

MÉXICO: PODER EJECUTIVO Y DERECHOS HUMANOS, 1975-2010

Jorge CARPIZO*

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 1975-2010 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.

* 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.

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.

En 1978 escribí¹ que en 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.
- 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.

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

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

En la actualidad, 2008, 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. Examino esas transformaciones.

El sistema de partido predominante actualmente no existe más. Tenemos un sistema tripartito 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.

² *Ibidem*, pp. 234 y 235.

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 FND— 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.

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 priísta, aquél designó y removió al presidente del PRI como a un miembro más de su

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

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

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.

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 que organizaba 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 hubiera resuelto las respectivas impugnaciones, procediendo a formular la declaración de validez

de la elección y la de presidente electo al candidato que hubiera 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 mayorías abrumadoras.

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

⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, obra citada, nota 1, pp. 143-150 y 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.

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 presupuestales 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 endeudó a generaciones de mexicanos.

Sin embargo, 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

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

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 federal de Diputados 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, 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 se ha avanzado mucho. 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 interpretación 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 de-

⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 761 y 762. Véase Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", *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, núm. 70, 1991, p. 90.

fensa 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.

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

7. También en este aspecto son importantes 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.

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.

- 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 —2 en proceso de desincorporación—, y 7 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 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

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

¹⁰ *Ibidem*, 15 de agosto de 2008.

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 algu-

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, vol. 3, 2007, pp. 105, 107, 112, 116 y 117.

nos periódicos le debieran fuertes cantidades de dinero, con lo cual subordinaban su independencia editorial.

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.

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

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 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 secrecía de los poderes federales, especialmente del Ejecutivo.

11. El 20 de julio de 2007 se publicó una reforma constitucional al artículo 6o. 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 por diversas causas, que han cambiado la correlación de fuerzas federación-entidades federativas; pero este tema se analiza en otra parte de la ponencia.

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.¹⁴

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

¹⁴ 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; del mismo autor, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín

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

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 enuncia, 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 artículo 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.¹⁵

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

¹⁵ 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.

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.

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.

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

extremo poderoso, 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 elite 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, fue 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.

La mayoría de la población aceptó el antiguo sistema político, basado en el presidente de la República como árbitro último

de la vida política y social, 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 trabajadoras. 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 sea, 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. Enuncio 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 6o.),
- 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 4o.),
- 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 4o.).

4. En 1983 se decretó que:

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

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 deben 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 4o.).

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 4o.),

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 1o.),
- 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 1o.),
 - c) La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria. Toda persona tiene derecho a recibir educación del Estado (artículo 3o.). 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 desconcentrado 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 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, y

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.¹⁶

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.

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

¹⁶ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 23-25, 92 y 93.

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.¹⁷

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

Se creó un sistema nacional, 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.¹⁸

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:

¹⁷ *Ibidem*, pp. 94 y 95. Véase Rowat, Donald C., “Por qué un *ombudsman* para supervisar los tribunales”, *Informe del Primer Congreso de Ombudsmanship 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.

¹⁸ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y...*, obra citada, nota 16, pp. 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.

- 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 recesos, 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.¹⁹

X. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS ADOPTADOS O RATIFICADOS

1. A continuación enuncio las declaraciones y los tratados internacionales de derechos humanos adoptados y ratificados por México durante el periodo reseñado.²⁰

¹⁹ Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, obra citada, nota 14, pp. 377-384.

²⁰ 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.

<i>Proclamación</i>	<i>Declaración</i>
10 de noviembre de 1975	Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad
9 de diciembre de 1975	Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas 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 medios de 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 apartheid y la incitación a la guerra
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 fundadas 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
29 de noviembre de 1985	Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del 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 forma de 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

gob.mx/derechos_humanos.php y www2.scjn.gob.mx/tratadosinternacionales/default.htm El cuadro fue estructurado por el licenciado Iván Alfredo Montes Flores bajo la supervisión del autor de este ensayo.

