

MÉXICO Y LOS INSTRUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHOS HUMANOS

Alberto SZÉKELY*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Guía metodológica.* III. *Status jurídico de los pactos.* IV. *México ante los pactos.* V. *Inventario ilustrativo de discrepancia y lagunas normativas identificables entre el derecho mexicano y los pactos de derechos humanos.* VI. *Conclusiones.* Anexos: 1. *Lista de firmas, ratificaciones, adhesiones y reservas al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* 2. *Lista de firmas, ratificaciones, adhesiones y reservas al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de su Protocolo Facultativo.* 3. *Texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* 4. *Texto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* 5. *Texto del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

I. INTRODUCCIÓN

El 21 de marzo de 1980, en un discurso oficial el secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, declaró:

Existe una red de instrumentos convencionales, elaborados tanto en el foro mundial como en el regional en las últimas dos décadas, relativos a distintos aspectos de la promoción y protección de los derechos humanos.

Hasta ahora, México no los ha ratificado o siquiera suscrito. El señor presidente resolvió que las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, del Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría General de la República, estudien a fondo la conveniencia de que México sea parte de esos pactos internacionales. Un primer examen cuidadoso de los mismos indica la conveniencia para el país de suscribirlos. Entre la firma, que no obliga legalmente, y la ratificación, habrá oportunidad de un amplio debate en el Congreso sobre la conveniencia de ligarnos a ellos definitivamente, con las reservas que resultarán indispensables para asegurar una estricta concordancia con los preceptos de nuestra Constitución, . . .

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

El propósito de este trabajo es el de ensayar la tarea comparativa, entre las disposiciones del orden interno y las de dos de esos instrumentos, que deberá llevarse a cabo en México para lograr la concordancia aludida. Dichos instrumentos son los principales que, dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas, se han elaborado sobre derechos humanos, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (sobre el que también se hará referencia aquí, como el PDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP).

II. GUÍA METODOLÓGICA

La tarea de analizar la posibilidad de que un Estado otorgue su consentimiento, de manera formal, a un instrumento convencional de derecho internacional, implica desde luego consideraciones de diversa índole. Una de ellas, con un papel preponderante, es la de la relación entre las disposiciones incluidas en el instrumento y aquéllas ya existentes en el orden jurídico interno.

El aceptar un tratado internacional implica incorporarlo al derecho interno, con el cual tiene que estar armonizado y con el que tiene que coexistir.

El proceso de armonización puede ser más o menos difícil, dependiendo del grado de coincidencia entre ambos órdenes. Pueden presentarse varias posibilidades que son altamente relevantes para este trabajo, pues todas ellas tienen que ser tomadas en cuenta, si se ha de seguir una metodología comparativa válida. Éstas son, en orden de creciente dificultad:

1. Que las disposiciones sobre la misma materia, tanto en el orden interno como en el texto del instrumento internacional, sean básicamente idénticas o armónicas.

2. Que las disposiciones del orden interno vayan más allá que las del instrumento, en el sentido de cumplir con demasía, pero sin discrepar, lo ordenado por el texto del instrumento.

3. Que el orden interno sólo prevea en parte las normas del texto internacional, pero sin que la parte sí prevista lo contravenga.

4. Que el orden interno no prevea del todo las normas internacionales estipuladas en el tratado.

5. Que entre las disposiciones sobre una misma materia, tanto en el derecho interno como en el instrumento internacional, hayan discrepancias, en el sentido de que no se podría cumplir uno sin contravenir el otro.

Obviamente, a las dos primeras posibilidades no existe obstáculo para que el Estado otorgue su consentimiento al tratado.

En las instancias 3 y 4, se abren tres posibilidades:

1. Que el texto internacional obligue a que el Estado legisle sobre la materia antes de que éste pueda aceptarlo.
2. Que permita que el Estado legisle subsecuentemente a la aceptación.
3. Que el mismo texto llene el vacío en el orden interno, al ser incorporado a éste.

En la quinta instancia, la solución de la discrepancia dependerá, en cada caso, de las siguientes variables:

1. La manera como se resuelva la vieja polémica de las relaciones entre derecho internacional y derecho interno, y de la consiguiente necesidad de escoger entre la supremacía del uno sobre el otro y viceversa.
2. La flexibilidad de modificación que cada uno de los dos órdenes tenga, con el fin de que ambos se armonicen.

Respecto a la primera variable, la cuestión es meramente académica.

Por una parte, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial*, 5 de febrero de 1917), dispone:

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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.**

Ante una norma tan categórica como la anterior, no hay duda que, para el orden interno mexicano, los tratados estén subordinados a la Constitución.

Sin embargo, por otra parte, en el orden internacional la situación es precisamente la opuesta. El artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que México es parte, dispone que un Estado no puede "invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". La única excepción que admite el derecho internacional a esa regla, es cuando

** Reforma en el *Diario Oficial* del 18 de enero de 1934.

se alegue la nulidad del tratado con base en la causal prevista en el artículo 46 de la misma Convención de Viena:

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.
2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y la buena fe.

En otras palabras, no hay duda que, salvo la vaga excepción arriba apuntada, la Convención de Viena se pronuncia por la supremacía, a nivel internacional, del derecho internacional sobre el derecho interno.

Los tratados de derechos humanos que aquí se estudian comparten una característica con los demás de su género, que en este punto de la supremacía, vista desde una perspectiva dualista como la sugerida arriba, tiene la mayor relevancia: la correlatividad de derechos y obligaciones entre los sujetos partes vinculados en este tipo de instrumentos, es en sí una cuestión académica o teórica por lo relativa. Esto es porque los efectos del cumplimiento o incumplimiento de las normas de estos tratados es una cuestión eminentemente interna. La misma naturaleza de la comunidad internacional y la forma en que ésta está organizada, así lo requiere, aunque con ello se quite al derecho internacional el mayor incentivo para su efectividad, es decir, la reciprocidad. Por desgracia, sí se quiere; pero no se ha llegado a un grado de sofisticación tal, en esta materia, que haga que una violación de derechos humanos por un Estado, dentro de su territorio, afecte en forma real a los intereses de otro Estado, a menos, desde luego, que se trate de sus propios nacionales. Básicamente, un Estado puede aun dar el tratamiento que quiera a su propia población, sin afectar los "intereses vitales" de otros estados, por más que hiera su sensibilidad política o moral.

