilidad, intromisiones a la vida privada y a la intimidad. Lo anterior se concretiza en Estados Unidos en las *Patriot Acts* y en la cárcel de Guantánamo.

Otro de los países paradigma en la defensa de las libertades es la Gran Bretaña, que ha aprobado leyes que las coartan. Se le preguntó en privado a varios comunes, que se han distinguido por su liberalismo, cómo era posible que hubieran votado a favor de esas leyes. Manifestaron que no estaban de acuerdo con su contenido, pero habían recibido presiones de su electorado y si hubieran votado en contra probablemente su reelección como legisladores hubiera fracasado.

Lo anterior demuestra, por tratarse de dos países que se han distinguido en la defensa de los derechos humanos, cómo se encuentra el mundo en esta época. Hay que preguntarse ¿y por cuánto tiempo se va a prolongar este periodo aciago y devastador para la dignidad humana?

C. Ahora bien, en el diagnóstico sobre los derechos humanos en México, deben tenerse presente aspectos diversos que influyen en la defensa de los mismos.

De ellos resalto dos:

D. El primero, el estado de la moral pública en el país. He afirmado que a México lo corroe un cáncer muy extendido que se manifiesta en una quinteta de graves problemas: poder, dinero, corrupción, impunidad y mentiras.<sup>7</sup> Estos tumores cancerosos no se encuentran únicamente en los gobiernos federal, estatales y municipales, sino en grandes sectores sociales que son tolerantes a dichos males y que ambicionan llegar a usufructuarlos. Lo peor es que muchos líderes políticos, sociales, religiosos, empresariales e intelectuales, hacen ostentación de su corrupción e impunidad.<sup>8</sup> En el país, si alguien tiene poder o dinero, que generalmente van asociados, se convierte en un gran señor aunque se conozca que los adquirió ilícitamente. Este es el ejemplo que se les ha dado a los niños y jóvenes, y muchos lo quieren seguir.

En una sociedad y gobierno así ¿es factible que exista una adecuada protección y defensa de los derechos humanos?

E. El segundo aspecto, la nueva estrategia en la lucha contra el crimen organizado, en especial contra el narcotráfico.

El problema del narcotráfico es antiguo en México; en su lucha, el Estado mexicano lleva décadas. Tuvo éxitos y fracasos. Nadie puede negar que los ríos de oro tentaron a funcionarios de casi todos los niveles, pero el mal estaba localizado, no generalizado; el consumo de drogas duras entre la población era pequeño, principalmente entre jóvenes y niños. Era común escuchar: “sólo los soldados fuman marihuana”. Se simplificaba la realidad pero

<sup>7</sup> Carpizo, Jorge, *Anatomía de perversidades*, México, Aguilar, Nuevo Siglo, 2000, pp. 86-92; Carpizo, Jorge, “La moral pública en México”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, año 9, núm. 17, 2008, pp. 163-178.

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge y Andrade, Julián, *Asesinato de un cardenal. Ganancia de pescadores*, México, Aguilar, Nuevo Siglo, 2002, pp. 515-519 y 523-529.

algo había de cierto en esa expresión.<sup>9</sup> En los últimos nueve años el consumo de drogas en el país aumentó en 70 por ciento.

A partir de 2000, la estrategia cambió. Al poco tiempo de haber tomado posesión el nuevo gobierno federal, el principal líder detenido del narcotráfico en el país se escapó de una cárcel de alta seguridad sin problema alguno. Es obvio que logró la complicidad de altas autoridades. La impunidad triunfó. Fue la llamada de atención de lo que venía. No hubo engaño alguno. Se dejó en la realidad de combatir el narcotráfico desde sus más diversos ángulos, y como cáncer no atendido invadió al país como jamás se pensó que podía acontecer, a grado tal que en palabras del actual presidente Calderón, el crimen organizado se apoderó de amplios espacios territoriales. Fue un fenómeno nuevo. La corrupción, antigua enfermedad, de funcionarios públicos, sus familiares y agentes ministeriales y policiacos, creció y se multiplicó como el vino en las bodas de Canaán.

Entonces, el presidente Calderón, electo en 2006, decidió que el Ejército diera esta lucha, que en parte es una guerra civil, y que se puede sintetizar en que, según el propio presidente, en los últimos seis años 130,000 elementos del Ejército, y el mismo ejército habla de 150,000,<sup>10</sup> han desertado, y un porcentaje de ellos ha engrosado las filas de los diversos carteles, y ahora se enfrentan al Ejército con armas, muchas veces, más sofisticadas que las de éste.

Los resultados positivos de esta lucha son dudosos; en cambio, la inseguridad pública ha aumentado en forma alarmante, lo mismo que los abusos y las violaciones a los derechos humanos. Un ejército está entrenado para la guerra, no para la seguridad pública. Sólo en 2009, el número de personas ejecutadas alcanzó la cifra de más de 7,700, muchas de las cuales fueron bárbaramente

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia: 1993*, México, Porrúa, 1994, pp. 42 y 43 y 78-80. Del mismo autor, *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 505-508.

<sup>10</sup> Periódico *Crónica*, 19 de septiembre de 2009, p. 9.

torturadas antes de su ejecución. Otras fueron decapitadas o sus cadáveres mutilados.

¿Cuánto tiempo más va a estar el Ejército en las calles del país?  
¿Cuál va a ser el costo en su prestigio y confianza sociales?

Los dos aspectos enunciados conforman el contexto en el cual se encuentra actualmente la protección y la defensa de los derechos humanos en México.

### III. ASPECTOS POSITIVOS EN SU PROTECCIÓN Y DEFENSA

A. En las tres últimas décadas en nuestro país se pueden mencionar aspectos positivos en la protección de los derechos humanos. Es probable que los más importantes sean los que a continuación enumero en forma panorámica y ejemplificativa:

B. *Reformas constitucionales* con la finalidad de incorporar a ese nivel el reconocimiento de diversos derechos humanos, precisarlos o ampliarlos. Esas reformas son muy numerosas y entre ellas destaco las siguientes:<sup>11</sup>

En 1980, el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el esparcimiento de los hijos; el deber de los padres a preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y mental.

En 1983, el derecho a la protección de la salud; al pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y a una más justa distribución del ingreso y la riqueza; al disfrute de vivienda digna y decorosa.

En 1996, el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y el establecimiento del procedimiento para las excepciones.

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge, "México: Poder Ejecutivo y derechos humanos. 1975-2005", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 251, 2009, t. LIX, pp. 50-53.

