



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

CARPIO, Jorge

MÉXICO: PODER EJECUTIVO Y DERECHOS HUMANOS, 1975-2005

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLII, núm. 126, septiembre-diciembre, 2009, pp. 1237-1279

Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42715770003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

MÉXICO: PODER EJECUTIVO Y DERECHOS HUMANOS, 1975-2005*

MEXICO: EXECUTIVE POWER AND HUMAN RIGHTS: 1975-2005

Jorge CARPIZO**

RESUMEN: El autor recuerda las once causas que expuso en 1978 y que configuraban el presidencialismo mexicano. En este ensayo se examina cómo evolucionó cada una de esas causas durante tres decenios y se concluye que sólo una subsiste íntegramente, cuatro con modificaciones importantes y las otras han desaparecido por completo. En tal virtud, en la actualidad, México cuenta con un sistema presidencial que funciona aproximándose a los mandatos constitucionales, aunque el péndulo del poder se está dirigiendo hacia el otro extremo: hacia la primacía del Congreso de la Unión, especialmente hacia una gran fuerza política de los líderes de los tres partidos políticos más importantes en ese órgano legislativo.

Palabras clave: sistema presidencial, desaparición del presidencialismo mexicano, Congreso de la Unión, derechos humanos, tratados internacionales de derechos humanos.

ABSTRACT: The author recalls the eleven causes he set forth in 1978, which constituted the Mexican presidential system. This essay examines the manner in which each one of these causes evolved throughout three decades, and it is concluded that only one has been kept intact, four have substantial modifications and the rest have disappeared entirely. Consequently, nowadays, Mexico has a presidential system that approaches the constitutional mandates; nevertheless, the power pendulum is heading to the opposite end: toward the primacy of Congress, particularly toward a significant political force composed by the leaders of the three most important political parties in this legislative organ.

Descriptors: presidential system, disappearance of the mexican presidential system, Congress, human rights, international treaties regarding human rights.

* Artículo recibido el 19 de febrero de 2009 y aceptado para su publicación el 30 de mayo de 2009. Agradezco el eficiente apoyo del licenciado Iván Alfredo Montes Flores para la elaboración de este ensayo. Asimismo, expreso mi reconocimiento a mi secretaria, la señora Isabel Cacho, por la transcripción del manuscrito.

** Investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue rector, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas donde se desempeñó como director. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

SUMARIO: I. *De partido político predominante a sistema tripartito de partidos.* II. *El fortalecimiento del Poder Legislativo.* III. *El fortalecimiento del Poder Judicial.* IV. *Influencia en la economía.* V. *Ejército, medios de comunicación y federalismo.* VI. *Designación del sucesor y de los gobernadores, y los aspectos internacionales.* VII. *El Gobierno del Distrito Federal y el fin de un mito.* VIII. *Reformas constitucionales sobre derechos humanos.* IX. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.* X. *Instrumentos internacionales de derechos humanos adoptados o ratificados.*

I. DE PARTIDO POLÍTICO PREDOMINANTE A SISTEMA TRIPARTITO DE PARTIDOS

1. En el periodo 1975-2005 el sistema político mexicano se modificó en forma radical, y esa modificación se encuentra estrechamente relacionada con el papel que el presidente de la República desempeñaba en dicho sistema y que hoy es diferente desde diversas perspectivas.

En 1978 escribí¹ que a mi criterio las causas del predominio del presidente mexicano eran:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.

¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 25 y 26.

- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que, en lo general, se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

En la actualidad, 2009, considero que:

Varias de esas causas han desaparecido por completo: incisos a), b), c), h), j) y k).

Otras existen, pero han sufrido modificaciones importantes: incisos d), f), i), y g).

Y una subsiste íntegramente: inciso e).

2. En 1991 me pregunté las razones de dicha transformación² y asenté que las encontraba en:

- a) los cambios profundos que ha tenido la sociedad mexicana; b) las crisis económicas de los últimos años; c) un factor psicológico: la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la República; d) el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales; e) la influencia más intensa de los grupos de presión; f) el paso de un sistema de partido predominante a uno pluralista; g) las frecuentes e intensas manifestaciones de malestar popular; h) las reformas políticas promovidas desde la cúpula política, especialmente en los últimos años e, i) una serie de factores internacionales.

3. Examen de esas transformaciones. El sistema de partido predominante actualmente no existe más. Tenemos un sistema tripartito

² *Ibidem*, pp. 234 y 235.

de partidos políticos, lo que no quiere decir que existan únicamente tres partidos, sino que sólo tres tienen, a nivel nacional, la posibilidad real de obtener la presidencia de la República y un número importante de legisladores en el Congreso federal. Son tres partidos los que gobiernan entidades federativas y múltiples municipios, y entre los cuales existe una lucha real por la obtención del poder dentro del marco que señala la Ley.

Este cambio real comenzó con las elecciones federales de 1988, en las cuales las dos oposiciones más importantes crecieron: en la elección presidencial el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo el 17.07% de la votación y el Frente Nacional Democrático (FND) el 30.8%; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) alcanzó el 50.36% de aquélla. En la Cámara de Diputados Federal, el PRI logró contar con 260 legisladores, el PAN con 101 y la coalición de izquierda con 115.³

A partir de esa fecha los avances electorales del PAN y del PRD —sucesor del FDN— han sido espectaculares, y han conformado el actual sistema de partidos.

4. No obstante, esos tres grandes partidos políticos tienen actualmente —unos más, otros menos— graves problemas internos que son del dominio público y que se están ventilando de frente a la sociedad. En estos momentos es difícil vislumbrar cómo van a evolucionar dichos partidos, si habrá escisiones en alguno de ellos. Nuestro sistema de partidos aún se encuentra en formación.

5. El 2 de julio de 2000, la presidencia de la República fue ganada por uno de los partidos opositores, el PAN. Este fue un cambio mayor, si se considera que durante siete décadas el PRI había monopolizado la presidencia de la República. Esta mutación fue pacífica y se decidió en las urnas. En 2006, el PAN volvió a obtener la presidencia de la República.

El cambio de partido político en la presidencia de la República implicó fuertes modificaciones en la relación partido político-presidente.

³ Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000, p. 202.

Dentro del PRI, durante esas décadas, y cada vez más, el verdadero jefe del partido lo era el presidente de la República; sus órdenes no eran discutidas, sino puntualmente cumplidas.

Hasta el final del último sexenio priista, aquél designó y removió al presidente del PRI como a un miembro más de su gabinete,⁴ y le imponía al partido su visión —¿ideología?— del país; decía la última palabra sobre los candidatos a las gubernaturas y se reservaba el derecho de decidir con libertad un número importante de las candidaturas de los legisladores federales, quienes hasta 1987 tenían amplias posibilidades de ganar la elección, con lo cual el presidente de la República prácticamente los estaba designando para el cargo.

Sin embargo, a partir del mencionado 2 de julio de 2000, la rebelión interna dentro de ese partido impidió que el presidente de la República cambiara una vez más a la presidenta del PRI; las críticas para él dentro de su partido fueron muy fuertes y los legisladores federales de ese partido le mostraron su independencia.

6. El PRI ha estado configurado por sectores integrados por las grandes centrales obreras, campesinas y de profesionistas y, a través del partido, el presidente de la República tuvo férreo control sobre aquéllos, y designaba a sus líderes como a cualquier otro colaborador, salvo al de la CTM por la gran fuerza política que éste poseía.

Estos controles se vinieron debilitando poco a poco. A principios de los años setenta comenzaron a surgir movimientos sindicales independientes e inconformidades en las organizaciones agrarias. No obstante, el sistema corporativo ha continuado, aunque actualmente existen divisiones, enfrentamientos y discrepancias en el seno de esos sectores y, desde luego, el presidente de la República ya no controla

⁴ El último presidente de la República que emanó del PRI fue el doctor Ernesto Zedillo y durante su sexenio designó a seis presidentes del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido político. Todos ellos eran personas identificadas con él. A los presidentes salientes los ubicó en su gabinete, en un organismo paraestatal o en una embajada. Desde luego que tantos cambios en su presidencia debilitaron al PRI y le restaron continuidad a su estrategia política; parecía que el presidente de la República quería dejar claro, entre otros aspectos, que el presidente del PRI era uno más de sus subordinados —“empleados” en la terminología que resultaba de su agrado—, sin importarle sus propias declaraciones en el sentido de que había establecido una “sana distancia” con su partido.

a los grandes sindicatos obreros ni a las principales organizaciones agrarias.

7. En el cambio pacífico de la presidencia de la República, entre otros factores, revistió importancia la modificación del sistema electoral, desde sus leyes hasta los órganos que organizan las elecciones y las califican.