Así que, la expectativa que tienen los Estados de las demás partes en un tratado de derechos humanos, es sustancialmente distinta a otro, sobre diferente materia, en la que se esperan conductas recíprocas respecto a intereses jurídicamente tutelados.

En conclusión, si lo más importante en el objeto y fin de un tratado de derechos humanos, es que se cumpla internamente, aún más que

vis-a-vis los demás Estados partes, entonces la polémica sobre la cuestión de la supremacía es comprobadamente académica. Luego, lo que interesa es que, al incorporar el tratado al orden interno, todas y cada una de sus disposiciones o las más de ellas que sea posible, sean aplicables, y no que, por discrepar con las del primero, algunas de ellas sean canceladas.

El interés así expuesto será satisfecho despendiendo de la medida a que se pueda resolver la variable de la flexibilidad, ante la existencia de discrepancias.

Dicha flexibilidad puede ser más o menos pobre. El Estado puede enfrentar dificultades al tratar de alcanzar su objetivo de armonizar ambos órdenes, tanto para modificar su orden interno como para lograr sacudirse de aquellas disposiciones del tratado que confluyen con las del primero.

Para la modificación interna, deberá enfrentar una serie de grupos, intereses y facciones políticas que, dependiendo del grado de libertad y democracia reinante, el Estado verá más o menos entorpecida su voluntad de modificar.

Para la externa, le quedan dos posibilidades: o intenta, si puede, renegociar el tratado o, si no, utiliza la vía que ofrece el derecho internacional para llevar al cabo una aceptación sólo parcial del tratado, es decir, el sistema de reservas. En ambos casos deberá enfrentar la necesidad de obtener el consentimiento de los otros Estados partes.

En cuanto a la primera posibilidad, no aplica en el caso que nos ocupa, pues tratándose de pactos multilaterales, la única renegociación que cabe es por el proceso de enmiendas, que excluye precisamente a quienes no los han aceptado.

En cuanto a la segunda, se trata de un mecanismo sujeto a severas limitaciones.

Según el inciso *d*) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena:

...se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecho por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.

La sección 2 de la parte II de la Convención de Viena establece un régimen relativo a las reservas, supletorio principalmente del silencio

sobre las mismas en algunos tratados, como es el caso de ambos Pactos. En esta situación, según la Convención, un Estado sólo puede formular reservas que no sean incompatibles con el objeto y fin del tratado (inciso c, del artículo 19; ver también Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia, en 1951, sobre Reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 1948).

El riesgo que se corre, al recurrir a las reservas como válvula de escape ante ciertas cláusulas convencionales inaceptables, es que, debido al carácter eminentemente consensual de los tratados, los otros Estados partes tienen la prerrogativa de objetarlas, dentro de un período de 12 meses (párrafo 5 del artículo 20 de la Convención de Viena), ya que las reservas pretenden precisamente modificar, en las relaciones entre las partes, los efectos jurídicos de algunas disposiciones del tratado.

Ante este peligro, algunos Estados optan por la más segura práctica de limitarse a emitir una simple "declaración". Con esto, a veces se pretende conseguir objetivos relacionados solamente con el derecho interno, sin efecto jurídico internacional alguno. Otras veces es un velado vehículo para conseguir cierta modificación al nivel de la obligación internacional, intentando escapar el riesgo de una objeción y, a la vez, salvaguardando la posición jurídica del autor de la declaración. La mayoría de las ocasiones se busca "explicar" o "interpretar" el alcance de la disposición en cuestión, mediante una declaración. Sin embargo, como estipula el citado inciso d) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención de Viena, cualquiera de estos actos unilaterales, "...cualquiera que sea su enunciado o denominación...", sea que se le pretenda llamar declaración interpretativa, explicativa, o en otra forma, si resulta en una exclusión o modificación de los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado, entonces se cae en una reserva y, para prosperar, debe contar con el consentimiento tácito o expreso de las otras partes.

De esta segunda consideración se desprende que, si subsisten algunas discrepancias insuperables con los pactos, por no poderse lograr la congruencia vía modificación del derecho interno, México cuenta con las siguientes alternativas para aceptarlos parcialmente:

1. Formular reservas, siempre que éstas no sean "incompatibles con el objeto y el fin" de los Pactos y sujeto, desde luego, a que no sean objetadas por todos los demás Estados partes, lo que es mucho muy comprobable.

La decisión de si una reserva es o no incompatible, quedará en pri-

mera instancia en manos de las otras partes en cada uno de los Pactos. Cada uno de los estados partes tiene el derecho de objetar la reserva, dentro del citado plazo. Al hacerlo, debe decidir si no desea que el Pacto en cuestión entre en vigor entre éste y México, intención que debe manifestar inequívocamente (inciso *b* del párrafo 4, del artículo 20 de la Convención de Viena). Si a pesar de su objeción, está dispuesto a permitir que el Pacto entre en vigor entre él y México, entonces la disposición reservada no aplicará entre ambos en la medida determinada por la reserva. Esto último quiere decir que, en tal instancia, la reserva prospera a pesar de la objeción.

México debe calcular, por tanto, los riesgos de objeciones que se puedan presentar. Estos podrían ser, en orden de gravedad (y dada la materia de los Pactos, cuya aplicación es casi exclusivamente de índole interna, en creciente orden de probabilidad):

a) Que todos los otros Estados partes en el Pacto en cuestión le objeten una o varias de sus reservas a México y que, por una o varias de ellas, manifiesten inequívocamente su intención de que el Pacto no entre en vigor entre cada uno de ellos y el reservante. En este caso extremo, México quedaría fuera del Pacto.

b) Que algunos Estados partes objeten alguna reserva de México, manifestando inequívocamente su intención de que el Pacto no entre en vigor entre cada uno de ellos y México.

c) Que algunos de los Estados partes objeten alguna reserva de México, pero permitiendo que entre en vigor el Pacto entre cada uno de ellos y México, con lo cual prospera, en la práctica, la reserva.

d) Que nadie objete ninguna de las reservas que México tuviera que formular. Ésta es quizá la mayor posibilidad dado que, como se dijo, por su misma naturaleza, el "objeto y fin" de los Pactos de Derechos Humanos es que sean aplicados por las partes dentro de sus territorios y no internacionalmente.