En 1997, el derecho a la posibilidad de una doble nacionalidad; ningún mexicano por nacimiento puede ser privado de su nacionalidad.

En 1999, el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la persona.

En 2000, el derecho de los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; la enumeración de los derechos de la víctima o del ofendido del delito.

En 2001, el principio de no-discriminación; el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación dentro de un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y del cual se derivan muy diversos derechos que la Constitución precisa.

En 2005, la prohibición de la pena de muerte sin excepción alguna; el establecimiento de un sistema integral de justicia para los adolescentes, a quienes se les atribuya alguna conducta delictiva.

Las anteriores reformas constitucionales y otras son indudablemente trascendentes; no obstante, la mayoría de ellas son aún *lex ferenda*, que algún día habrá de positivarse, pero el sólo hecho de que esos derechos estén incluidos en la Constitución, configura, con todas sus limitaciones, un paso inicial para impulsar la lucha por hacer efectivos dichos derechos. No hay que olvidar la eficacia directa del contenido esencial de la Constitución.

C. México fue uno de los países importantes en la configuración y estructuración de las declaraciones Americana y Universal de los Derechos Humanos en 1948.<sup>12</sup> Sin embargo, durante mu-

<sup>12</sup> Sobre la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, véase Organización de los Estados Americanos, *Documentos Básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Washington, D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 4-24; Davidson, Scott, *The Inter-American Human Rights System*, Aldershot, Inglaterra, Dartmouth, 1997, pp. 8-15; Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *op. cit.*, nota 6, pp. 39 y 251.



chos años fue renuente a ratificar las principales declaraciones e instrumentos internacionales de los derechos humanos.

Por ejemplo: hasta 1981 ratificó la Convención sobre el Asilo Territorial de 1954, cuando su política de asilo ha sido proverbial, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, y los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el de Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966.

Hasta 1991 ratificó la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores de 1980.

La actitud anterior fue cambiando y al respecto se puede mencionar que en 1986 ratificó la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984; en 1987, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985; en 1990, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989; en 1994, la Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de Menores de 1989; en 1998, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994.

A partir de 2000 se ratificaron instrumentos internacionales que el país eludió hacerlo: en el propio año 2000, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954; en 2001, el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de 1983; en 2002, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

En los últimos años la ratificación de instrumentos internacionales se ha realizado en plazos breves; por ejemplo: en 2006, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005, y en 2007 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo de 2006.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Pedroza de la Llave, Susana y García Huante, Omar (comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos. Firmados y ratificados por México*, México, CNDH, 2003, t. I, p. 759, y t. II, p. 706. [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

Debe recordarse que en nuestro país todos los derechos humanos contenidos en los tratados, convenios o pactos internacionales a los cuales se ha adherido o ratificado, forman parte del derecho interno,<sup>14</sup> tal como dispone, con total claridad, el artículo 133 constitucional, y poseen una jerarquía superior a las leyes federales y locales,<sup>15</sup> encontrándose al mismo nivel que las leyes constitucionales, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la doctrina más autorizada. Aún el camino parece que va a ser largo para que en nuestro país los tratados internacionales de derechos humanos sean considerados al mismo nivel que la Constitución, con las consecuentes ventajas interpretativas que ello conlleva, en razón de los métodos contemporáneos de la interpretación constitucional y la de los derechos humanos.<sup>16</sup>

D. La sociedad comenzó a organizarse para la protección y defensa de los derechos humanos creando organizaciones no gubernamentales (ONG's). En 1984 se fundaron las primeras: la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vitoria,<sup>17</sup> que están cumpliendo su vigesimoquinto aniversario. A partir de entonces el número ha crecido en forma impensable hasta existir actualmente alrededor de 1900; entre las que encontramos los aspectos más diversos: las

*ordenjuridico.gob.mx/derechos\_humanos.php* y *www2.scjn.gob.mx/tratadosinternacionales/default.htm*

<sup>14</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 483-484; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 22-24.

<sup>15</sup> Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2008, pp. 114-129; Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota anterior, pp. 16-22; del mismo autor, *op. cit.*, nota 8, pp. 431-441 y 493-498; Patiño Manffer, Ruperto, "Los tratados internacionales en la Constitución mexicana", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 1992, t. XLII, núms. 181-182, pp. 96 y 97.

<sup>16</sup> Carpizo Aguilar, Enrique, *Derechos fundamentales. Interpretación constitucional. La Corte y los derechos*, México, Porrúa, 2009, pp. 36 y 37.

<sup>17</sup> Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vitoria, *Informe anual sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, 2007-2008*, México, 2009, pp. 1 y 6.

de carácter general o especializado en algún o algunos derechos; las de ideología de izquierda, de derecha e incluso de extrema derecha; las politizadas y apolíticas; las partidistas y apartidistas; las de acción seria con responsabilidad y de acción frívola; las comprometidas profundamente con la causa de los derechos humanos y aquellas para quienes esta causa es sólo una máscara para sus intereses de grupo o personales; las que existen por y para la causa de los derechos humanos y las que viven de dicha causa y la usufructúan.

No obstante, la existencia de las ONG's presenta más aspectos positivos que negativos, porque la mayoría son serias y comprometidas con la causa, y han contribuido a la cultura de los derechos humanos, a incrementar el interés por ellos en los mexicanos, a detener abusos, así como a lograr justicia en muy diversos casos.

E. El 6 de julio de 1990 se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a través de un decreto presidencial, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía funcional. La CNDH tuvo de modelo al *ombudsman* escandinavo, aunque adaptándolo a la realidad mexicana. Entre algunas de esas innovaciones destacan la existencia de un cuerpo colegiado, al cual se le denominó Consejo, y el énfasis en la función de divulgación y difusión de la enseñanza y promoción de los derechos humanos con el objeto de ampliar al máximo posible su conocimiento entre los mexicanos.