Por décadas, el órgano encargado de efectuar las elecciones dependió de la Secretaría de Gobernación. Diversas reformas constitucionales cambiaron esta situación. En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), con personalidad jurídica y patrimonio propios; gozó de cierta independencia, y aunque se precisó que contaba con autonomía en sus decisiones, la mayoría de los consejeros eran controlados por el Poder Ejecutivo y lo presidía el secretario de Gobernación. En 1994 se “ciudadanizó” la integración de los órganos electorales, y el Consejo General del IFE se integró con mayoría de consejeros ciudadanos. En 1996 se suprimió al secretario de Gobernación como presidente del IFE, alcanzando éste el carácter de órgano constitucional autónomo.

Las elecciones federales respondían al principio de autocalificación porque, incluso la del presidente de la República, recaían en el Congreso federal. En diciembre de 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, como órgano autónomo de carácter administrativo, con facultades reducidas, en virtud de que sus resoluciones, en relación con la calificación de las elecciones, podían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara legislativa. Este tribunal, dentro de la esfera administrativa, se fue fortaleciendo en sucesivas reformas. En 1990, la Constitución reforzó su autonomía, pero sus resoluciones sobre la calificación de las elecciones todavía podían ser revisadas y, en su caso, modificadas por los colegios electorales legislativos. En 1993 se le concedió al tribunal la última palabra al resolver las impugnaciones sobre la validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores. En 1996 se le colocó dentro del Poder Judicial de la Federación y se le otorgó la facultad de realizar el cómputo final de la elección del presidente de la República, una vez que hubiese resuelto las respectivas impugnaciones, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo al candidato que hubiese obtenido el

mayor número de votos; asimismo, dice la última palabra respecto a los recursos sobre las elecciones en las entidades federativas, y los derechos políticos de los ciudadanos. Es decir, en la actualidad se cuenta con un sistema contencioso electoral de naturaleza judicial y jurisdiccional.

En esta forma, el presidente de la República perdió el control en esta materia y sus facultades para organizar, calificar y resolver las controversias en relación con las elecciones. Si bien estos dos últimos aspectos se encontraban en manos del Congreso de la Unión, quien decidía era el presidente, debido al control férreo que ejercía sobre el Congreso, donde su partido, del cual él era el jefe indiscutido, contaba con mayoría abrumadora.

II. EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

1. El fortalecimiento del Poder Legislativo Federal fue un proceso lento que se aceleró a partir de las elecciones federales de 1988, cuando la Cámara de Diputados quedó integrada, como ya asenté, casi por mitades: una con miembros del partido hegemónico, y la otra con el conjunto de los partidos de oposición, así como el ingreso de cuatro legisladores de la oposición al Senado de la República, que hasta entonces había sido unipartidista. En las elecciones federales de 1991 y 1994, el PRI logró recuperarse y contar con una cómoda mayoría en ambas cámaras legislativas federales. En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, pero la conservó en la de Senadores. En las elecciones de 2000 ninguno de los grandes partidos obtuvo la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras legislativas, aunque el PRI constituyó la mayoría relativa en ambas. En 2003, en la integración de la Cámara de Diputados ningún partido, de nueva cuenta, obtuvo la mayoría absoluta. En 2006, otra vez más ningún partido alcanzó la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras legislativas. Actualmente, en la de Diputados, el PAN cuenta con 207 diputados, el PRD con 127 y el PRI con 106. En el Senado, el PAN tiene 52 senadores, el PRD 26, y el PRI 33.

2. En diciembre de 2000, el Congreso de la Unión modificó en forma importante los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos que le había enviado el titular del Poder Ejecutivo Federal.

En la Ley de Ingresos de 2001 se incrementaron éstos por aproximadamente 30,000 millones de pesos, con lo cual se aumentó el déficit del gasto público. La Cámara de Diputados, con estos recursos adicionales, apoyó fuertemente las participaciones federales a entidades federativas y municipios, y redistribuyó los recursos en otras partidas. La negociación entre los tres partidos políticos más importantes entre sí, y con el Poder Ejecutivo Federal, fue intensa. El consenso se alcanzó a través de esas negociaciones, evitándose así un enfrentamiento entre poderes.

A partir de entonces, el Congreso de la Unión ha ejercido sus “facultades de la bolsa”, que por decenios había claudicado de ellas en beneficio del presidente de la República.

3. La integración de la Cámara de Diputados, en 1988, trajo consigo otro cambio mayor: las reformas constitucionales no las podía ya realizar un solo partido político, porque no reunía el número de votos indispensables para satisfacer el *quórum* requerido para esta específica situación, la cual es idéntica a partir de 1997. En otras palabras, el presidente de la República se vio obligado a negociar sus proyectos de reformas constitucionales, y a partir de ese año también sus proyectos de reformas legislativas, debido a que su partido no contaba con las mayorías legislativas para ello. Por ejemplo, la Constitución exige un *quórum* de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara para la reforma constitucional.

4. La composición política del Congreso de la Unión alcanzada en 1977 lo fortaleció y comenzó, *sólo comenzó*, a ejercer facultades que constitucionalmente le corresponden, pero que en la realidad eran letra muerta, específicamente la aprobación de todo lo relacionado con las facultades del “poder de la bolsa”, las que revisten una especial importancia en las tareas gubernativas como la mencionada Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, el examen anual de la cuenta pública, la política de empréstitos y de deuda pública.

El Congreso de la Unión —o la Cámara de Diputados, cuando es una facultad que le es exclusiva— comenzó a ejercer, aunque de forma incipiente, esas facultades constitucionales respecto al poder de la bolsa. Cada día ha sido más difícil que el presidente de la República pueda ejercerlas sin el contrapeso del Congreso por tres razones: este último ya se encuentra alerta de sus funciones al respecto y de lo

muy importantes que son para el conjunto de la nación; por su composición pluripartidista, y porque si el presidente de la República viola la ley fundamental en estos aspectos se le podría llevar a un juicio de responsabilidad política, tal y como he venido sosteniendo desde 1978.⁵

Al respecto, señalo un solo ejemplo: el de los empréstitos sobre el crédito de la nación, cuyas bases están constitucionalmente reguladas, y que al final de cuentas serán parte de la deuda pública.

La costumbre anticonstitucional en México fue que la Ley de Ingresos, cuya aprobación corresponde al Congreso de la Unión, autorizaba al presidente de la República la cantidad máxima de deuda que podía contratar por concepto de endeudamiento, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que fue común que esa Ley contuviera un párrafo como el siguiente: “asimismo se faculta al Ejecutivo a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan”.

Lo anterior fue muy grave, porque el Congreso de la Unión claudicaba de su poder de la bolsa y le entregaba estos aspectos claves al criterio discrecional del presidente de la República, y sin que posteriormente pudiera ejercerse algún control al respecto. Con todo lo grave de esa situación, el Congreso abdicaba de estas facultades de antemano, pero lo hacía voluntaria y conscientemente.

Peor y más delicado ha sido lo que aconteció en la legislatura 1997-2000, cuando el PRI ya no contaba con la mayoría en la Cámara de Diputados, y el presidente de la República intentó, *a posteriori*, cuando ya era un *hecho consumado*, decidido exclusivamente por él y ante él, que se aprobara como deuda pública las que estaban contenidas en el Fobaproa y que constituyen el monto de deuda más grande en toda la historia de México, que se calcula se podrá pagar en treinta años, lo cual reduce considerablemente los recursos presupues-

⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *cit.*, nota 1, pp. 143-150, 212-214. Véanse Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1991, pp. 205, 219-222; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998, pp. 315, 318-320, 328-331, 334, 341 y 342.

tales para la obra pública y el gasto social.⁶ Algo parecido no se vio ni en los peores momentos del presidencialismo mexicano. Todo el poder, sin ningún contrapeso, ejercido por un solo hombre como si se tratara de Luis XIV o de Catalina de Rusia.

Desde luego que no se podía permitir la quiebra del sistema financiero nacional, *pero la solución tenía que discutirse en el Congreso de la Unión, si iba a implicar deuda pública*, para que el costo de ésta fuera el menor para la nación y para evitar corruptelas y enorme corrupción, tal y como aconteció. A pesar de las disposiciones constitucionales, nada de ello ocurrió y la voluntad soberbia de un solo hombre endebió a generaciones de mexicanos.

Empero, el mismo Congreso ejerció otras facultades que habían caído en desuso, como la posibilidad de no aprobar la salida al extranjero del titular del Poder Ejecutivo Federal, las comisiones de investigación o la presentación de la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la negativa de aquél de entregarle documentación indispensable para comprender diversos aspectos del Fobaproa, con pretextos legaloides que ofenden el sentido común. Estas tres facultades “de la bolsa” son ejercidas en la actualidad en forma cotidiana y normal como siempre debió haber sido.