2. Emitir una o varias declaraciones "interpretativas" o "explicativas", cuidando de que éstas no resulten en una exclusión o modificación de los efectos jurídicos de alguna disposición de los Pactos pues, de lo contrario, se caería en el régimen de las reservas, con los riesgos apuntados.

México puede optar en algunos casos por formular declaraciones, en busca de objetivos concretos:

a) Uno puede ser el intentar veladamente una reserva, utilizando una fraseología que no provoque la esperable objeción de algún o algunos Estados partes. Esta muy poco aconsejable alternativa tiene escasas posibilidades de prosperar, pues es de esperarse que las otras partes,

la analicen cuidadosamente y que estimen la verdadera intención en todas sus implicaciones. Si descubren una exclusión o modificación de los efectos jurídicos del Pacto en perjuicio de sus intereses, es probable que la objeten, cayendo así en los riesgos inherentes ya descritos. También es probable que la objeción se base, no en la protección de un interés concreto, sino en el deseo de evitar que se sienta un precedente en la materia. Para México, esta alternativa sería contraria a la buena fe con que tradicionalmente ha actuado en sus relaciones internacionales.

b) Otro puede ser el buscar una exclusión o modificación sólo respecto al derecho o política nacionales, es decir, para exclusivo consumo interno. En este caso, la declaración misma tendría que contener una renuncia expresa a cualquier exclusión o modificación de los efectos jurídicos del Pacto a nivel internacional, lo que prácticamente ventaliza las posibilidades de objeciones.

c) Otro más puede ser el proceder, por estimarse necesario y con la más auténtica buena fe, a interpretar el sentido que para México tiene alguna disposición del Pacto en cuestión, por considerar que éste no es claro y preciso. Aun este caso puede derivar, obviamente, en que la declaración sea considerada como una reserva.

Si no hay discrepancias entre los órdenes jurídicos, o si las que hay son superadas mediante la reforma del orden interno, México no tendrá que recurrir ni a reservas ni declaraciones.

Recapitulando, el resultado de la tarea comparativa entre la legislación nacional y los Pactos, puede arrojar los siguientes resultados:

1. Que se pueden aceptar, porque ambos disponen lo mismo y sin discrepancia alguna.

2. Que se pueden aceptar por no haber discrepancias; pero que, por no estar todas las normas de los Pactos incluidas en la legislación nacional, éstos están de hecho legislando para el orden interno.

3. Que se pueden aceptar, por no haber discrepancias, y a pesar de que no existan en el orden interno normas requeridas por los Pactos para su cabal cumplimiento y aplicación, gracias a que los Pactos permiten que dichas normas se legislen después de la aceptación de los mismos.

4. Que se pueden aceptar, por no haber discrepancias, pero sólo después de que se hayan legislado internamente algunas normas requeridas por los Pactos para su cabal cumplimiento y aplicación.

5. Que se pueden aceptar porque, a pesar de haber discrepancias con leyes internas de jerarquía no constitucional, no las hay en la Constitución misma, por lo que los Pactos derogan a las primeras y se

convierten en derecho interno en esas materias, con rango supremo igual al de la Constitución.

6. Que, dadas las discrepancias, sólo se pueden aceptar si:

- a) Se reforma la legislación nacional, y/o
- b) se pueden interponer reservas exitosamente, y/o
- c) se pueden manifestar, de buena fe, declaraciones auténticas que permitan salvar problemas de índole interno sin modificar el alcance internacional de los Pactos.

III. STATUS JURÍDICO DE LOS PACTOS

Después de muchos años de negociaciones, los Pactos fueron adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas, por resolución 2200 (XXI) del 16 de diciembre de 1966. El primero de ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), entró en vigor el 3 de enero de 1976. El otro, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP), entró en vigor el 23 de marzo de 1976 (28 de marzo respecto a su artículo 41). Con la misma citada resolución de la Asamblea General, se adoptó un Protocolo Facultativo del segundo Pacto, el cual faculta al Comité de Derechos Humanos, creado por este último, a recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de sus derechos internacionalmente reconocidos. El Protocolo entró en vigor el mismo día del Pacto, al darse las 10 ratificaciones o adhesiones que su artículo 9 estipulaba como mínimo.

Los Pactos encontraron su base e inspiración fundamental, desde luego, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por aclamación en la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1949, por resolución 217 A (III). Sin embargo, dada la fuerza meramente moral de tal Declaración y la mecánica tradicional a través de la cual se adoptaron los Pactos en la Asamblea General, sólo se podrá decir que sus disposiciones se han convertido en normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*), una vez que éstas sean aceptadas por todos o virtualmente todos los miembros de la comunidad internacional. En efecto, sólo así se podría aseverar que existe un consenso universal que, por la vía convencional en este caso, haya dado lugar a la consagración de una norma consuetudinaria o principio general de derecho internacional, protectora de todos los derechos que ahora se encuentran en el texto de los Pactos.

Los Pactos estipulaban que 3 meses después de que se cumpliera con el requisito de un mínimo de sendas 35 ratificaciones o adhesiones,

se lograría su respectiva entrada en vigor (artículos 27 del PDSC y 49 del POSP). Ese número se alcanzó 10 años después para ambos Pactos. La cifra requerida en 1966 era baja, pero guardaba mayor proporción (26.5%) entonces con el número total de miembros de la comunidad internacional (133) que con el de ahora (21.5%), significativamente inflado (162) gracias, en buena parte a la fructificación del movimiento de descolonización, en el que también la ONU ha tenido un papel central.

Aún así, en los cuatro años que llevan los Pactos de estar en vigor, solamente otros 25 (PDESC) y 27 (PDCP) Estados los ha ratificado o se han adherido a los mismos, por lo menos hasta finales de 1979. (*Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions. List of Signatures, Ratifications, Accessions, etcetera as at 31 December 1979, doc. ST/LEG/SER.D/11, United Nations, New York, 1980.*)

Ni siquiera la mera firma de los Pactos, a la cual estuvieron abiertos desde el tercer día después de su adopción en la Asamblea General, es indicativa de la fuerza aunque fuese moral de sus disposiciones entre los miembros de la comunidad internacional, lo cual contrasta a todas luces con el caso de la aclamada Declaración Universal de 1948. En efecto, los Pactos sólo han sido firmados por 58 (PDESC) y 57 (PDCP) Estados, de los 121 que fueron negociadores de los mismos.