La CNDH, a través de su trabajo, sus resultados y sus recomendaciones, se prestigió socialmente, lo que permitió que dicha Comisión se "constitucionalizara" a través de su inclusión en la ley fundamental, agregándole, el 28 de enero de 1992, un apartado B al artículo 102 para crear un sistema nacional no-jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos, cuyos principios fueron los siguientes: a) la creación de organismos de protección de los derechos humanos; b) la expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad; c) el establecimiento de su competencia; d) la figura del *ombudsman* judi-

cial, y e) la revisión de las recomendaciones impugnadas de los organismos de las entidades federativas por parte de la CNDH.<sup>18</sup>

En septiembre de 1999 se reformó dicho apartado y artículo constitucional para perfeccionar nuestro sistema de *ombudsman*, y cuyas principales características fueron: a) se convirtió a la CNDH en un organismo constitucional autónomo; b) el presidente de la CNDH y los miembros del Consejo Consultivo son designados por el Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Para esta designación es necesario el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes; c) se asentaron las garantías que debe gozar el presidente de la CNDH, y que ya se encontraban en la respectiva Ley de ese organismo de 1992; d) el presidente de la CNDH debe presentar a los tres poderes de la Unión un informe anual de actividades, para lo cual comparece ante las cámaras del Congreso.<sup>19</sup>

F. En 1993 se precisaron a nivel constitucional las garantías del inculpado en todo proceso penal, y los requisitos que deben satisfacerse para la validez de la prueba confesional en el proceso penal.

En 1994 se admitió que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no-ejercicio y el desistimiento de la acción penal pueden ser impugnadas por la vía jurisdiccional.

En 1996 se reformó la Constitución para:

a) garantizar que toda comunicación privada es inviolable, y se estableció el procedimiento para las excepciones, así como las materias en las cuales la autoridad judicial federal no puede otorgar las autorizaciones respectivas, y

<sup>18</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 23-25, 92-93 y 95-97; Fix-Zamudio, Héctor, "Artículo 102, apartado B, de la constitución federal mexicana. Constitucionalización del *ombudsman* en el ordenamiento mexicano", *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 173-176.

<sup>19</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 9, pp. 377-384.

b) precisar y ampliar las garantías del inculpado, que ya habían tenido un especial desarrollo en las reformas constitucionales de 1985 y 1993.

G. Las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se inclinan cada vez más por garantizar la protección de los derechos humanos. Enuncio siete ejemplos:

1. En junio de 1996 se determinó que aunado al cabal cumplimiento del derecho a la información se encuentra *el derecho a conocer la verdad*, para enterarse de datos fidedignos y no falaces sobre determinados hechos públicos. Las autoridades están obligadas a abstenerse de brindar información manipulada, incompleta o falsa en relación con hechos sociales, económicos o políticos.<sup>20</sup>
2. En agosto de 2002 se interpretaron varios artículos constitucionales para concluir que los principios del debido proceso legal y el acusatorio resguardan, en forma implícita, el de presunción de inocencia, que exenta al ciudadano de la obligación de probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, ya que es obligación del ministerio público probar los elementos constitutivos del delito y la culpabilidad del imputado.<sup>21</sup>
3. En noviembre de 2002 se consideró que los derechos fundamentales contenidos en la Ley Suprema son susceptibles de ser ampliados por el legislador ordinario federal o local. En consecuencia, las Constituciones estatales pueden reconocer

<sup>20</sup> Tesis P. LXXXIX/96: “Garantías individuales (derecho a la información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6o. también constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, junio de 1990, t. III, p. 513.

<sup>21</sup> Tesis P. XXXV/2002: “Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución federal”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, agosto de 2002, t. XVI, p. 14.

- más y mejores derechos que los contenidos en la federal, la cual sólo admite reformas progresivas a su texto.<sup>22</sup>
4. En mayo de 2007 se estableció que el sistema constitucional protege la existencia de un *mínimo vital* que le garantiza a la persona que no se pueda convertir en simple instrumento de los fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses del Estado, por importantes o valiosos que éstos resulten. Por tanto, el Estado no puede afectar el *mínimo vital* tutelado por la Constitución y habrá de considerar los estándares indispensables para el desenvolvimiento o el desarrollo del ser humano.<sup>23</sup>
  5. En agosto de 2007 se reconoció al derecho a la no-discriminación la calidad de presupuesto para el ejercicio de las libertades en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquiera otra,<sup>24</sup> identificándose tal derecho como una extensión de la igualdad del hombre y la mujer frente a la ley, y como una prohibición para discriminar por razón de género o para introducir distinciones injustificadas.<sup>25</sup>
  6. En abril de 2008 se estableció que cuando la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales, resulta necesario aplicar con especial intensidad las exigen-

<sup>22</sup> Tesis 1a. XXVII/2005: “Derechos de los indígenas. Los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden ser ampliados por las legislaturas locales dentro del marco de aquélla”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, abril de 2005, t. XXI, p. 729, lo que actualmente sucede en las Constituciones de los estados de Veracruz, Tlaxcala y Sinaloa.

<sup>23</sup> Tesis 1a. XCVII/2007: “DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, mayo de 2007, t. XXV, p. 793.

<sup>24</sup> Tesis 2a. CXVI/2007: “Garantía de no discriminación. Su protección constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, agosto de 2007, t. XXVI, p. 639.

<sup>25</sup> Tesis 1a. CLII/2007: “IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, julio de 2007, t. XXVI, p. 262.

cias derivadas *del principio de igualdad y no-discriminación* por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.<sup>26</sup>

7. En mayo de 2008 se decidió que el derecho a la privacidad o intimidad se encuentra implícito en el artículo 16 constitucional que consagra la garantía de la seguridad jurídica, la cual protege al ser humano de no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino a través de mandato escrito de autoridad competente que funde y motive su proceder. La inviolabilidad del domicilio permite contar con un ámbito reservado a la vida privada y familiar, que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás.<sup>27</sup>

H. El 16 de diciembre de 1998 se depositó la aceptación de México de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de febrero de 1999.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Tesis 1a./J. 37/2008: “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, abril de 2008, t. XXVII, p. 175.

<sup>27</sup> Tesis 2a. LXIII/2008: “DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, mayo de 2008, t. XXVII, p. 229.

<sup>28</sup> Sobre la Corte Interamericana de Derechos Humanos resulta útil consultar, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, s/f, p. 339; Buergental, Thomas “Implementation in the Interamerican Human Rights System”, en Bernhardt, F. y Jolowics, J. A. (eds.), *International Enforcement of Human Rights*, Berlín-Heidelberg, Springer Verlag, 1987, p. 69; Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México,

A México le costó trabajo la aceptación de dicha competencia contenciosa, debido a una concepción muy tradicional del concepto de soberanía, la cual tiene una base histórica; recuérdese sólo que a nuestro país se le arrebató la mitad de su territorio como consecuencia de una guerra injusta y provocada por el país agresor.

No obstante, nuestra nación ha entrado de lleno en la corriente imparable del derecho internacional de los derechos humanos. Dos de los últimos presidentes de la mencionada Corte Interamericana han sido los muy distinguidos juristas mexicanos: Héctor Fix-Zamudio y Sergio García Ramírez.