5. En cualquier sistema democrático es indispensable la rendición de cuentas, los controles al poder con el establecimiento de adecuados pesos y contrapesos, y el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos.

En la Cámara de Diputados federal existió un órgano especializado denominado Oficialía Mayor de Hacienda que tenía diversas funciones como el examen de lo gastado y de las partidas aprobadas en el presupuesto contenido en la cuenta anual, que el presidente de la República estaba y está obligado a presentar cada año. Dicho examen era la base para la respectiva discusión y aprobación, en su caso, de dicha cuenta anual, pero el titular de esa oficialía era designado, *en la realidad*, por el presidente de la República. En una palabra,

⁶ López Obrador, Andrés Manuel, *Fobaproa: expediente abierto. Reseña y archivo*, México, Grijalbo, 1999, pp. 49-63 y 71-94.

no existía ninguna rendición de cuentas respecto a la utilización de los recursos federales.

En julio de 1999 se creó, por reforma constitucional, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión; entre sus principales facultades se encuentra la fiscalización en forma posterior de los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes federales, de los entes públicos federales, y de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares; asimismo, es el órgano que revisa la cuenta pública y entrega un informe a la Cámara de Diputados.

Al titular de esta entidad lo designa dicha Cámara de Diputados por mayoría calificada, por un periodo de ocho años, renovable una sola vez, y se le otorga estabilidad en el cargo.

No existe duda alguna de que en este aspecto mucho se ha avanzado. No obstante, los resultados de dicha entidad de fiscalización son todavía magros. Es probable que la corrupción no haya disminuido. Dicha entidad habrá de transformarse en órgano constitucional autónomo para que cumpla sus funciones con plena autonomía y profundidad.

III. EL FORTALECIMIENTO DEL PODER JUDICIAL

1. En 1982 se suprimió de la Constitución la facultad del presidente de la República de solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de cualquier juez federal, incluidos los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los magistrados y jueces del Distrito Federal. Esta facultad resultaba muy peligrosa para la autonomía del Poder Judicial, en virtud del dominio que el presidente de la República ejercía sobre las cámaras legislativas.

2. El Poder Judicial comenzó a fortalecerse a partir de las reformas constitucionales del 15 de enero de 1988, las cuales convirtieron a la Suprema Corte de Justicia en un incipiente tribunal constitucional y le rescataron, en buena parte, su verdadera competencia:⁷ la in-

⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999,

terpretación de la ley suprema. Esa reforma trajo consigo el incremento del número de los juzgados de distrito y de los tribunales de circuito; un aumento muy importante a las remuneraciones de los magistrados y jueces federales, y el comienzo real de la profesionalización y de la carrera judicial.

3. El 31 de diciembre de 1994 se realizó una nueva reforma al Poder Judicial Federal, que también lo ha continuado fortaleciendo: nueva integración del pleno de la Suprema Corte; énfasis en las funciones jurisdiccionales de aquél, al suprimirle atribuciones administrativas y de gobierno; un avance en la configuración de la Suprema Corte como un auténtico tribunal constitucional; la creación del Consejo de la Judicatura Federal; la creación y fortalecimiento de garantías constitucional-procesales para la defensa de la Constitución, como la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.⁸

4. La Suprema Corte de Justicia se ha vigorizado al ejercer sus responsabilidades como tribunal constitucional y su prestigio ha sido revalorado socialmente con la resolución de importantes controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Sus criterios han resuelto conflictos entre poderes de la Federación, y entre éstos y los de los niveles locales y municipales.

5. El presidente de la Suprema Corte de Justicia es designado libremente por el pleno a partir de 1999, ya que con anterioridad éste aceptaba la sugerencia que realizaba el presidente de la República a través del secretario de Gobernación. Este aspecto refuerza la autonomía de la Suprema Corte.

pp. 761 y 762. Véase Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano: la reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390; Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIV, núm. 70, 1991, p. 90.

⁸ Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 807-842; Melgar Adalid, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, 287 pp.; Fix-Fierro, Héctor, "La reforma en México entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática", en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004, pp. 249-260.

6. A partir de 1928, el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte fue igual al de la Constitución estadounidense. Con la reforma constitucional de 1994, éste se alteró para que el presidente someta una terna a la consideración del Senado.

7. Importantes también en este aspecto son las siguientes reformas:

a) La Constitución señalaba al presidente de la República como la máxima autoridad agraria. En enero de 1992 se crearon los tribunales agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción, para la administración de la justicia agraria, y dicha frase desapareció de la Constitución. Estos tribunales conocen las controversias que se presentan en relación con la distribución de las tierras, aguas y bosques.

b) La reforma constitucional de diciembre de 1994 señaló en su artículo 21 que “las resoluciones del Ministerio Público sobre el no-ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional”. Antes de esta reforma, aspectos tan importantes para cualquier persona, como es su libertad y el castigo al delincuente, quedaban al criterio absoluto del presidente de la República, a través del Ministerio Público Federal, que depende totalmente del procurador general de la República.

c) También puede apuntarse que en diciembre de 1970 se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Por reforma constitucional de marzo de 1987 se estableció que los Estados podrían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía, para dictar sus sentencias. En diciembre de 2000, el Tribunal Fiscal de la Federación, creado en 1937, se convirtió en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con jurisdicción y autonomía plenas, el cual, paulatinamente, había ido ampliando su competencia hasta conocer de casi todas las controversias administrativas federales, incluso las responsabilidades de los funcionarios públicos.

IV. INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA

1. La influencia del presidente de la República en la economía sigue siendo muy importante, pero ha venido disminuyendo a causa de una serie de factores.

2. La política monetaria ya no se encuentra en sus manos, debido a que en agosto de 1993 se reformó la Constitución para otorgar autonomía al banco central en sus funciones y en su administración con el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

3. La participación del sector público en la economía ha disminuido con la privatización de múltiples organismos descentralizados, empresas públicas de participación estatal mayoritaria y del sistema bancario. En 1976 existían 124 organismos descentralizados y 387 empresas de participación estatal mayoritaria.⁹ En 2008 existen 98 organismos descentralizados —cuatro de los cuales están en proceso de desincorporación—, 91 empresas de participación estatal mayoritaria —de las cuales 22 están en proceso de desincorporación—, 14 fideicomisos públicos —dos en proceso de desincorporación—, y siete fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano.¹⁰ Lo anterior no sólo implica una drástica reducción del sector público en la economía, sino que el presidente cuenta con menos cargos para distribuir entre su clientela política.

4. La participación activa, y más cada día, del Congreso de la Unión en la determinación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, aspectos a los cuales ya me referí.

5. La mayor libertad de actuación de las leyes del mercado, con la desregulación de variados aspectos económicos y la firma de diversos tratados de libre comercio, primordialmente aquel con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), como por ejemplo el aspecto de los aranceles, que con anterioridad se encontraba realmente en las manos del presidente de la República, en virtud de que, con base en el artículo 131, segundo párrafo, constitucional, tanto la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, como la Ley de Comercio Exterior delegan en el presidente de la República la posibilidad de modificar las cuotas de las tarifas impositivas para las importaciones y las exportaciones. No obstante que esta facultad continúa incólume tanto en la Constitución como en las leyes, en la realidad queda limitada en los tratados de libre comercio; situación similar ocurre con

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de septiembre de 1976.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de agosto de 2008.

las facultades que el Congreso le puede delegar al Ejecutivo Federal para crear aranceles, y para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías en el país con las finalidades que la propia Constitución señala.¹¹ Si el presidente ejerce esas facultades constitucionales y legales, el Estado tendría responsabilidad internacional, e incluso podría poner en peligro la propia existencia de ese tratado de libre comercio.

6. Reducción de la influencia del Poder Ejecutivo en el sistema financiero del país, en virtud de que la gran mayoría de los bancos han quedado en manos de capital extranjero.

V. EJÉRCITO, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y FEDERALISMO

1. La institucionalización del Ejército es una realidad y se encuentra subordinado al poder civil. Esta causa no se ha modificado. El Ejército es respetuoso de la Constitución, de la autoridad civil y de su comandante en jefe, que es el presidente de la República.

2. Lo que sí ha cambiado en estas décadas, es que actualmente se discuten públicamente las funciones del Ejército. Es probable que su prestigio sí se haya dañado por los casos de altos oficiales ligados al narcotráfico, y por violaciones de derechos humanos.