Recapitulando, de 162 Estados que ahora componen la comunidad internacional (152 miembros de la ONU más Andorra, las dos Coreas, Liechtenstein, Mónaco, San Marino, Suiza y el Vaticano), sólo 60 (PDESC) y 62 (PDSP) Estados han otorgado su voluntad a obligarse jurídicamente por los Pactos, es decir, 37.5% y 38.5%, respectivamente, del total del número de Estados.

Como puede apreciarse, los Pactos están aún, desafortunadamente, muy lejos de constituir una evidencia de la voluntad virtualmente universal de los Estados que constituyen la comunidad internacional.

Las cifras citadas parecen erigirse en ominoso y hasta creíble indicio de que los Pactos apenas constituyen una fracción limitada del derecho internacional, por lo que hace a la amplitud de la aplicabilidad de aquéllos dentro del ámbito personal de validez de éste. El atraso que sufren estos instrumentos hace pensar que, si a los Pactos se les sometiera a un análisis a la luz de algunas teorías, bastante aceptables aunque aún cuestionadas, que pretenden identificar nuevas formas de creación de normas de derecho internacional, aun las más generosas de ellas, que admiten amplias excepciones a la requerida "unanimi-

dad" de una norma supuestamente surgida por la vía de la costumbre (como la llamada "instantánea" o "salvaje"), los Pactos no resistirán la prueba.

En otros términos, si a los Pactos se les sometiera, aún hoy, por ejemplo, a una votación en la Asamblea General, similar a aquella que, el 17 de diciembre de 1970, le ganó no sólo la unanimidad a la Resolución que contenía la Declaración de Principios que Regulan los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional (2749, xxv, 108 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones subsecuentemente invalidadas), sino también, con ello, la pretensión ante los ojos de algunos de que la Declaración tenía fuerza obligatoria, por evidenciar claramente la voluntad de la comunidad internacional, los Pactos en tal prueba, serían lamentablemente derrotados.

IV. MÉXICO ANTE LOS PACTOS

El que los Pactos se mantengan en un nivel más primitivo de creación jurídica internacional, significa que, por ahora, sólo tienen obligatoriedad para aquellos Estados que los han ratificado o que se les han adherido, conforme al principio de *res inter alios acta*.

Para México, concretamente, mientras no se produzca la poca probable situación en que este Estado se convierta en la excepción a una verdadera unanimidad, los Pactos le serán obligatorios sólo cuando los acepte, sea vía ratificación (si escoge pasar por lo que sería una mera "ceremonia" de firma, poco explicable tantos años después de que se les abrió para tal efecto y estando ya en vigor), o vía adhesión (es decir, expresando directamente su consentimiento en obligarse).

Como resultado inevitable de todas las consideraciones hasta aquí formuladas, debe partirse de la premisa de que, para actuar responsablemente, México debe aceptar los Pactos sólo cuando ha hecho lo necesario para asegurar congruencia entre éstos y la legislación nacional.

La Constitución Mexicana ha sido considerada como un muy avanzado instrumento, no sólo en el campo de los derechos humanos más tradicionales (los civiles y políticos), sino en los reconocidos más recientemente (los económicos, sociales y culturales). Apuntar una bibliografía o fuente para substanciar la anterior aseveración, sería ocioso. Pero muchas de las disposiciones constitucionales estipulan amplias libertades que, la misma Constitución o leyes de menor jerar-

quía, hacen que su ejercicio se vea más o menos limitado, a veces hasta derogarlas prácticamente.

Los Pactos son una especie de estatuto universal de lo que idealmente debían ser los derechos humanos en todos los rincones del planeta. Este trabajo debería dar una idea, al llegar a sus conclusiones, de que tanto se acerca México a ese estatuto ideal, por lo menos por lo que hace a la letra de su legislación, que es muy diferente de lo que en verdad se cumple.

V. INVENTARIO ILUSTRATIVO DE DISCREPANCIAS Y LAGUNAS NORMATIVAS IDENTIFICABLES ENTRE EL DERECHO MEXICANO Y LOS PACTOS DE DERECHOS HUMANOS

Este inventario no es estrictamente exhaustivo. En su elaboración, se ha puesto énfasis en el principal instrumento legislativo nacional que estaría internacionalmente contraviniendo las disposiciones de los Pactos, es decir, la Constitución que, según su citado artículo 133, estaría al mismo nivel de aquéllos como ley suprema del país. Así, las disposiciones de instrumentos legislativos nacionales de menor jerarquía a la Constitución y a los Pactos, que estuviesen contraviniendo los Pactos, no tendrían validez desde el momento que éstos entraran en vigor para México. Aún así, algunos de ellos serán referidos cuando se juzgue indispensable, para así ilustrar las diversas consecuencias de la incorporación de los Pactos al orden interno, como se vio en los 6 puntos de la recapitulación metodológica que se hizo al final de la sección II de este trabajo.

Problema 1

El PDCP permite que en ciertas circunstancias excepcionales se suspendan los derechos por él previstos, pero nunca el derecho a la vida, la prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o de someter a alguien contra su voluntad a experimentos científicos, la de la esclavitud, la trata de esclavos y el sometimiento a la servidumbre, la de encarcelar por incumplimiento de obligaciones contractuales, la de ser condenado por actos u omisiones no delictivos al ser cometidos según el derecho nacional o internacional, la de aplicar penas más graves que las aplicables al ser cometido el delito, el derecho al reconocimiento a la personalidad jurídica de todo ser humano, ni las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 4).

La Constitución Mexicana permite al Estado violar todos esos derechos y libertades en caso de suspensión de las garantías individuales, ya que su artículo 29 no contempla limitaciones de ese tipo a la suspensión como lo hace el Pacto:

Lo interesante es que la Constitución anterior, de 1857, por lo menos permitía la suspensión de las garantías "...con excepción de las que garantizan la vida del hombre..." (artículo 29).