I. En 2000, México firmó el Acuerdo de Cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Con base en dicho Acuerdo, la mencionada Oficina y diversas ONG's elaboraron el "Diagnóstico Nacional sobre la Situación de los Derechos Humanos en México", que contuvo recomendaciones para ser incluidas en el primer Programa Nacional de Derechos Humanos de 2004, que resultó deficiente, y además no incorporó meta o indicador alguno para poder medir su cumplimiento.<sup>29</sup>

Como consecuencia de ese Acuerdo, México aceptó la presencia de los relatores de derechos humanos de la ONU, quienes han expedido 388 recomendaciones, más las casi 100 del Comité de Derechos Humanos de esa Organización Internacional. Esas recomendaciones todavía no se han cumplido.<sup>30</sup>

Todo parece indicar que la firma del Acuerdo y la aceptación de los relatores fue primordialmente una estrategia del gobierno

Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 37-52 y 227-247.

<sup>29</sup> Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, "Todos los Derechos para Todos y Todos", *Documento que presenta como insumo para el Examen Periódico Universal de México*, México, 2009, p. 5.

<sup>30</sup> Olamendi Torres, Patricia, "Quiero ser *ombudsman*", enfoque del periódico *Reforma*, 16 de agosto de 2009, p. 2.



de Vicente Fox para aparentar interés por el tema de los derechos humanos y obtener prestigio internacional, cuando los hechos demuestran que no tuvo ninguno y todo resultó una mascarada.

Sin embargo, incluyo este aspecto entre los positivos, debido a que el paso fue dado y dicho Acuerdo puede ser vivificado cuando exista voluntad política para ello.

J. En 2005 se reformó el artículo 21 constitucional para facultar al Ejecutivo federal, con la aprobación del senado, a reconocer en cada caso la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Desde luego no es lo deseable, pero constituye un primer paso.

K. Existe un interés creciente en la sociedad por la protección de los derechos humanos. Este interés puede representarse en el hecho de que en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, diputadas y diputados de los más diversos partidos presentaron 28 iniciativas de reforma constitucional concernientes a los derechos humanos, las que fueron estudiadas por las comisiones unidas de puntos constitucionales y de derechos humanos. Con esas iniciativas elaboraron un dictamen de modificación a la Constitución, que incluso cambia el nombre del capítulo I del título primero de la Constitución denominado “De las garantías individuales” por el “De los derechos humanos”, y propone reformar cinco artículos de la propia norma suprema.

#### IV. ASPECTOS NEGATIVOS EN SU PROTECCIÓN Y DEFENSA

A. La mayoría de los derechos humanos contenidos en las reformas constitucionales y en los instrumentos internacionales mencionados, resultan declaraciones retóricas sin aplicación en la realidad. Para comprobarlo basta comparar el deber ser con el ser. El avance legal no corresponde con el real.

El movimiento de las ONG's ha entrado en cierto letargo, debido a que sus acciones no impactan en las decisiones gubernamentales, en virtud de que algunos de sus principales dirigentes son cooptados por el gobierno, de que el origen de sus recursos no siempre presenta la claridad que debería, que probablemente mu-

chos de sus dirigentes son desconocidos o no gozan de prestigio social, y unos cuantos han usado a su ONG para fines personales o diversos a la causa de los derechos humanos.

Me consta de una ONG en la frontera norte, cuyo principal dirigente servía a intereses del crimen organizado, utilizando a esa organización para acercar comunicadores a personas inmiscuidas en esos delitos y a quienes entrevistaban; a pesar de ello no se le excluyó del movimiento a favor de los derechos humanos.

B. Los graves problemas que presenta la procuración de justicia en el país con funcionarios y agentes del Ministerio Público y de las policías que, con excepciones, se distinguen por su incompetencia, irresponsabilidad, deficiente preparación y corrupción, y cuyo resultado es la impunidad y la creciente inseguridad pública que prevalece en el país.

En 2008, únicamente el 22% de los probables delitos perpetrados se denunció y sólo en un 7% se abrió una averiguación previa. Las razones que se otorgaron para la no-denuncia son primordialmente la desconfianza en los funcionarios mencionados y la pérdida de tiempo debido a procedimientos inadecuados.<sup>31</sup> Sólo el 6% de los denunciados fue puesto a disposición de un juez.

En ese mismo año, el 15% de los encuestados manifestó que no confía en nada en la policía federal preventiva; el 54% dijo que le guarda muy poca confianza, y el 29% expresó que sí confía en su ejercicio. Las policías locales y municipales fueron incluso peor consideradas.

La inseguridad pública propició que en 2008 el 56% de la población encuestada dejó de permitir que sus hijos salieran a la calle; el 51% decidió no usar joyas; el 49% se abstuvo de salir en la noche; el 35% ya no llevó dinero en efectivo; el 28% ya no utilizó los servicios de taxi, y el 31% dejó de salir a caminar.

Todavía más preocupante resulta la encuesta realizada en el estado de Chihuahua en 2009. Ante la pregunta de si se siente

<sup>31</sup> Los datos señalados en este párrafo y en los dos siguientes están tomados de la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, véase [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

seguro en su ciudad, el 74.6% respondió que *no* en la ciudad de Chihuahua; el 50.4% en Cuauhtémoc; el 46.8% en Delicias; el 88.6% en Juárez; el 67.9% en Nuevo Casas Grandes, y el 63.0% en Parral.

A la pregunta de si ha sido víctima de algún delito, se contestó afirmativamente por el 71% en Parral; 68% en Cuauhtémoc; 74% en Delicias; 51% en Juárez, y 64% en la ciudad de Chihuahua.<sup>32</sup>

C. La intervención del Ejército para funciones de seguridad pública y en la lucha contra el crimen organizado, funciones que no le son propias y para las cuales sus elementos no fueron entrenados, ha aumentado el número de violaciones a los derechos humanos, desde faltas a la libertad de tránsito, detención de inocentes, inspecciones domiciliarias sin orden judicial, tortura y hasta ejecuciones.<sup>33</sup>

El hecho de que el ejército se encuentre en las calles del país no ha disminuido la inseguridad pública. Por el contrario, el número de ejecuciones crece año con año. En 2005 se reportaron más de 1,500, en 2008 más de 5,500<sup>34</sup> y en 2009, más de 7,700, cifra que ya mencioné.