3. En cambio, la sexta causa que señalé, su fuerte influencia en la opinión pública a través de los medios de comunicación, es de las que han sufrido modificaciones importantes. Señalo las más singulares. La influencia del Poder Ejecutivo Federal respecto a muchos medios es inexistente o ha disminuido en forma considerable, aunque todavía existen aspectos en los cuales puede hacer sentir su poder.

4. El control del papel periódico que existía a través de la Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA), que dependía de la Secretaría de Gobernación, ha desaparecido. Esa empresa incluso permitió que se le hicieran compras a crédito y que algunos periódicos le debieran fuertes cantidades de dinero, con lo cual subordinaban su independencia editorial.

¹¹ Patiño Manffer, Ruperto, "La Constitución mexicana frente a la apertura comercial", en Calva, José Luis (coord.), *México en el mundo: inserción eficiente*, México, Cámara de Diputados-Porrúa-UNAM, 2007, vol. 3, pp. 105, 107, 112, 116 y 117.

5. Los medios de comunicación públicos han disminuido, como en el caso de los canales de televisión que hoy integran Televisión Azteca y el periódico *El Nacional*. No obstante, de los que aún subsisten, en muchas ocasiones más parecen medios del Poder Ejecutivo, al servicio y propaganda de su imagen y de sus acciones, que del Estado; sin embargo, otros proporcionan información objetiva e imparcial a la sociedad respecto a temas que le interesan o preocupan, como son los canales de televisión 11 y 22.

6. La publicidad que otorga el Poder Ejecutivo es extraordinariamente importante para los medios, y se realiza en forma discrecional, sin criterio alguno, a pesar de la existencia de lineamientos normativos que no se cumplen.

7. La autocensura ha sido casi totalmente superada y la libertad de expresión es una realidad, cuando menos a nivel federal. No puede negarse que actualmente un problema es que *algunos* —nunca es acertado generalizar— medios y comunicadores se escudan en ese valioso derecho humano para calumniar, difamar y mentir. Hoy en día, la autocensura de los medios no es en razón del Gobierno, sino del temor que les inspira el narcotráfico, que incluso ha asesinado a un número elevado de comunicadores.

8. Los famosos “chayotes” (regalos de carácter económico) y prebendas aún existen en algunos casos, aunque se disfrazan de formas complejas.

9. Las concesiones y revocaciones de las estaciones y canales de la radio y de la televisión, así como su vigilancia permanente, continúan en las manos del Poder Ejecutivo Federal, quien actúa casi en forma discrecional, lo cual constituye una “espada de Damocles” sobre el cuello de los concesionarios.¹²

A pesar de lo anterior, la radio y la televisión han alcanzado una libertad de la cual no disfrutaban hace unos cuantos años, aunque quedan algunos resabios, especialmente en la televisión.

10. Muy importante ha sido el comienzo de la cultura de la transparencia de la función pública. En 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fue impulsada por grupos sociales que presentaron la iniciativa al

¹² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., nota 1, pp. 254 y 255.

Congreso. Esa Ley garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes federales, los órganos constitucionales autónomos, órganos con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

Para aplicar y hacer vigentes las normas de la Ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.¹³

Con esta Ley se quebró la tradición de *secrecia* de los poderes federales, especialmente del Ejecutivo.

11. El 20 de julio de 2007 se publicó una reforma constitucional al artículo sexto que establece una serie de principios y bases para la Federación, los Estados y el Distrito Federal que habrán de respetar al legislar sobre el derecho de acceso a la información.

12. El federalismo mexicano se ha fortalecido en estas décadas principalmente por cuatro causas, mismas que han cambiado la correlación de fuerzas Federación-entidades federativas. La primera se encuentra en el papel actual de los gobernadores de las entidades federativas.

Desde el principio del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, la relación presidente de la República-gobernador de entidad federativa comenzó a cambiar, sólo recuérdese el caso del gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo, a quien se le pidió que dejara dicho cargo y quien, aunque al principio había aceptado, se sublevó y no acató la sugerencia del Gobierno federal. Con anterioridad, durante la presidencia de Carlos Salinas, el PAN había comenzado a obtener gubernaturas, con lo cual la relación de esos gobernadores cambió respecto al presidente de la República, pero fue a partir de la elección presidencial de 2000 cuando el PAN obtuvo el triunfo, que la situación de los gobernadores se modificó profundamente al no tener ya como jefe real al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Nuestro federalismo comenzó a ser diferente por el vigor del pluralismo mexicano. A partir de 1989, los partidos de oposición comenzaron a ganar gubernaturas y municipios urbanos muy importantes.¹⁴

¹³ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Transparencia, acceso a la información y datos personales*, México, IFAI, 2006, 200 pp.

¹⁴ Merino, Mauricio, "Un federalismo sin proyecto", *Nexos*, México, vol. XXX, núm. 371, noviembre de 2008, p. 28.

Hoy en día incluso se manifiesta que los gobernadores se han constituido en una especie de señores feudales. Es probable que tal idea sea exagerada pero se acerca a la realidad. Así, Lorenzo Córdo-va y Pedro Salazar expresan acertadamente que:

El proceso de cambio político no supuso la democratización de las estructuras políticas en los estados, sino una autonomía frente al poder central que en muchos casos se tradujo en una verdadera feudalización que fraccionó las prácticas verticales y autocráticas de Gobierno, pero no las erradicó. De esta forma, como una consecuencia nociva y no deseada de la democratización, tenemos poderes locales autárquicos y autocráticos. Con ello el debilitamiento del Estado mexicano se agudiza.¹⁵

Se creó la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) como un foro de las relaciones intergubernamentales con la finalidad de reflexionar y estudiar los problemas de los estados y el Distrito Federal entre sí, y en relación con el Gobierno federal, principalmente con el Ejecutivo.¹⁶ No es lo mismo el diálogo entre uno o varios gobernadores con la Federación que con la Conago, donde a pesar de la diversidad, existen intereses comunes entre sus integrantes.

13. La segunda causa es la alteración del sistema de competencias entre la Federación y las entidades federativas que tiende a cierta descentralización en diversas materias. En algunos casos, dicha intención ha tenido éxito; en otros, no tanto.

La regla competencial de la facultad coincidente, de forma restringida, ha tenido un gran desarrollo a partir de la década de los setenta, cuando se introdujo la noción de la concurrencia o de facultades concurrentes en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, y se autorizó al Congreso de la Unión para legislar normas que establezcan la *concurrencia* del Gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus competencias respectivas en materia de asentamientos humanos. En 1983 se estableció esa *concurrencia* en el

¹⁵ Córdo-va, Lorenzo y Salazar, Pedro, “En defensa del Estado democrático”, *Nexos*, México, vol. XXX, núm. 372, noviembre de 2008, p. 12.

¹⁶ Véase Barceló Rojas, Daniel A. y Serna de la Garza, José María, “Propuestas de evolución institucional del federalismo mexicano”, en varios autores, *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008, pp. 245-247.

artículo 4o., párrafo 3 constitucional, en materia de salubridad general; en 1987 en lo relativo al medio ambiente; en 1999 en lo que respecta al deporte; en 2003 en relación con el turismo, etcétera.

Resulta claro, y es positivo, que la finalidad que se persigue con esas “facultades concurrentes” es lograr cierta descentralización en esas materias.

En las Constituciones, doctrina y jurisprudencia extranjera generalmente se entiende por facultades concurrentes las que no están exclusivamente atribuidas a la Federación ni prohibidas a los Estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas lo pueden realizar, pero cuando la Federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local respectiva. O como también se suele expresar: en ese supuesto, la ley federal quiebra o rompe a la local.

En México no pueden existir facultades concurrentes con el sentido técnico que poseen en el derecho constitucional comparado, debido a que no lo permiten los artículos 16, 40, 41, 103 y 124: en México, el principio de autoridad competente constituye una garantía individual, y si se viola procede el juicio de amparo. La división de competencias en el Estado federal mexicano tiende a ser precisa.¹⁷

En consecuencia, es preferible, para evitar confusiones terminológicas, hablar de facultad coincidente de forma restringida que de facultad concurrente o, como algún otro autor propone, de “competencias compartidas”.¹⁸

En relación con las llamadas facultades de coordinación, que realmente son también facultades coincidentes de forma restringida, se puede exponer como ejemplo que en 1994 se introdujo esta idea de la *coordinación* con el objetivo de establecer un sistema nacional de seguridad pública. En 2008 tal coordinación se precisó al reformarse el artículo 21 constitucional, cuyo texto actual en el párrafo 9 dice: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de Gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el siste-

¹⁷ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 97 y 98.

¹⁸ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 16-18.

ma nacional de seguridad pública". Este noveno párrafo del artículo 21 constitucional está indisolublemente relacionado con el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución, que desde 1994 establece que el Congreso Federal está facultado para : "expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios".¹⁹

En consecuencia, esta atribución de coordinación es realmente, reitero, una facultad coincidente de forma restringida.