Un estudio de las razones por las cuales el constituyente del Congreso de Querétaro abandonó la excepción de 1857, lleva necesariamente a su Diario de Debates. El texto del artículo 29 llegó al Congreso en el Proyecto Constitucional de Venustiano Carranza, ya sin la excepción. En la 38a. Sesión Ordinaria del Congreso se leyó el dictamen formulado por la Comisión que estudió el proyecto, el cual explica como muy "racional", que la salvaguardia de la vida sea abandonada, ya que:

...prácticamente, venía a nulificar el efecto de la suspensión... una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que la exigirá la salvación pública; para que tal medida produzca el efecto deseado, será indispensable dejar a los poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquélla, en vista de las circunstancias. Casos habrá y ya se han visto ejemplos prácticos, en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la importancia del poder público para garantizar la seguridad social.

En la 40a. Sesión se votó el actual artículo 29, sin discusión y por 153 votos a favor, con sólo 6 en contra.

Hay mucho que decir respecto a las evidencias a la mano sobre lo que fue la voluntad del legislador de 1917.

Ciertamente, en primer lugar, su voluntad fue la de permitir, por lo menos, la suspensión del derecho de la vida. Más sujeto a su interpretación es la cuestión de si su voluntad fue la de permitir, en casos de suspensión de garantías individuales, por ejemplo, las torturas, la esclavitud, el desconocimiento de la personalidad jurídica del ser humano y otras salvaguardadas por el Pacto. Es de sugerirse que no, que ni la más estricta interpretación podría arrojar como resultado el darle ese sentido al silencio del legislador.

Por lo tanto, ante estas dos situaciones, quizá México requiera hacer, para la primera, una reserva y, para la segunda, una declaración interpretativa, a menos que decida modificar el artículo 29 para

hacerlo congruente con el Pacto. Esto último no debería ser del todo descabellado. ¿De dónde van a salir los defensores de las torturas y de la esclavitud, aun en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga en grande peligro o conflicto a la sociedad, como estipula el artículo 29 para la suspensión de garantías? La reciente experiencia latinoamericana demuestra que es, precisamente, en momento de suspensión de garantías (muchas veces secuela de golpes de Estado militares), cuando algunas de ellas deban protegerse más.

Si se puede enfrentar sin vergüenza ante la comunidad nacional e internacional, la situación de no reformar el artículo 29, entonces, como se dijo, se requeriría una reserva, que podría manifestar:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece excepción alguna en su artículo 29 a las garantías individuales que se pueden suspender en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Alternativamente, si se quiere limitar la reserva a la demostrada voluntad del legislador, podrían emitirse una reserva y una declaración, como ya se había insinuado.

La reserva diría algo como:

El gobierno de México hace reserva expresa al artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que los antecedentes del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no permiten exceptuar de la suspensión de garantías, el derecho previsto por el artículo 6 del Pacto. Sin embargo, la aplicación del citado artículo 4 se hará, por lo que respecta a las demás excepciones, a la luz de la declaración interpretativa formulada sobre esos efectos por el gobierno de México.

La declaración interpretativa diría:

El gobierno de México declara que, salvo la reserva expresa que ha formulado al artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, está en posición de cumplir con las otras excepciones estipuladas por dicho artículo 4 respecto a los derechos que, según el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán ser suspendidos, en virtud de que los ante-

cedentes de este último no pueden conducir a interpretar la voluntad de su legislador, en el sentido de que aun durante una suspensión de garantías, se permita al Estado el llevar a cabo torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, de someter a individuo alguno contra su voluntad a experimentos científicos, a la esclavitud, la trata de esclavos o la servidumbre, al encarcelamiento por incumplimiento de obligaciones contractuales, la condena a individuo alguno por actos u omisiones no delictivas en el momento de su comisión según el derecho nacional o internacional, la aplicación de penas más graves que las aplicables al ser cometido el delito, el desconocimiento de la personalidad jurídica de ser humano alguno, o negar las libertades de pensamiento, conciencia o religión.

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Constitución Política	5/II/17	29	En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.	PDCP	4	1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
						2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.
						3. Todo Estado parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados

<i>Ley</i>	<i>D. O. Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
		<p>sin demora al Congreso para que las acuerde.</p>			<p>partes en el presente Pacto, por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspenso y de los motivos que hayan suscitado la suspensión por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.</p>
	6				<p>1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.</p>
					<p>2. En los países que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sen-</p>

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
			tencia definitiva de un tribunal competente.			
		3.	Quando la privación de la vida constituya delito de genocidio, se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio.			
		4.	Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.			
		5.	No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni de gravidez.			
		6.	Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Es-			

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
						tado parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.
		7				Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.
		8				1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidos en todas sus formas.
						2. Nadie estará sometido a servidumbre.
						3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;
						b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que se prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumpli-

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D.O. Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
					miento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;
					c) No se considerarán como "trabajo forzoso u obligatorio", a los efectos de este párrafo:
					i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exigen normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;
					ii) El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia;
					iii) El servicio impuesto en

<i>Ley</i>	<i>D.O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
						<p>caso de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;</p> <p><i>iv)</i> El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.</p>
		11				Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.
		15				<p>1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.</p> <p>2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de</p>

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

Ley	D.O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
						cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.
		16				Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
		18				1. Toda persona tiene derecho a la libertad del pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

Problemas 2 y 3

El PDCP consagra la libertad de manifestar la religión individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza. Acepta el Pacto limitaciones a esta libertad sólo cuando la ley las disponga, para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás (artículo 18).

El artículo 24 de la Constitución prohíbe el culto público y lo relega a los recintos de los templos.

El artículo 18 del Pacto prohíbe medidas coercitivas contra la libertad de religión.

El artículo 24 de la Constitución ordena que los templos estén siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

El artículo 18 del Pacto garantiza la libertad de los poderes o tutores legales para que los hijos reciban la educación religiosa que deseen.

El artículo 3 de la Constitución ordena que la educación se mantenga ajena a cualquier doctrina religiosa.

La intolerancia religiosa de la legislación mexicana no sólo se opone al artículo 18 del Pacto, sino a su artículo 2, que garantiza los derechos humanos en general.