<sup>32</sup> Conacyt y Tecnológico de Monterrey, *Diagnóstico y evaluación de la percepción ciudadana sobre la delincuencia y seguridad pública en las ciudades de Chihuahua, Juárez, Cuauhtémoc, Delicias, Parral y Nuevo Casas Grandes*, Chihuahua, Chihuahua, mayo de 2009, pp. 5 y 6.

<sup>33</sup> Brewer, Stephanie Erin, "Structural Human Rights Violations: The True Face of Mexico's War on Crime", *Human Rights Brief*, Washington D. C., American University Washington College of Law, Center for Human Rights and Humanitarian Law, 2009, vol. 16, núm. 2, p. 7; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., *¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*, México, 2009, pp. 27 y 28, 32, 36 y 38; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos", *op. cit.*, nota 29, p. 14.

<sup>34</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., *Human rights under siege: public security and criminal justice in Mexico*, septiembre de 2008, véase [www.centroprodh.org.mx/English](http://www.centroprodh.org.mx/English); *La Jornada*, 9 de diciembre de 2008 que se puede consultar en [www.jornada.unam.mx/2008/12/09/in dex.php?section=politica&article=011n1pol](http://www.jornada.unam.mx/2008/12/09/in dex.php?section=politica&article=011n1pol); <http://www.poresto.net/cgi-bin/news.cfi?f=24758>

D. La llamada “reforma judicial” de 2008 modificó diez artículos constitucionales. Aunque ese paquete de reformas recibió dicha denominación, realmente no tocó aspectos estructurales del Poder Judicial ni varios de sus graves problemas actuales, aunque incide en su estructura al crear los jueces de control y los juicios orales.

Dichas reformas contienen algunos aspectos positivos como el mencionado juez de control, y otros que presentan una interrogación, en virtud de que dependerá de su instrumentación como en el caso de los juicios orales.<sup>35</sup>

No obstante, esas reformas también contienen aspectos negativos o muy preocupantes. Enuncio algunos de ellos:

1. Por primera vez se define a nivel constitucional el concepto de delincuencia organizada, pero en forma tan amplia que se vuelve imprecisa y, por ende, resulta peligrosa para las libertades. Además, esa definición es contraria a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y admite que a una persona se le puedan suspender las garantías propias del debido proceso legal.<sup>36</sup>
2. Se crean, entonces, dos derechos penales: el que puede denominarse ordinario, con amplias garantías, que se enriquece con nuevos derechos, y otro, de carácter excepcional para el crimen organizado, con garantías reducidas o “recortadas”, cuyo origen se encuentra en la Ley Federal contra la Delin-

<sup>35</sup> Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, núm. 19, pp. 34-45.

<sup>36</sup> Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 29, p. 19; García Ramírez, Sergio, *Cuestiones jurídicas en la sociedad moderna*, México, Cuadernos del Seminario de Cultura Mexicana, 2009, pp. 187-192.

cuencia Organizada de 1996, que implantó una ruta *desgarantizadora*.<sup>37</sup>

Existe el peligro real, y ya hay algunos ejemplos, de que ese derecho penal excepcional se convierta en el ordinario o que, por razones extrajurídicas, como las políticas, diversos casos ordinarios se consideren excepcionales, a lo que se presta la definición tan amplia de delincuencia organizada.

La definición de delincuencia organizada no debe prestarse a interpretaciones, sobre todo en un país en el cual la regla, con sus excepciones, es la falta de profesionalismo y corrupción de los agentes ministeriales, policiacos y de muchos jueces. El régimen excepcional no habrá de convertirse, por ningún motivo, en el normal u ordinario.

3. La figura del arraigo de una persona se introduce a la Constitución para delitos de delincuencia organizada hasta por 40 días, los que podrán prorrogarse hasta 80. El arraigo lo decreta el juez a petición del Ministerio Público.

Esta figura está propiciando que se detenga a las personas y con posterioridad se les investiga. En muchos casos, después de los 80 días se les deja libre por falta de pruebas, pero ya nada puede reparar el atropello a varias de sus libertades, incluso se afirma que durante el arraigo se ha torturado al detenido y que varios lo fueron por motivos más políticos que jurídicos.<sup>38</sup>

4. Se disminuyó en forma notable el nivel probatorio para que el Ministerio Público solicite al juez una orden de aprehensión.

<sup>37</sup> García Ramírez, Sergio, “Un cambio con sabor a veneno”, *El Universal*, 22 de febrero de 2008, p. A14; *id.*, *Delincuencia organizada*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 89-215.

<sup>38</sup> Brewer, Stephanie Erin, *op. cit.*, nota 33, p. 10.

Se sustituyó el concepto de cuerpo del delito y probable responsabilidad del indiciado por el de “los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”.

El auto de formal prisión se reemplazó por un auto de vinculación a proceso. Las finalidades que persiguieron estos cambios pueden ser consideradas hasta positivas.<sup>39</sup>

Sin embargo, el peligro es que se multipliquen las órdenes de aprehensión, las “puestas a disposición del juez” y la “vinculación a proceso” de manera inconmensurable, ya que una *orden*, una *puesta* y una *vinculación* no se le niega a nadie. Hay que tener en cuenta que esos actos no son inofensivos, y causan graves consecuencias jurídicas, laborales, económicas, sociales, familiares y psicológicas a las personas, aunque con posterioridad se les declare inocentes.

La exposición de motivos del proyecto respectivo consideró que tales peligros no se presentarán,<sup>40</sup> lo cual en el mejor de los casos constituye una ingenuidad o desconocimiento de cómo funciona la procuración de justicia en nuestro país. Todas las reformas penales anteriores a ésta, fracasaron primordialmente debido al factor humano.

5. Se señala que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales deben actuar bajo la conducción y mando de aquél. Con anterioridad —y esa fue la constante tesis mexicana—, el Ministerio Público se auxiliaba de la policía, que estaba bajo su autoridad y mando inmediato.

<sup>39</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 34, pp. 36 y 37.

<sup>40</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 11 de diciembre de 2007, núm. 2401-VIII, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html>, pp. 16 y 17.

Esa es una modificación de gran tonelaje que va contra las experiencias positivas en el derecho comparado.<sup>41</sup>

Como bien dice Sergio García Ramírez, se diluye la jerarquía que debe existir entre dichos cuerpos, y se crea una nueva relación entre el Ministerio Público y la policía, que realmente implica también una nueva relación entre la policía y los ciudadanos.<sup>42</sup>

Además, las policías de investigación podrán estar adscritas a órganos distintos del Ministerio Público, incluso secretarías de Estado, y éstas los podrán separar de sus cargos, pero si el juez resuelve que dicha separación o cese fue injustificado no podrán ser reinstalados, sino sólo indemnizados.