14. La tercera causa está relacionada con los recursos económicos que manejan la Federación y las entidades federativas. El sistema de coordinación fiscal se ha alterado sensiblemente en los años examinados. En 1973, los presupuestos de egresos de todas las entidades federativas sólo representaban un 5.12% del Presupuesto de Egresos de la Federación.²⁰ En la historia de México, la concentración de recursos económicos en la Federación resulta increíble.²¹

Actualmente dicha situación se puede sintetizar en la expresión de Cabrero Mendoza "México: federal en el gasto, unitario en el ingreso", en virtud de que la Federación recauda aproximadamente un 94% de los ingresos fiscales totales. El restante 6% corresponde a las entidades federativas y municipios.

En contraste, en 2005, las entidades federativas ejercieron el 34% del gasto, y los municipios el 9%.²² Las participaciones federales "etiquetadas" se convierten en esenciales para los presupuestos locales, lo que a su vez implica alguna centralización, debido a que significan poco más del 50% de los ingresos de aquéllas.²³ Cerca del 88% de

¹⁹ *Ibidem*, pp. 99-100 y 107-184; Barceló Rojas, Daniel A. y Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, nota 16, pp. 218-221.

²⁰ Fariñas Hernández, Urbano, "Aspectos financieros del Estado federal mexicano", en varios autores, *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, 1976, p. 97.

²¹ Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 47-50; Carpizo, Jorge, *Estudios..., cit.*, nota 17, pp. 106 y 107.

²² Cabrero Mendoza, Enrique, "La trampa del federalismo fiscal", *Nexos*, México, vol. XXX, núm. 371, noviembre de 2008, pp. 34 y 35.

²³ *Ibidem*, p. 37.

los dineros de las entidades federativas provienen de la hacienda federal.²⁴

15. La cuarta causa se encuentra en un fortalecimiento relativo del municipio, con un incremento considerable de sus recursos económicos.

Dos reformas constitucionales, una en 1983 y la otra en 1999, lo vigorizaron al reconocérsele como esfera de Gobierno, así como la autonomía jurídica de los ayuntamientos, al numerarse los servicios públicos cuya prestación es de su competencia exclusiva, aunque el Gobierno del Estado puede colaborar en aquella; se estructuró la hacienda municipal, y se precisó la participación de los ayuntamientos en los asuntos de desarrollo urbano, ecología y planeación.

No obstante lo anterior, mucho pesa la presencia del gobernador en los municipios, salvo en los más grandes y ricos.

Durante el sexenio del presidente Zedillo se creó la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm). Empero, la Conago ha resultado más activa, más fuerte y con más presencia nacional.

VI. DESIGNACIÓN DEL SUCESOR Y DE LOS GOBERNADORES, Y LOS ASPECTOS INTERNACIONALES

1. Con la elección del 2 de julio de 2000 se pulverizó uno de los poderes más grandes del presidencialismo mexicano: la designación del sucesor; facultad que se había convertido en un sistema de engaños y mentiras, y que, en términos generales, resultó nefasta para México.²⁵

2. El nombramiento de los gobernadores también comenzó a modificarse cuando, en 1989, se reconoció por primera vez que un par-

²⁴ Merino, Mauricio, *op. cit.*, nota 14, pp. 30 y 31. Sobre el sistema de coordinación fiscal, tanto su evolución como su actualidad, pueden consultarse Carpizo, Jorge, *Estudios...*, *cit.*, nota 17, pp. 99-108 y Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, nota 18, pp. 199-209.

²⁵ Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo Veintiuno, 1970, p. 53; Cossío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 10, 15-17 y 120; *id.*, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 99 y 100; Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo Veintiuno, 1971, pp. 146 y 147 y 293; Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 555-558.

tido de oposición, el PAN, había logrado el triunfo en la gubernatura del estado de Baja California. Cada día, más gubernaturas fueron siendo detentadas por el PAN y el PRD.

El presidente de la República había conservado la decisión acerca de las candidaturas de su partido a las gubernaturas. Con las mencionadas elecciones del 2 de julio, la anterior facultad también pasó al museo de las prácticas políticas.

3. El nuevo sistema presidencial, en una buena parte, se va a determinar por el régimen de partidos políticos que termine por configurarse en México, y por una asignatura todavía pendiente: la democracia interna en los propios partidos.

4. La nueva integración del Senado, con tres partidos fuertes y otros pequeños, trae como consecuencia que este órgano se interese en ejercer la parte de la responsabilidad que la Constitución le atribuye en el ámbito internacional. Ciertamente su participación había sido modesta, en virtud de que hasta las elecciones del 2 de julio de 2000, el PRI contó con una gran mayoría en esa cámara legisladora.

5. En mayo de 1988 se reformó la fracción X del artículo 89 constitucional, que señala al presidente de la República una serie de atribuciones, para adicionarle que en la conducción de la política exterior deberá observar los principios normativos que dicho precepto enumera y que son la síntesis de la política internacional mexicana, la cual es reconocida mundialmente. En consecuencia, la política exterior se debe conducir de acuerdo con aquéllos, los cuales también obligan al Senado, en su momento, a ejercer su corresponsabilidad en esta materia.

6. En febrero de 2007 se volvió a reformar la Constitución a fin de facultar al Senado para aprobar la decisión del presidente de la República de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar y retirar reservas, así como formular declaraciones interpretativas respecto a los tratados internacionales y convenciones diplomáticas ratificados por México.

VII. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y EL FIN DE UN MITO

1. A partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, la ciudad de México es el Distrito Federal —de acuerdo con el ar-

título 44 de la ley fundamental— y es la sede de los poderes de la Unión, pero el jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de esta entidad —artículo 122 c— y es elegido por votación universal, libre, directa y secreta.²⁶

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal constituye su Poder Legislativo, aunque el Congreso de la Unión conserva algunas importantes atribuciones normativas respecto a esta entidad territorial; asimismo, el presidente de la República conserva algunas facultades, tales como: la iniciativa de leyes para el Distrito Federal; proponer al Senado al jefe de Gobierno, si éste es removido; enviar al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del proyecto que le presentó el jefe de Gobierno. El Estatuto de Gobierno dispone que el jefe de Gobierno nombra y remueve al procurador general de Justicia, con la aprobación del presidente de la República, y el artículo 34 del propio Estatuto establece que el presidente de la República está al mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, y su jefe será designado por el presidente a propuesta del jefe de Gobierno, pero puede ser despedido libremente por el presidente o a solicitud del jefe de Gobierno del Distrito Federal.

2. En las elecciones de 1997 se eligió por primera vez al jefe de Gobierno del Distrito Federal y ganó dichas elecciones uno de los candidatos de partido político diferente al partido del presidente de la República. Al principio, las relaciones entre los poderes federales y los del Distrito Federal fueron bastante cordiales, lo que no ha sido el caso a partir de 2001; siempre será preferible y más justo que el Distrito Federal goce del principio de autogobierno y autonomía política.

3. Quien haya vivido en el país en los últimos años, conoce que se terminó con la aceptación social del presidencialismo predominante. Hoy al presidente se le cuestiona fuertemente. La sociedad exige que exista un verdadero equilibrio entre los poderes y que se termine el predominio del presidente de la República sobre los demás poderes, organizaciones e instancias del país.

²⁶ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp. 965-967; Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 724-728.

4. México ha vivido graves crisis económicas a partir de 1976, y la sociedad las ha atribuido en una gran parte a los diversos presidentes de la República, quienes fueron perdiendo el respeto del pueblo, deteriorándose el prestigio de la institución presidencial.

5. La creación de un sentimiento social de antiautoridad, pero especialmente enfocado a diversos titulares del Poder Ejecutivo Federal, porque, justificada o injustificadamente, se les ha atribuido corrupción, nepotismo, la causa de la inseguridad pública y la disminución del nivel de vida de millones y millones de mexicanos.

6. Los aspectos anteriormente reseñados rompieron el mito de que el presidente no debía ser criticado. De esta situación se pasó a ataques virulentos, incluso a veces llenos de odio y resentimiento, llegándose a la difamación, aunque hay que reconocer que los comunicadores serios realizan sus críticas con argumentos de peso y con objetividad.

*

Durante el periodo reseñado, el presidente de la República realmente sólo ha obtenido una facultad, aunque muy importante: la facultad de voto respecto al Presupuesto de Egresos. Dicha facultad no le fue otorgada a través de una reforma constitucional, sino por la decisión de la Suprema Corte de Justicia al resolver una controversia constitucional.²⁷

El presidente Fox vetó el Presupuesto de Egresos y la Cámara de Diputados consideró acertadamente que la Constitución no le otorgaba esa facultad al presidente en ese caso concreto. Fox, entonces, presentó una controversia constitucional.²⁸

²⁷ Sentencia relativa a la controversia constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el *Diario Oficial* del lunes 24 de octubre de 2005.

²⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., nota 1, p. 87. El presidente de la República, de acuerdo con el artículo 72, puede vetar las leyes o decretos “*cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras*” (las cursivas son mías); es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado. Así, el presidente no tiene facultad de voto respecto a: a) las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, b) las facultades de la Comisión Permanente, c) las facultades del Congreso materialmente administrativas o jurisdiccionales como el juicio de responsabilidad política y el nombra-

La Suprema Corte de Justicia de la Nación le otorgó la razón constitucional a Fox. Para ello realizó, de acuerdo con sus propias afirmaciones, una interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica de los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Constitución federal. En la interpretación literal consideró que la ley fundamental no establece restricción alguna al presidente de la República para hacer observaciones al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que tampoco establece una regulación específica para su aprobación, de lo cual no se desprende que para tal efecto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72.

De su interpretación sistemática concluyó que el Ejecutivo cuenta con facultad para formular observaciones a todo proyecto de ley o decreto, emanado del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras, salvo las excepciones establecidas en el inciso j, del artículo 72, y el último párrafo del artículo 70, entre las cuales no se encuentra el decreto de Presupuesto de Egresos. También señaló que para que las observaciones del Ejecutivo puedan ser superadas, es necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión.

En la interpretación histórica afirmó que desde la Constitución de 1857 se estableció expresamente que el presidente podía formular observaciones respecto a proyectos de leyes y decretos, así como las restricciones a tal derecho, sin señalar alguna para el Presupuesto de Egresos de la Federación. La interpretación genético-teleológica consideró que las razones para establecer el derecho de voto fueron los acontecimientos que surgieron por el exceso de facultades otorgadas al Legislativo, y que la finalidad del voto es mantener el justo equilibrio entre los poderes de la Unión.

*

Es natural que con todos esos cambios constitucionales, legales, políticos y económicos el *presidencialismo mexicano* no exista más. Es decir, ha desaparecido el presidente de la República en extremo pode-

miento o ratificación de servidores públicos, d) las facultades del Congreso reunido en Cámara Única y, e) la Ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

roso, debido a las facultades constitucionales y metaconstitucionales de las cuales gozaba; ese presidente era el pivote y la columna vertebral del sistema político, porque los otros poderes políticos le estaban subordinados, e influía grandemente sobre los de carácter social y económico.

Los cambios reseñados se efectuaron de forma pacífica y por los cauces institucionales. En ocasiones, fueron transformaciones lentas y paulatinas; en otras, de manera vertiginosa. Varias de las modificaciones fueron el resultado de presiones sociales, pero la autoridad tuvo la sensibilidad de no oponerse a ellas, sino canalizarlas para evitar que el malestar social se pudiera desbordar. Otras fueron el fruto de negociaciones con los partidos políticos para dar satisfacción a demandas políticas antiguas, y otras más fueron resultado de que el presidente de la República y la élite política fueron conscientes de que viejas prácticas tenían que modificarse, de que eran otros tiempos y que había que superar los retos y exigencias sociales en forma pacífica, y de que era preferible realizar las reformas inevitables de manera pacífica que a través de la violencia.

Así, se fueron fortaleciendo los poderes Legislativo y Judicial; se crearon órganos constitucionales autónomos para que realicen funciones técnicas, sin tinte partidista alguno.

Es probable que en estas últimas décadas, la demanda política más sentida por parte de la sociedad y de los partidos políticos fuera la realización de elecciones limpias, transparentes, objetivas, imparciales y equitativas. Se consideraba que éstas eran la base y raíz de todas las demás transformaciones indispensables.

Las reformas para fortalecer nuestra democracia continuaron: transparencia en el actuar público, acceso a documentación pública, controles al poder, rendición de cuentas, creación de órganos constitucionales autónomos, aunque en varios de estos aspectos el camino por recorrer aún es largo y difícil; las resistencias son inmensas y los intereses en contra son muy poderosos.

El antiguo sistema político, basado en el presidente de la República como árbitro último de la vida política y social, se aceptó por la mayoría de la población mientras el sistema gozó de crecimiento económico con cierto desarrollo social, y en tanto la calidad de vida indiscutiblemente fue aumentando para las clases medias y trabajado-

ras. El descontento hacia el sistema autoritario creció en la misma proporción que las recurrentes crisis económicas afectaron a las grandes mayorías y resultaron en una increíble concentración de la riqueza.

En algunos sectores de la sociedad aún persiste la idea de que existe un presidente muy fuerte, lo que no es el caso, y que hay que cercenarlo y debilitarlo todavía más, lo cual puede resultar peligroso para la gobernabilidad y la estabilidad del país.

Hoy en día el péndulo se está dirigiendo hacia el otro extremo: hacia la primacía del Congreso de la Unión, especialmente hacia una gran fuerza política de los líderes de los tres partidos políticos más importantes en el Congreso.

México necesita un Poder Ejecutivo fuerte, un Poder Legislativo fuerte y un Poder Jurisdiccional fuerte. Un poder predominante, sea el que fuere, siempre tenderá a abusar del poder. Urge que se fortalezcan los pesos y los contrapesos entre los poderes, que existan controles efectivos entre ellos, para que estén asegurados los derechos y las libertades de los mexicanos.

VIII. REFORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

La Constitución mexicana de 1917 se ha reformado en múltiples ocasiones en estas décadas (1975-2005) para reconocer o incorporar un derecho humano. Enunció los principales derechos humanos que dicha Constitución ha incorporado en el periodo mencionado como derechos fundamentales o garantías individuales, sociales o de la tercera generación.

1. En 1977 se garantizó:

a) El derecho a la información (artículo 6).

b) Un derecho adicional a la reforma penitenciaria de 1965, en el sentido de que la compurgación de las penas de mexicanos en el extranjero o de extranjeros en territorio nacional pueda efectuarse en el país de origen, de acuerdo con los tratados internacionales ratificados, pero ese traslado sólo puede realizarse con el consentimiento expreso del inculpado (artículo 18).

2. En 1978 se reconoció que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil (artículo 123).

3. En 1980 se estableció:

a) Que toda persona tiene el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos (artículo 4).

b) 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 (artículo 4).

4. En 1983 se decretó que:

a) Toda persona tiene derecho a la protección de la salud (artículo 4).

b) Mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución (artículo 25).

c) Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa (artículo 4).

5. En 1987 se garantizó el acceso a los tribunales, los que deben administrar justicia emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, y las leyes federales y locales deben establecer los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales, así como la plena ejecución de sus sentencias (artículo 17).

6. En 1993 se asentó:

a) La precisión de las garantías del inculpado en todo proceso penal (artículo 20).

b) La serie de requisitos que debe satisfacerse para la validez de la prueba de la confesión en el proceso penal (artículo 20).

7. En 1994 se admitió que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no-ejercicio y desistimiento de la acción penal pueden ser impugnadas por la vía jurisdiccional (artículo 21).

8. En 1996 se consideró que:

a) 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 (artículo 16).

b) Se precisaron y ampliaron las garantías del inculpado, que ya habían tenido un especial desarrollo en las reformas constitucionales de 1985 y 1993 (artículo 20).

9. En 1997 se concedió:

- a) La posibilidad de que los mexicanos tengan una doble nacionalidad (artículo 32).
- b) Que ningún mexicano por nacimiento pueda ser privado de su nacionalidad (artículo 37).

10. En 1999 se aceptó que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (artículo 4).

11. En 2000 se decretó:

a) Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral (artículo 4).

b) La enumeración de los derechos de la víctima o del ofendido del delito, entre los cuales se estableció la coadyuvancia tanto en la averiguación previa como en el proceso (artículo 20).

12. En 2001 se reglamentó:

a) El principio de no-discriminación, prohibiéndose toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, 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 (artículo 1).

b) El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación dentro de un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, reconociéndoseles los más diversos derechos, tales como: decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la solución de los conflictos internos, respetando la Constitución y los derechos humanos; ejercer el derecho de voto, de acuerdo con sus usos tradicionales, con la finalidad de practicar sus formas de gobierno interno; una preocupación constante por proteger los derechos de la mujer indígena; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos de su cultura e identidad; conservar la integridad de sus tierras en los términos marcados por la Constitución; acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, tomándose en cuenta sus costumbres y especialidades; favorecer la educación bilingüe e

intercultural, así como la alfabetización y su acceso a todos los niveles educativos (artículo 1).

c) La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria. Toda persona tiene derecho a recibir educación del Estado (artículo 3). Con anterioridad a esta reforma la educación primaria y la secundaria ya eran obligatorias.