Si se estimara que el país no ha madurado frente a las condiciones de siglos anteriores que llevaron a la adopción de dichas normas, será inevitable hacer una reserva como la siguiente:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 24, prohíbe el culto religioso en público y ordena la vigilancia de los templos por la autoridad, y en su artículo 3 estipula que la educación sea laica.

También el artículo 13 del PDESC garantiza la libertad de educación religiosa, en escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que se ajusten a las normas mínimas adoptadas por el Estado en materia de enseñanza, así como la de establecer instituciones particulares de enseñanza que se ciñan a tales normas.

Además de la citada discrepancia en el artículo 3, otras en la misma disposición constitucional prohíben a las corporaciones religiosas, a los ministros de culto y a las sociedades por acciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, que intervengan en la

educación primaria, secundaria y normal, y en la destinada a obreros o a campesinos.

Por otra parte, el mismo artículo 3 requiere a los particulares que pretenden intervenir en una educación, que obtengan previa autorización del poder público, misma que puede ser negada o revocada sin que proceda juicio o recurso alguno en contra, con lo que se violaría el párrafo 3 del artículo 2 del PDCP, que garantiza el derecho a interponer un recurso efectivo contra la violación de los derechos humanos.

Similar legislación se encuentra en la Ley Federal de Educación (*Diario Oficial*, 29 de noviembre de 1973), en sus artículos 9 y 32.

Nuevamente, si no se han sobrepasado estos problemas de la juventud del México independiente, se requeriría una reserva como la siguiente:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en virtud de que el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos excluye a las corporaciones religiosas, a los ministros de culto y a las sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, de intervenir en la educación primaria, secundaria y normal, y en la destinada a obreros o a campesinos. También se hace reserva a ese artículo, al igual que al artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que el citado artículo 3 constitucional requiere a los particulares la obtención de una autorización expresa para intervenir en los citados niveles y tipos de educación, misma que puede ser negada o revocada sin que contra ello proceda recurso alguno.

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley	D. O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
Constitución Política	5/II/17 Reforma D.O. 30/XII/46	3/1	Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.	PDESC	13/3	Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquélla satisfaga las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
		3/II	Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero, por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, proceda juicio o recurso alguno, sin que contra tales resoluciones Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen		/4	Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.
		4/IV				

LEGISLACIÓN NACIONAL PACTOS

Ley	D. O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
Ley Federal de Educación	29/XI/73	9	<p>actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos.</p> <p>"Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva y predominantemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos."</p>			
		32	<p>"...Por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, deberá obtenerse,</p>			

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D.O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Constitución Política	5/II/17	24	precisamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado.” Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.	PDCP	18	1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.
		3/1	“Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa...”			2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.
						3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D.O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
						<p>públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.</p> <p>4. Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.</p>

Problema 4

Quizá una de las más graves discrepancias entre la legislación nacional y el PDCP, sea la que se refiere a los artículos 25 y 26 de éste.

El artículo 25 garantiza los derechos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a votar, a ser votado y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

El artículo 130 constitucional contradice severamente el artículo 25 y otras disposiciones del PDCP.

El artículo 130 no es sino la base fundamental de toda una serie de instrumentos legislativos encaminados a desconocer los derechos de los ministros de culto, hasta el punto de negarles su personalidad jurídica para casi todos los efectos (contrario al artículo 16 del PDCP).

Hay en la historia de México, a la vez, toda una lista de argumentos incontestables que llevaron a esa legislación.

Quizá recientes debates a nivel nacional hayan demostrado que el país aún no ha madurado esos argumentos.

El artículo 130 desconoce la personalidad de las iglesias, permite a las legislaturas de los Estados determinar el número máximo de ministros de culto, según las necesidades locales; exige la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el ministerio de cualquier culto (contrario a los artículos 2 y 26 del PDCP); les retira la libertad de expresión (artículo 19 del PDCP) al prohibirles hacer crítica pública o privada en junta de las leyes fundamentales del país o de las autoridades (contrario al artículo 18 del PDCP); les niega el derecho a votar o a ser votados y para asociarse con fines políticos (contrario al artículo 25 del PDCP). El mismo artículo interfiere en el manejo de los templos, niega validez oficial a la enseñanza impartida por los ministros de culto, limita las publicaciones confesionales a que se abstengan de mencionar asuntos políticos o públicos, prohíbe denominaciones de tipo religioso en el nombre de agrupaciones políticas y las reuniones políticas en los templos, limita los derechos de sucesión de los ministros de culto y, respecto a la adquisición de inmuebles, los considera como extranjeros al remitirlos al artículo 27 constitucional.

Obviamente, los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución niegan a los ministros de culto la posibilidad de ser diputados, senadores o presidentes, como lo hacen otras leyes para impedirles ser jueces, notarios, etcétera.

La libertad profesional está restringida con la prohibición del artículo 5 de la Constitución al establecimiento de órdenes monásticas (con-

trario al artículo 6 del PDESC). El artículo 27 prohíbe a las asociaciones religiosas la adquisición, posesión o administración de bienes inmuebles.

El artículo 135 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (*Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1977), obviamente excluye a los ministros del padrón electoral. Su artículo 245 les impone multa si inducen al electorado en favor o en contra de un candidato o a la abstención.

La ley Reglamentaria del artículo 130 constitucional (*Diario Oficial*, 18 de enero de 1917), está salpicada a lo largo de todo su texto, de disposiciones similares, limitando a los ministros de culto en toda suerte de derechos y sujetándolos a multas y términos de prisión especiales. Su artículo 7 los somete a la "vigilancia de la autoridad" por su influencia moral.

La reserva que México tendría que interponer para preservar estas disposiciones domésticas, sería verdaderamente singular, pues tendría que dirigirse a varios artículos de ambos Pactos. Quizá lo más recomendable, para evitar una verdadera maraña de envíos y renvíos a diversos artículos, sea formular una sola reserva en general, que podría decir:

El gobierno de México hace reserva expresa de cualquier disposición del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (o de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), que se contraponga al artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a cualquier otra norma legislada con base en ese artículo, en el que los ministros de culto están sujetos a un régimen especial en cuanto a sus derechos individuales.