En la realidad se ha independizado al policía del ministerio público, con lo cual se debilita la función de procuración de justicia, se propician violaciones de derechos humanos y enfrentamientos entre las procuradurías y las secretarías de seguridad o sus equivalentes. Los resultados hablan por sí solos: la inseguridad pública no había estado peor en las últimas cinco décadas que en la actualidad. La sexta encuesta nacional sobre inseguridad pública revela que al menos el 62% de la población confía poco en los agentes del Ministerio Público y de las diversas policías.<sup>43</sup>

## 6. El Ministerio Público puede considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, de acuerdo con la Ley, con lo cual está facultado a no comenzar o detener la

<sup>41</sup> Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, pp. 9, 21, 28 y 29; Gómez Colomer, Juan Luis, “La instrucción del proceso penal por el Ministerio Fiscal: aspectos estructurales a la luz del derecho comparado”, *Ciencias penales*, San José de Costa Rica, 1997, pp. 36-52; Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000, pp. 135-139.

<sup>42</sup> García Ramírez, Sergio, “¿Agua y veneno? Doble sistema penal”, *Examen*, México, marzo de 2008, pp. 16 y 17. En este número también resultan interesantes los artículos de Guillermo Zepeda Lecuona, Javier Saldaña y Moisés Moreno.

<sup>43</sup> Véase nota 30, [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

investigación. Lo anterior es peligroso para una buena procuración de justicia —y más con los agentes con los que contamos—, aunque tales decisiones sean impugnables por vía judicial. No desconozco que el criterio de oportunidad presenta aspectos positivos en la teoría, pero no cuando el agente depende directamente del procurador y éste del presidente o gobernador.

E. El problema de la trata de personas ha aumentado y constituye un asunto de la máxima gravedad. A pesar de la recomendación del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer y del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como de algunas medidas muy tibias, no disminuye la trata de mujeres y niñas mexicanas y centroamericanas, a quienes se obliga a trabajar especialmente en granjas, burdeles, fábricas y maquiladoras. El problema se agrava cuando las mujeres y niñas son vendidas por sus propios familiares.<sup>44</sup>

En 2007 se publicó la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. El Distrito Federal hizo lo mismo y 21 estados han tipificado este delito en sus códigos penales.

F. El sistema no-jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos se encuentra en el peor momento desde su creación, y cuando más lo necesita el país y sus habitantes, especialmente los más desprotegidos social y económicamente. La voz de alarma la di en 2008 y con posterioridad se publicó la conferencia.<sup>45</sup> Mis aseveraciones están basadas en datos duros y respaldadas por estudios serios.

En síntesis:

<sup>44</sup> Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 29, pp. 22 y 23.

<sup>45</sup> Carpizo, Jorge, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: Algunas preocupaciones”, *Iuretec*, Chihuahua, Chihuahua, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Chihuahua-Centro de Investigación Jurídica, 2008, año 1, núm. 2, pp. 1-48.



1. Muchos de los órganos colegiados de las Comisiones son casi inexistentes o de oropel.
2. La Comisión más importante, y con mucho, es la nacional (CNDH), la cual mientras más aumenta su presupuesto y el número de funcionarios y visitadores crece, el número de recomendaciones expedidas disminuye. Al respecto existen estadísticas precisas que son preocupantes en extremo.<sup>46</sup>
3. Muchas de las recomendaciones de la CNDH carecen de sólida base jurídica, incluso se llega a hablar de recomendaciones *light*.
4. La CNDH no le da seguimiento debido a sus recomendaciones. Al respecto existe desgano, indolencia y cálculo de conveniencia política para fines personales.<sup>47</sup> Un ejemplo que horroriza es el siguiente: en 1998 expidió una recomendación sobre los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, y no volvió realmente a ocuparse del problema hasta 2003: en esos cinco años acontecieron 187 nuevos homicidios de mujeres y 28 desaparecieron.<sup>48</sup>
5. Las Comisiones locales, como regla general, con sus excepciones, no gozan de real autonomía. Por una parte, son presionadas por los gobernadores y, por la otra, por el presidente de la CNDH.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 150-158.

<sup>47</sup> Human Rights Watch, *La CNDH de México. Una evaluación crítica*, no especifica lugar, Human Rights Watch, 2007, pp. 3 y 4 y 59-60. <http://hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/1.htm#Toc189372653>. La CNDH redactó un documento para contestar a esta ONG extranjera, intitulado: *Precisiones al documento denominado....*, 2008, pp. 21-23, 41, 49 y 64. Al respecto véase <http://www.atalaya.itam.mx/docs/objetivos/ProyectoAtalaya2003-2006.pdf> y <http://www.atalaya.itam.mx/index.html>

<sup>48</sup> Human Rights Watch, *op. cit.*, nota anterior, pp. 42-47.

<sup>49</sup> Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*,

6. La CNDH es uno de los organismos públicos menos transparentes en el país,<sup>50</sup> incluso diversos medios de comunicación han publicado supuestas y muy graves irregularidades, tráfico de influencias y hasta posible corrupción.<sup>51</sup>

G. Cómo se cumplen los derechos humanos de carácter económico, social y cultural en un Estado, se puede sintetizar en la calidad de vida de la cual disfruta la gran mayoría de la población. Para el conocimiento cabal de dichos derechos son necesarios datos y estadísticas.

No pretendo en este ensayo panorámico realizar un estudio al respecto. Sin embargo, me voy a referir a algunas cifras, que no siempre son precisas, con la finalidad de fundamentar la siguiente aseveración: *alrededor del 50% de los habitantes de México carece de un nivel de vida de acuerdo con la dignidad humana*. En algunos aspectos existen avances y, en otros, retrocesos.

1. La situación socioeconómica del país es preocupante, por decir lo menos. A partir de mediados de la década de los setenta, mientras múltiples países crecieron y se desarrollaron económicamente, México se estancó. Por ejemplo, en 1950, el ingreso per cápita de México era 33% mayor que el de Portugal y 4% mayor que el de España. En el año 2000, ese ingreso en nuestro país ya era inferior en 40 y 50% comparado con el de esas dos naciones.<sup>52</sup>

México, OCNUDH, 2004, pp. 186 y 187; Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 44, pp. 30-32.

<sup>50</sup> López Ayllón, Sergio y Arellano, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, IFAI-CIDE-UNAM, 2008, pp. 62-65 y 70.