13. En 2005 se garantizó:

a) La prohibición de la pena de muerte sin excepción alguna (artículo 14).

b) El establecimiento de un sistema integral de justicia para los adolescentes a quienes se les atribuya alguna conducta delictiva y tengan entre doce y dieciocho años de edad, con la finalidad de garantizarles los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a toda persona. Los menores de doce años, si han cometido una conducta delictiva, sólo son sujetos a rehabilitación y asistencia social (artículo 18).

c) El Ejecutivo Federal puede, con la aprobación del Senado, reconocer en cada caso la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (artículo 21).

14. Además, en estas décadas, varios artículos constitucionales fueron reformados para precisar o ampliar derechos fundamentales ya contenidos en la ley fundamental.

IX. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. El 6 de junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a través de un decreto presidencial, como un organismo descentrado de la Secretaría de Gobernación, pero con autonomía funcional. La CNDH tuvo como 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 llamó 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 la cultura de ellos entre los mexicanos.

Antes de 1990 ningún *ombudsman* en el mundo contaba con un Consejo. El *ombudsman* es siempre *una persona*. Situación diferente es

que el *ombudsman* tenga colaboradores muy importantes, o que se ocupe de temas específicos y especializados, como acontece en varios países, como puede ser el de la niñez, el militar, el de salud, el de educación, pero un Consejo, un órgano colegiado, integrado por miembros externos a la oficina del *ombudsman*, fue una verdadera novedad.

2. El artículo tercero del Reglamento Interno de 1990 de la CNDH señaló y precisó su competencia:

- a) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público.
- b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público.
- c) En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

El artículo cuarto del propio Reglamento Interno excluyó de la competencia de la CNDH los asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales.²⁹

3. 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 constitucional 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* judicial, y e) la creación de un sistema nacional no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

²⁹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 23-25, 92 y 93.

El precepto constitucional ordena que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados deben crear, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

Una de las principales funciones de dichos organismos es la expedición de recomendaciones que: a) no son obligatorias para la autoridad, pero ésta se inclina a aceptarlas por el costo político y social que implicaría rechazarlas; b) son autónomas, en el sentido de que se fundamentan únicamente en las pruebas contenidas en el expediente de la investigación, y c) son públicas para que la sociedad conozca el caso y pueda apoyar al *ombudsman* a conseguir que la violación de derechos humanos sea resarcida por la respectiva autoridad.

La competencia de esos organismos se estableció en el conocimiento de “quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”. La excepción a este Poder en actos administrativos se debió a petición expresa del propio Poder, alegando su papel de custodio de la Constitución.³⁰

Se excluyeron de su competencia las mismas materias que al momento de su creación en 1990, y que ya he enunciado.

Un sistema nacional fue creado, debido a que la CNDH “conocerá de las inconformidades que se presentan en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados”. Este párrafo se inspiró en la fructífera tradición del juicio de amparo mexicano: tiene que existir una unidad de interpretación en un asunto tan extraordinariamente importante como es el de los derechos humanos.³¹

³⁰ *Ibidem*, pp. 94 y 95. Véase Rowat, Donald C., “Por qué un *ombudsman* para supervisar los tribunales”, en *Informe del Primer Congreso de Ombudsman de San Juan. El ombudsman judicial*, San Juan de Puerto Rico, Oficina del Procurador del Ciudadano, 1991, p. 29; Comisión Nacional de Derechos Humanos, *El ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, México, CNDH, 1993, 252 pp.

³¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos...*, cit., nota 29, pp. 95-97; Fix-Zamudio, Héctor, “Artículo 102, apartado B, de la Constitución federal mexicana. Constitucionalización del *ombudsman* en el ordenamiento mexicano”, en varios autores, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 173-176.

4. En septiembre de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al mencionado apartado y artículo constitucional para perfeccionar nuestro sistema de *ombudsman*. Las principales innovaciones fueron:

a) Se concedió a la CNDH autonomía de gestión. En 1992 la autonomía se refería a las recomendaciones. En realidad, se convirtió a la CNDH en un organismo constitucional autónomo, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propios, y autonomía presupuestaria.

b) El nombramiento del presidente de la CNDH quedó exclusivamente como responsabilidad del Senado de la República o, en sus recessos, de la Comisión Permanente. Para dicha designación es necesario el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Con anterioridad a esta reforma, el nombramiento lo realizaba el presidente de la República y debía ser ratificado por el Senado.

c) Se señalaron, a nivel constitucional, las garantías que debe gozar el presidente de la CNDH, y que ya se encontraban en la respectiva Ley de 1992. Estas son: estabilidad, remuneración y responsabilidad.

d) Los miembros del Consejo Consultivo son electos por igual procedimiento que el presidente de la Comisión. Dos de éstos, los de mayor antigüedad en el cargo, serán sustituidos anualmente, a menos que sean propuestos y ratificados para un segundo periodo.

e) El presidente de la CNDH debe presentar a los poderes de la Unión —a los tres— un informe anual de actividades, para lo cual comparece ante las cámaras del Congreso.³²

X. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS ADOPTADOS O RATIFICADOS

1. A continuación, en las tablas siguientes, enumero las declaraciones y los tratados internacionales de derechos humanos, adoptados y ratificados por México durante el periodo reseñado.³³

³² Carpizo, Jorge, *Temas...*, *cit.*, nota 25, pp. 377-384.

³³ 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, 759 pp., y t. II, 706 pp. Véanse www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php y www2.sjcn.gob.mx/tratadosinternacionales/default.htm.

| <i>Proclamación</i> | <i>Declaración</i> |
|-------------------------|--|
| 10 de noviembre de 1975 | Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés del Beneficio de la Humanidad. |
| 9 de diciembre de 1975 | Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. |
| 9 de diciembre de 1975 | Declaración de los Derechos de los Impedidos. |
| 27 de noviembre de 1978 | Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. |
| 28 de noviembre de 1978 | Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Pueblos a la Comunicación al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el <i>Apartheid</i> y la Incitación a la Hatred. |
| 17 de diciembre de 1979 | Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. |
| 25 de noviembre de 1981 | Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación basadas en la Religión o las Convicciones. |
| 12 de noviembre de 1984 | Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz. |
| 10 de diciembre de 1984 | Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité contra la Tortura y los Tratos Crueles. |
| 29 de noviembre de 1985 | Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de las Violaciones al Derecho Humano y al Abuso de Poder. |
| 4 de diciembre de 1986 | Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. |

| | |
|---|---|
| 9 de diciembre de 1988 | Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier Detención o Prisión. |
| 7 de septiembre de 1990 | Principios Básicos sobre la Función de los Abogados. |
| 14 de diciembre de 1990 | Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos. |
| 18 de diciembre de 1992 | Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. |
| 11 de noviembre de 1997 | Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos. |
| 9 de diciembre de 1998 | Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones a Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales universalmente Reconocidos. |
| Depósito de aceptación el 16 de diciembre de 1998, publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 24 de febrero de 1999. | Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* |

* Ésta y la siguiente tabla fueron estructuradas por el licenciado Iván Alfredo Montes Flores, bajo la supervisión del presente ensayo.

| Cronología | Tratado |
|--|---|
| Firmada por México el 1 de noviembre de 1966, ratificada el 20 de febrero de 1975 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 13 de junio de 1975. | Convención Internacional sobre la Eliminación de las Formas de Discriminación Racial del 7 de marzo de 1960. |
| Adhesión de México el 4 de marzo de 1980 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 3 de abril de 1980. | Convención Internacional sobre la Represión y el castigo de los Crímenes de <i>Apartheid</i> del 30 de noviembre de 1973. |
| Firmada por México el 31 de marzo de 1953, ratificada el 23 de marzo de 1981 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 28 de abril de 1981. | Convención sobre los Derechos Políticos de la Mancomunidad del Commonwealth de 1961. |
| Ratificada el 24 de marzo de 1981 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 4 de mayo de 1981. | Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1960. |
| Ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 7 de mayo de 1981. | Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San José de Costa Rica” del 22 de noviembre de 1969. |
| Firmada por México el 17 de julio de 1980, ratificada el 23 de marzo de 1981 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 12 de mayo de 1981. | Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer del 18 de diciembre de 1979. |
| Adhesión de México el 23 de marzo de 1981 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 12 de mayo de 1981. | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 19 de diciembre de 1966. |
| Adhesión de México el 24 de marzo de 1981 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 20 de mayo de 1981. | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966. |