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D.O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Constitución Política	5/II/17	130	Corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.	PDCP	25	Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
			El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera. El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos previstos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.	PDCP	26	Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión
			La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley. La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones reli-			

LEGISLACION NACIONAL

PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
			<p>giosas denominadas iglesias.</p> <p>Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.</p> <p>Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.</p> <p>Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento.</p> <p>Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país de las autoridades en particular, o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.</p> <p>Para dedicarse al culto nuevos locales abiertos al público se nece-</p>			<p>nes políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</p>

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

Texto

Art.

Pacto

Texto

D. O. Art.

Ley

sita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.

El encargado de cada templo en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de diez mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encar-

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
			<p>gado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.</p> <p>Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.</p> <p>Las publicaciones periódicas de carácter confesional ya sean por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales, ni</p>			

LEGISLACIÓN NACIONAL PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
			<p>informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionario de las instituciones públicas.</p> <p>Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.</p> <p>No podrá heredar por sí, ni por interposición persona, ni recibir por ningún título, un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa, o de fines religiosos, o de beneficencia.</p> <p>Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto, o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.</p>			

PACTOS

LEGISLACION NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Text</i>
			Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se registrarán, para su adquisición por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.			
			Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.			
			Reforma			
	29/IV/33	55/VI	"Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos: ...VI. No ser ministro de algún culto religioso..."			
			Reforma			
	9/II/72	58	"Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la elección." "Para ser presidente, se requiere: ..IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser miembro de algún culto."			
		82/IV				
Código Civil	26/III/28	1325	"Los ministros de los cultos no			

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	30/XII/77	15	pueden ser herederos por testamento de los ministros del mismo culto o de un pariente con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado. La misma incapacidad tienen los ascendientes, descendientes, cónyuges y hermanos de los ministros, respecto de las personas a quienes éstos hayan prestado cualquiera clase de auxilios espirituales, durante la enfermedad de que hubieran fallecido, o de quienes hayan sido directores espirituales los mismos ministros."			
		26	(Pide para ser presidente, senador o diputado que llenen los requisitos de los artículos 82, 55/VI y 58, respectivamente).			
			(Pide el registro ante la Comisión Federal Electoral para ostentarse como partido político nacional. El artículo 29 dice que la negativa es definitiva y no admite recurso alguno).			
Constitución Política	5/II/17	5	"...El Estado no puede permitir			

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D.O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
			que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretenda erigirse...			

Problema 5

El PDCP permite a un extranjero, que está siendo sujeto a expulsión, a que su caso sea revisado por autoridad competente, a menos que lo anterior sea inaceptable por "razones imperiosas de seguridad nacional" (artículo 13).

El artículo 33 de la Constitución niega tal recurso, o cualquier otro, aun si no median esas razones excepcionales permitidas por el Pacto.

Es de estimarse que ambas disposiciones no pueden coexistir.

México debe, o reformar el artículo 33 para limitar la facultad del Ejecutivo al requisito del Pacto, o interponer una reserva, cuyo texto tendría que ser algo como:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos, en virtud de que el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no exige, al Ejecutivo, que medien razones imperiosas de seguridad nacional para poder ejercer su facultad exclusiva de "...hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya presencia juzgue inconveniente".

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Constitución Política	5/11/17	33	Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país.	PDCP	13	El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en el presente Pacto, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una <i>decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello</i> , se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión ante la autoridad competente o bien, ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.
					2	1. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, <i>origen nacional</i> o social, posición

*Ley**D. O. Art.**Texto**Pacto**Art.**Texto*

económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
						<p>b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial;</p> <p>c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.</p>

Problema 6

El PDCP obliga al Estado a otorgar una reparación a quien haya sido detenido o preso ilegalmente (párrafo 5 del artículo 9), y una indemnización a quien haya sido condenado en sentencia firme injustamente (párrafo 6 del artículo 14).

La Constitución no prevé tales derechos. El Código Penal para el Distrito y Territorios Federales (*Diario Oficial*, 14 de marzo de 1931), estipula la obligación de reparar el daño por delitos cometidos por funcionarios y empleados del Estado, haciéndola recaer en éste sólo subsidiariamente (fracción VI del artículo 32); pero no tipifica como delito el someter a una persona injustamente a juicio.

Por tanto, si se acepta el Pacto, el mismo estaría legislando la responsabilidad directa del Estado y su consiguiente derecho de compensación para la víctima, en casos de detención o apresamiento ilegales o de condena injusta en sentencia firme.

Si México no está dispuesto a aceptar tal obligación, deberá inevitablemente interponer una reserva. Ésta podría decir:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 9 párrafo 5 y del artículo 14 párrafo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que la legislación nacional no contempla los derechos por ellos estipulados.

Aquí no cabe, como en el caso del derecho a la seguridad, acogerse a la protección del artículo 2 de los respectivos Pactos, a fin de promover cumplimiento cuando las posibilidades permitan al país tomar medidas para garantizar su efectividad. Éste sería un caso de decisión drástica, por el cual el Estado decide que no se compensará a quien sea detenido o apresado ilegalmente, ni a quien sea condenado injustamente en sentencia firme. Nada, pues, tiene que ver con las posibilidades de implementación al alcance del país, sino de una decisión puramente política.

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Código Penal para el Distrito Federal	14/VIII/31	32/VI	"Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29: ...VI. El Estado subsidiariamente, por sus funcionarios y empleados".	PDCP	9/5	5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.
				PDCP	14/6	6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

Problema 7

El PDESC estipula el derecho de fundar sindicatos y de afiliarse a ellos libremente, sin más restricciones que las dictadas por la ley para proteger, "en una sociedad democrática", la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades ajenos (artículo 8).

A este vago lenguaje, debe imputársele el no poder emitir un juicio sobre algunas más o menos severas restricciones impuestas por la ley mexicana.

Es difícil saber si tipifican las restricciones autorizadas por el Pacto, por ejemplo, la prohibición en el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 (*Diario Oficial*, 28 de diciembre de 1963), de que haya más de un sindicato en una dependencia y de que, en caso de conflicto, el mayoritario sea, sin lugar a apelación, el reconocido; o la del 69, que impide a los trabajadores dejar de formar parte de un sindicato, a menos que se les expulse; o la del 72, que requiere el "registro" de un sindicato ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como requisito del reconocimiento de su personalidad; o la del 79, que les niega el derecho de hacer propaganda religiosa.