<sup>51</sup> *Proceso*, 30 de mayo de 2007, visible en *proceso.com.mx*, p. 1 de 3; *Proceso*, 31 de mayo de 2007, disponible en *proceso.com.mx*, p. 1 de 2; *Reforma*, 26 de octubre de 2009, p. 6; *Proceso*, 1o. de noviembre de 2009, pp. 16-23.

<sup>52</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, "El fantasma de México", *Nexos*, México, 2009, núm. 379, p. 48. Dato que se encuentra en Esquivel, Gerardo, "México en

La recaudación tributaria en relación con el PIB roza el 11%,<sup>53</sup> sin los ingresos petroleros. En Suecia es el 52.2% y en El Salvador del 16.8%.

En el presupuesto federal 2010 que la Secretaría de Hacienda presentó a la Cámara de Diputados se prevé un déficit de 0.5% del PIB, lo cual es completamente irreal, en virtud de que no considera las obligaciones de deuda pública como son, entre otras, Pidieregas, Fobaproa-IPAB, rescate carretero. Si consideramos esas obligaciones, ellas equivalen aproximadamente al total del gasto programable del gobierno para 2009 y 2010. Entonces, diversos especialistas consideran que dicho 0.5% de déficit fiscal no es cierto.

Dicha deuda alcanzó el 39.6% del PIB en el primer semestre de 2009 y se proyecta en un 41.9% del propio PIB para 2010. Además, esta situación tiende a agravarse con la caída fenomenal del PIB durante 2009,<sup>54</sup> que podría ser de alrededor de 7.3, el más alto de toda América Latina durante dicho año.

En otras palabras, el Estado mexicano cuenta con pocos márgenes económicos y políticos para los programas sociales urgentes: el combate a la pobreza y a la desigualdad social.

2. Las cifras sobre la pobreza varían de acuerdo con las estadísticas. Es probable que las más fidedignas sean las publicadas en 2006 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005 (ENIGH):

pos del crecimiento”, en Aguilar Rivera, José Antonio (ed.), *México, crónicas de un país posible*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 99.

<sup>53</sup> Hernández Trillo, Fausto, “Financiamiento”, *Nexos*, México, 2002, núm. 289, p. 25; Elizondo Mayer-Serra, “Impuestos”, *ibidem*, p. 64.

<sup>54</sup> *El Universal*, 28 de septiembre de 2009, p. A4. Sobre el Fobaproa-IPAB, véase Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 81-102.

a) 19.5 millones de personas (18.2% de la población) viven en pobreza alimentaria; es decir, les es extraordinariamente difícil adquirir los productos de la canasta básica de alimentos.

b) 25 millones de personas (24.7% de la población) aunque destinen todos sus ingresos en tratar de satisfacer sus necesidades de alimentación, salud y educación, es imposible que accedan a los mínimos requerimientos para conducir una vida digna.

Así, 48.9 millones de personas (47% del total de la población) viven en pobreza. En 1998 se consideraba que eran 40 millones.

Entre 2006 y 2008 se han generado más de 5 millones de personas en pobreza extrema.<sup>55</sup>

Alrededor del 20% de la población pobre carece de agua potable, 33% de drenaje y 6% de electricidad.<sup>56</sup> Desde otra perspectiva y con datos más actuales, el Consejo Nacional de Población (Conapo) considera que de los más de 28 millones de hogares en México, 3 millones 175 mil no cuentan con drenaje y 2 millones 789 mil no tienen sanitarios.<sup>57</sup>

3. La desigualdad social es lacerante, y no sólo en cuanto a la concentración de la riqueza, sino con consecuencias respecto a educación, salud y vivienda.

En 1995, el 20% más rico concentraba el 58% del total del ingreso, mientras que el 20% más pobre se quedaba con el 3.6%.

<sup>55</sup> Cordera, Rolando *et al.*, *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*, México, UNAM, 2009, documento de trabajo, p. 15; véase Ramírez López, Heladio, “La deuda pospuesta”, *Examen*, México, 2009, año XX, núm. 176, p. 18.

<sup>56</sup> Torre, Rodolfo de la, “Pobreza”, *Nexos*, México, 2002, núm. 289, pp. 20 y 21.

<sup>57</sup> Conapo, véase <http://www.conapo.gob.mx/prensa/boletines2008.html>

En 2000, el 10% de las familias con mayor ingreso acumulaba el 38.7% del total de ingresos del país.<sup>58</sup>

De acuerdo al índice de Gini, que mide la concentración de los ingresos tomando el valor de 1 cuando una sola persona concentra todos los recursos, y de 0 cuando la distribución es perfectamente equitativa, la desigualdad entre 1992 y el año 2000 pasó de 53.4 a 53.7 puntos; es decir, se mantuvo prácticamente constante.

Con estas tendencias se llega al año 2000 a un grado de polarización en que la persona promedio ubicada en el 10% más rico de la población recibía un ingreso 34 veces mayor al que recibía una persona en el 10% más pobre. Más aún, el 10% más rico concentra el 42% del ingreso total, cifra equivalente al ingreso total del 80% de la población de menores ingresos. Por otro lado, mientras que la mitad de los perceptores de ingreso recibe menos de dos salarios mínimos, sólo el 3.68% recibe más de 10.<sup>59</sup>

4. El 27% de los niños mexicanos padece anemia, porcentaje que aumenta a 35% en los grupos indígenas. El 20% de las mujeres embarazadas sufre de este problema.<sup>60</sup>

La Cámara de Diputados federal señala que la inversión pública en salud disminuye: en 2007 fue de 2.87% del PIB; en 2008 del 2.43%.<sup>61</sup>

Más de la mitad de las familias no cuenta con seguridad social, cuya consecuencia es que asignan hasta un 40% de su presupuesto al rubro salud.

<sup>58</sup> *Reforma*, 30 de junio de 2001.

<sup>59</sup> Székely, Miguel, “Desigualdad”, *Nexos*, México, 2002, núm. 289, p. 19; véase Cordera Campos, Rolando y González Tiburcio, Enrique, “La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia”, en Millán B., Julio A. y Alonso C., Antonio (coords.), *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 305 y 306; Lugo Gil, Humberto, “En favor del campo”, *Examen*, México, 2009, año XX, núm. 176, p. 11.

<sup>60</sup> Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vitoria, *op. cit.*, nota 17, pp. 23 y 24.