<i>Proclamación</i>	<i>Declaración</i>
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 de 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> el 24 de febrero de 1999	Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

<i>Cronología</i>	<i>Tratado</i>
Firmada por México el 1 de noviembre de 1966, ratificada el 20 de febrero de 1975 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 13 de junio de 1975	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial del 7 de marzo de 1966
Adhesión de México el 4 de marzo de 1980 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 3 de abril de 1980	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid 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> el 28 de abril de 1981	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
Ratificada el 24 de marzo de 1981 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 4 de mayo de 1981	Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954
Ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 7 de mayo de 1981	Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto 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> el 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> el 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> el 20 de mayo de 1981	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 19 de diciembre de 1966
Adhesión de México el 22 de febrero de 1983 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 19 de abril de 1983	Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contratar Matrimonio y el Registro 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> el 21 de abril de 1983	Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados 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> el 6 de marzo de 1986	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984

<i>Cronología</i>	<i>Tratado</i>
Ratificada por México el 12 de agosto de 1987 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 21 de agosto de 1987	Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores del 24 de mayo de 1984
Firmada por México el 10 de febrero de 1986, ratificada el 22 de junio de 1987 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 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> el 17 de septiembre de 1987	Convención Internacional contra el <i>Apartheid</i> en los Deportes del 10 de diciembre de 1985
Ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 24 de enero de 1991	Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países 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> el 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> el 6 de marzo de 1992	Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, del 25 de octubre de 1980
Firmado por México el 13 de junio de 1992, ratificado el 11 de marzo de 1993 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 7 de mayo de 1993	Convenio sobre la Diversidad Biológica del 5 de junio de 1992
Ratificado el 12 de julio de 1993 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 25 de octubre de 1993	Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, del 24 de julio de 1992
Ratificada el 14 de septiembre de 1994 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 24 de octubre de 1994	Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, del 29 de mayo de 1993

<i>Cronología</i>	<i>Tratado</i>
Firmada por México el 7 de abril de 1992, ratificada el 5 de octubre de 1994 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 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> el 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> el 2 de enero de 1997	Enmienda al párrafo 1 del Artículo 20 de la Convención 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> el 2 de enero de 1997	Enmiendas al Artículo 8 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, del 15 de enero de 1992
Ratificada el 22 de septiembre de 1997 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 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 1995
Ratificado el 16 de abril de 1996 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 1 de septiembre de 1998	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, del 17 de noviembre 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> el 19 de enero de 1999	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do 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> el 13 de agosto de 1999	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, del 18 de diciembre de 1990
Adhesión de México el 7 de junio de 2000 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 25 de agosto de 2000	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951
Adhesión de México el 7 de junio de 2000 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 25 de agosto de 2000	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, del 28 de septiembre de 1954

<i>Cronología</i>	<i>Tratado</i>
Ratificado el 30 de junio de 2000 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 7 de marzo de 2001	Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, del 17 de junio de 1999
Ratificado el 5 de abril de 2001 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 22 de abril de 2002	Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de 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> el 22 de abril de 2002	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, del 25 de mayo 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> el 22 de abril de 2002	Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad, del 26 de noviembre de 1968
Adhesión de México el 15 de marzo de 2002 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 3 de mayo de 2002	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de 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> el 3 de mayo de 2002	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, del 6 de octubre de 1999
Ratificadas el 15 de marzo de 2002 y publicadas en el <i>Diario Oficial</i> el 3 de mayo de 2002	Enmiendas a los Artículos 17, párrafo 7 y 18, párrafo 5, de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, del 8 de septiembre de 1992
Firmado por México el 7 de septiembre de 2000, ratificado el 15 de marzo de 2002 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 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> el 6 de mayo de 2002	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada 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> el 15 de junio de 2006	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, del 18 de diciembre de 2002

<i>Cronología</i>	<i>Tratado</i>
Ratificada el 5 de julio de 2006 y publicada en el <i>Diario Oficial</i> el 26 de febrero de 2007	Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, del 20 de octubre de 2005
Adhesión de México el 20 de agosto de 2007 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 9 de octubre de 2007	Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, del 8 de junio de 1990
Adhesión de México el 26 de septiembre de 2007 y publicado en el <i>Diario Oficial</i> el 26 de octubre de 2007	Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinados a Abolir la Pena 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> el 2 de mayo de 2008	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, del 13 de diciembre de 2006

2. En este cuadro 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 no ocurrió hasta 1981, o la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, al cual se adhirió en 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 el cuadro expuesto, 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,²¹ 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...”.

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,²² y al mismo nivel que las leyes constitucionales.

²¹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, obra citada, nota 7, pp. 483 y 484; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 22-24.

²² Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2008, pp. 114-129; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, obra citada, nota 21, pp. 16-22; del mismo autor, *Temas constitucionales*, obra citada, nota 14, pp. 431-441 y 493-498; Patiño Manferrer, 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.