| | |
|--|---|
| Adhesión de México el 22 de febrero de 1983 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 19 de abril de 1983. | Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio y la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registre de los Matrimonios del 10 de diciembre de 1962. |
| Adhesión de México el 10 de marzo de 1983 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 21 de abril de 1983. | Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra para la Protección de las Víctimas de los Conflictos Internacionales del 8 de junio de 1977. |
| Firmada por México el 16 de abril de 1985, ratificada el 23 de enero de 1986 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 6 de marzo de 1986. | Convención contra la Tortura y otros Tratos o Peores Tratos Inhumanos o Degradiantes del 10 de diciembre de 1984. |
| Ratificada por México el 12 de agosto de 1987 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 21 de agosto de 1987. | Convención Interamericana sobre Conflictos de Materia de Adopción de Menores del 24 de mayo de 1985. |
| Firmada por México el 10 de febrero de 1986, ratificada el 22 de junio de 1987 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 11 de septiembre de 1987. | Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura del 9 de diciembre de 1985. |
| Firmada por México el 16 de mayo de 1986, ratificada el 18 de junio de 1987 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 17 de septiembre de 1987. | Convención Internacional contra el <i>Apartheid</i> en las Relaciones Internacionales del 10 de diciembre de 1985. |
| Ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 24 de enero de 1991. | Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales Nativas o Originarias Independientes del 27 de junio de 1989. |
| Firmada por México el 26 de enero de 1990, ratificada el 21 de septiembre de 1990 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 25 de enero de 1991. | Convención sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989. |

| | |
|---|--|
| Ratificada el 20 de junio de 1991 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 6 de marzo de 1992. | Convención sobre los Aspectos Civiles de la Internaciónal de Menores del 25 de octubre de 1992. |
| Firmado por México el 13 de junio de 1992, ratificado el 11 de marzo de 1993 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 7 de mayo de 1993. | Convenio sobre la Diversidad Biológica del 5 de 1992. |
| Ratificado el 12 de julio de 1993 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 25 de octubre de 1993. | Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe del 15 de julio de 1992. |
| Ratificada el 14 de septiembre de 1994 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 24 de octubre de 1994. | Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional del 29 de octubre de 1993. |
| Firmada por México el 7 de abril de 1992, ratificada el 5 de octubre de 1994 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 18 de noviembre de 1994. | Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores del 15 de julio de 1989. |
| Firmada por México el 29 de noviembre de 1995, aprobada por el Senado según decreto publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 14 de mayo de 1996. | Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores del 18 de marzo de 1994. |
| Ratificada el 16 de septiembre de 1996 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 2 de enero de 1997. | Enmienda al párrafo 1 del artículo 20 de la Convención Interamericana sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer del 22 de mayo de 1995. |

| | |
|--|--|
| Ratificadas el 16 de septiembre de 1996 y publicadas en el <i>Diario Oficial</i> del 2 de enero de 1997. | Enmiendas al artículo 8 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer “Convención de París” del 15 de enero de 1992. |
| Ratificada el 22 de septiembre de 1997 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 1 de junio de 1998. | Enmienda al párrafo 2 del artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño del 12 de diciembre de 1989. |
| Ratificado el 16 de abril de 1996 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 1 de septiembre de 1998. | Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” del 17 de diciembre de 1988. |
| Firmada por México el 4 de junio de 1995, ratificada el 12 de noviembre de 1998 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 19 de enero de 1999. | Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Pará” del 9 de junio de 1994. |
| Firmada por México el 22 de mayo de 1991, ratificada el 8 de marzo de 1999 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 13 de agosto de 1999. | Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de 1990. |
| Adhesión de México el 7 de junio de 2000 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 25 de agosto de 2000. | Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. |
| Adhesión de México el 7 de junio de 2000 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 25 de agosto de 2000. | Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. |
| Ratificado el 30 de junio de 2000 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 7 de marzo de 2001. | Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación “Convención de París” del 17 de junio de 1999. |

| | |
|---|---|
| Ratificado el 5 de abril de 2001 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 22 de abril de 2002. | Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Trabajo de las Personas Inválidas del 20 de junio de 1983. |
| Firmado por México el 7 de septiembre de 2000, ratificado el 15 de marzo de 2002 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 22 de abril de 2002. | Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución y la Utilización de los Niños en la Pornografía del 25 de marzo de 2000. |
| Firmada por México el 3 de julio de 1969, ratificada el 15 de marzo de 2002 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 22 de abril de 2002. | Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad de noviembre de 1968. |
| Adhesión de México el 15 de marzo de 2002 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 3 de mayo de 2002. | Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966. |
| Firmado por México el 10 de diciembre de 1999, ratificado el 15 de marzo de 2002 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 3 de mayo de 2002. | Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer del 19 de octubre de 1999. |
| Ratificadas el 15 de marzo de 2002 y publicadas en el <i>Diario Oficial</i> del 3 de mayo de 2002. | Enmiendas a los artículos 17, párrafo 7, y 18, párrafo 2, de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes del 8 de septiembre de 1984. |
| Firmado por México el 7 de septiembre de 2000, ratificado el 15 de marzo de 2002 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 3 de mayo de 2002. | Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados del 25 de mayo de 2000. |

| | |
|--|---|
| Firmada por México el 4 de mayo de 2001, ratificada el 9 de abril de 2002 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 6 de mayo de 2002. | Convención Interamericana sobre Desaparición de Personas del 9 de junio de 1994. |
| Firmado por México el 23 de septiembre de 2003, ratificado el 11 de abril de 2005 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 15 de junio de 2006. | Protocolo Facultativo de la Convención contra los Otros Tratos o Penas Cruelos, Inhumanos o Degradantes del 18 de diciembre de 2002. |
| Ratificada el 5 de julio de 2006 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 26 de febrero de 2007. | Convención sobre la Protección y Promoción de las Expresiones Culturales del 20 de octubre de 1989. |
| Adhesión de México el 20 de agosto de 2007 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 9 de octubre de 2007. | Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte del 15 de diciembre de 1990. |
| Adhesión de México el 26 de septiembre de 2007 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> del 26 de octubre de 2007. | Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Interamericano sobre Derechos Civiles y Políticos, destinados a Abolir la Peña de Muerte del 15 de diciembre de 1989. |
| Firmada por México el 30 de marzo de 2007, ratificada el 17 de diciembre de 2007 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> del 2 de mayo de 2008. | Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo del 13 de diciembre de 2007. |

2. En estas tablas queda claro cómo México fue renuente a ratificar instrumentos internacionales de derechos humanos, aunque acabó aceptándolos, pero después de muchos años. Por ejemplo, los dos pactos de Naciones Unidas de 1966, cuya adhesión por parte de México ocurrió hasta 1981, o la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, al cual se adhirió hasta 2000, lo que era realmente absurdo, tratándose de un país que siempre tuvo las puertas abiertas a miles de refugiados, como aconteció en los casos de la guerra civil española o de las dictaduras de América Latina.

Esta situación afortunadamente comenzó a cambiar, como puede constatarse en la tabla expuesta, en los últimos años de la década de los ochenta, situación que a partir de entonces se ha fortalecido.

Algunos aspectos fueron especialmente difíciles en México, como la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a una concepción muy tradicional del concepto de soberanía, la cual tiene una base histórica; recuérdese sólo que a México se le arrebató la mitad de su territorio como consecuencia de una guerra injusta y provocada por el país agresor. Téngase en cuenta que en toda la historia de la humanidad ningún país ha despojado a otro de tal cantidad de territorio.

No obstante, México 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: don Héctor Fix-Zamudio y don Sergio García Ramírez.

3. En México, todos los derechos humanos contenidos en los tratados, convenios o pactos internacionales, a los cuales el país se ha adherido o ratificado, forman parte del derecho interno,³⁴ tal y como dispone, con total claridad, el artículo 133 constitucional: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión”.

³⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 7, pp. 483 y 484; Carpizo, Jorge, *Estudios...*, *cit.*, nota 17, pp. 22-24.

Cada día más, los abogados y los jueces toman en consideración los derechos humanos contenidos en esos tratados, convenios y pactos internacionales. Cada día más, se les conoce mejor y se fortalece la conciencia de que son parte, reitero, del derecho interno del país, con una jerarquía superior a las leyes federales y locales,³⁵ y al mismo nivel que las leyes constitucionales.

³⁵ Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2008, pp. 114-129; Carpizo, Jorge, *Estudios...*, *cit.*, nota 17, pp. 16-22; *id.*, *Temas...*, *cit.*, nota 25, pp. 431-441 y 493-498; Patiño Mansfer, Ruperto, “Los tratados internacionales en la Constitución Mexicana”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM-Facultad de Derecho, t. XLII, núms. 181-182, 1992, pp. 96 y 97.