<sup>61</sup> Véase [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-24-08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-24-08.pdf)

En 2008, de las personas económicamente activas ocupadas sólo 6 millones 83 mil —de un universo de 43 millones 625 mil— son susceptibles de contar con los servicios de las instituciones públicas de salud del país, y sólo en el 3.1% de los hogares, todos sus miembros se encuentran inscritos en una institución pública de salud.<sup>62</sup>

En contraste, en 1950 la esperanza de vida al nacer era de 42 años; en 2000 fue de 74.4 años.

5. La tasa de analfabetismo ha venido descendiendo. En 1950 fue de 43.4%; en 1995, de 10.7; en 2000, de 9.0; pero en 2006 aumentó a 9.5.<sup>63</sup> Aún es una tasa elevada.

La cobertura de educación en el nivel primario es de 99.7%, en el secundario de 74.4%, en el medio superior de 41%.<sup>64</sup>

6. El desempleo viene aumentando en los últimos años: en 2006 era el 3.61% de la población económicamente activa (PEA); en 2007 el 3.72%; en 2008 el 4.47% y en noviembre de 2009 el 5.32%.

<sup>62</sup> Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vitoria, *op. cit.*, nota 17, p. 41. Los graves problemas de la pobreza y la desigualdad social en México me preocupan en forma muy especial, y de ellos me he ocupado en varias ocasiones; por ejemplo, Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, p. XVII; Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 171 y 172.

<sup>63</sup> Cordera Campos, Rolando y González Tiburcio, Enrique, *op. cit.*, nota 59, p. 290.

<sup>64</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000-2005. Tabulador y base de datos*, México, ENIGH, 2006, CR.

En el sector informal o no estructurado, en 2003 laboraban 10.8 millones de mexicanos; en 2007 había aumentado a 25.5 millones.<sup>65</sup>

7. Ante la situación económico-social descrita, en forma por demás panorámica, no resulta sorprendente que prive el pesimismo entre los mexicanos.

El Pew Research Center de Washington ha realizado una encuesta, cuyos principales resultados son:<sup>66</sup>

- a) El 69% opina que la economía va muy mal o algo mal.
- b) El 78% está insatisfecho con la dirección del país.
- c) Que la problemática del país es muy grande o medianamente grande: el 98% lo considera así por el crimen; el 95% por las drogas; el 94% por la situación económica y por la corrupción de funcionarios y políticos; el 89% por la contaminación; el 81% por la emigración causada por la falta de empleo, y el 73% por el terrorismo.
- d) El 57% considera que quienes han emigrado a Estados Unidos gozan de una vida mejor, y uno de cada tres manifiesta que si tuviera la oportunidad se trasladaría a ese país, con o sin autorización del gobierno de aquél.

## V. SU PERSPECTIVA EN 2010 Y LOS AÑOS SIGUIENTES

A. Después del panorama descrito en los incisos anteriores, es claro que la perspectiva que contemplo para la protección y defensa de los derechos humanos en el futuro inmediato y mediano no es alentadora, aunque con voluntad política y programas acertados y bien definidos se puede ir cambiando la situación en la cual actualmente se encuentran estos derechos en el país.

<sup>65</sup> INEGI, *Indicadores estratégicos de Ocupación y Empleo*, [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/default.asp](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/default.asp)

<sup>66</sup> *El Universal*, 24 de septiembre de 2009, p. A10.

En la protección y defensa de los derechos humanos se localiza el propio destino del país y la clase de nación que estamos construyendo o destruyendo; cuáles son las perspectivas de alcanzar un Estado de derecho democrático y social; si el país se va a conducir realmente de acuerdo con las normas constitucionales, porque ha superado los desvíos y peligros que lo han conducido casi al precipicio social, político, económico y jurídico, o si van a continuar predominando los poderes fácticos y los intereses de grupo o personales.

*Hay que* volver los ojos a nuestra historia: a Hidalgo para abolir la esclavitud de estos días, la trata de personas; a Morelos y al Congreso Constituyente de 1916-1917 para alcanzar la justicia social; al Congreso Constituyente de 1856-1857 para asegurar las libertades, la igualdad y la seguridad; a las Leyes de Reforma para la defensa del Estado laico y el fortalecimiento de las libertades de conciencia y culto.

*Hay que* incorporar en nuestra realidad jurídica, política y social todos los derechos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por México.

*Hay que* reconstruir la moral pública. Ningún discurso más, sino hechos y más hechos. Una guerra sin reposo a la corrupción, a la impunidad y a las mentiras.

*Hay que* lograr que la economía crezca para alcanzar desarrollo económico-social. Hay que rescatar de la pobreza a la mitad de la población, asegurándole satisfactores suficientes en alimentación, protección a la salud, educación y vivienda, para lo cual hay que crear empleos con salarios decentes.

En otras palabras, hay que hacer realidad los derechos económico-sociales. Si no, la estabilidad misma del país puede peligrar.

*Hay que* sustituir la desigualdad social que nos asfixia por un país más igualitario y solidario.

*Hay que* rediseñar la lucha contra el crimen organizado; lucha que necesariamente tiene que darse, pero con resultados positivos, con efectividad y con respeto a los derechos humanos.



*Hay que* reestructurar los sistemas de impartición y procuración de justicia, a lo cual mucho ayudará una moral pública saneada y vitalizada.

*Hay que* rescatar al sistema no-jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos de la simulación y la ignominia. Hay que asegurar la autonomía de todos los organismos de las entidades federativas que integran ese sistema.

Ciertamente la labor es colosal. Si no se realiza, la protección y defensa de los derechos humanos continuará debilitándose y con ella la oportunidad de México como país civilizado y en donde sus habitantes tengan la posibilidad de existir con dignidad y justicia.

¿Seremos capaces de lograrlo?, ¿existe la voluntad política para ello?, ¿se podrán superar egoísmos e irresponsabilidades?, ¿es aún tiempo para los cambios indispensables de manera pacífica y constructiva?, ¿se privilegiarán los intereses nacionales por encima de los de partido, grupo o personales?, ¿habrá conciencia de que es preferible otorgar a cada quien lo que le pertenece a que lo sea arrebatado por la fuerza?, ¿podremos hacer efectivos y reales tantos *hay que*?

En la historia de México se ha podido. Pudieron Hidalgo, Morelos, los constituyentes de 1856-1857, la generación de la Reforma con Juárez a la cabeza, los constituyentes de 1916-1917. ¿Podrán hacerlo la presente y las generaciones inmediatas?

En la protección y defensa de los derechos humanos se encuentra el verdadero destino del país.