También autoriza el Pacto que se restrinjan estos derechos a los casos de miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado (párrafo 2 del artículo 8). No es así, sin embargo, en el caso de los empleados bancarios.

Del texto del Reglamento de Trabajo de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (*Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1953), se desprende que los empleados bancarios no pueden negociar sus condiciones de trabajo en forma colectiva, lo que los excluye del efectivo ejercicio de su derecho de libertad sindical y de su derecho de libre sindicalización, así como, obviamente, de su derecho de huelga, situación que es, no sólo contraria al Pacto, sino a la misma Constitución.

Si se desea perserverar en la vigencia de estas disposiciones del citado Reglamento, no quedará más remedio que formular una reserva. De lo contrario, el Pacto las derogará. Las reserva, por su parte, podría decir:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en virtud de las disposiciones del Reglamento de Trabajo de las Instituciones del Crédito y Organizaciones Auxiliares, cuyo articulado sólo prevé relaciones de trabajo de tipo individual en dichos establecimientos.

LEGISLACIÓN NACIONAL.

PACTOS

Ley	D.O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.	28/XII/63	68	"En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese trabajo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario."	PDESC	8	a) <i>El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;</i> b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
		69	"Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados."			
		71	"Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia, otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros."			
		72	"Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a éste, por duplica-			

Ley	D. O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
			do, los siguientes documentos:			
			I. El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación;			d) <i>El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.</i>
			II. Los estatutos del sindicato;			
			III. El acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquella. y			2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.
			IV. Una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador.			3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.
			El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios que estime más prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trata y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad, para proceder, en su caso, al registro.			

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL.

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
		73	"El registro de un sindicato se cancelará por disolución del mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por persona interesada y el Tribunal, en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretendan ser mayoritarias, ordenará desde luego, el recuento correspondiente y resolverá de plano."			
		75	"Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos."			
		79	"Queda prohibido a los sindicatos: I. Hacer propaganda de carácter religioso; II. Ejercer la función de comerciantes con fines de lucro; III. Usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen; IV. Fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades, y			

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley	D. O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
			V. Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.			
	84		"La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se registrará por sus estatutos y, en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos que señala la ley. En ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación."			
Reglamento de Trabajo de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.	30/XII/53		Del articulado se desprende que los empleados no puedan negociar en forma colectiva sus condiciones de trabajo (no sindicatos), ni ejercer el derecho de huelga; por lo tanto, no libertad sindical, no derecho de sindicación, no derecho de huelga. <i>Idem.</i> Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.			
Ley del Instituto de Seguridad	28/V/76					

Problema 8

El PDCP estipula el derecho de asociarse libremente (artículo 22), así como de participar en los asuntos públicos y en elecciones en que se garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (artículo 25). Esto, obviamente, supone la libertad de constituir partidos políticos.

El artículo 21 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (*Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1977), requiere del registro de un partido político para gozar de personalidad jurídica, mismo que debe obtenerse ante la Comisión Federal Electoral. El artículo 33 de esa ley autoriza a la Comisión a negar el registro, en forma definitiva y sin admitir recurso alguno. Esto iría obviamente en contra del Pacto, cortando el derecho a elecciones libres, así como del artículo 3 de éste, que prevé el derecho de toda persona a promover un recurso efectivo para defender sus derechos humanos.

Es irremediable, por tanto, en caso de que no se derogue tal facultad inapelable a la Comisión, una reserva, en términos como los siguientes:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que el artículo 33 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales desconoce supuestos partidos políticos no registrados ante la Comisión Federal Electoral. Igualmente, hace reserva expresa del artículo 3 de dicho Pacto, en virtud de que la citada ley, en su artículo 33, facultada a la referida Comisión a negar definitivamente el registro a un supuesto partido político, sin que la negativa admita recurso alguno.

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.	30/XII/77	33	"Dentro del plazo máximo de 45 días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, la Comisión Federal Electoral resolverá lo conducente. Cuando proceda, expedirá certificado haciendo constar el registro. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará al interesado. Su resolución será definitiva, no admitirá recurso alguno y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación."	PDCP	22	1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente...."
					25	<p>Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2. y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y opor- tunidades:</p> <p>a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p>b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;</p> <p>c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p>

Problema 9

El PDCP estipula el derecho de los ciudadanos de votar en elecciones (artículo 25).

El mismo derecho está garantizado para los ciudadanos en el artículo 35 de la Constitución. Sin embargo, el artículo 38 prevé la suspensión de éste, precisamente por incumplir la obligación de votar, estipulada en el artículo 36. La suspensión es de un año, y no está autorizada en el Pacto.

Por lo tanto, a menos que se modifique la legislación nacional, buscando modos de penalizar al abstencionista, deberá hacerse una reserva. Ésta podría decir:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos, en virtud de que el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula la suspensión por un año del derecho de voto, entre otros, ante el incumplimiento de la obligación del ciudadano de votar, prevista en su artículo 36.

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley	D. O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	5/II/17	38	"Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 3 . Esta suspensión durará un año..."	PDCP	25	Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
		36/III	"Votar en las elecciones populares, en el distrito electoral que le corresponda."			

Problema 10

El PDESC reconoce el derecho a la seguridad social, incluso al seguro social, a toda persona (artículo 1).

México, al aceptar el Pacto, estaría legislando el reconocimiento de ese derecho para sectores de la población que, como una buena parte del agrícola, no lo tienen ahora por no estar previsto en la legislación nacional. Jurídicamente, el respeto de dicho derecho y sus consiguientes beneficios, podrían ser exigibles al Estado por parte de cualquier individuo. Su cumplimiento, entonces, sería inevitable.

Por lo anterior, México debe estar preparado para garantizar efectivamente ese derecho. Si no lo está, no le quedaría más que formular reserva, cuyos términos podrían ser:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mientras no culmine el proceso por el que el país ha venido, paulatinamente y en la medida de sus posibilidades, reconociendo en su legislación nacional el derecho a la seguridad social, incluso al seguro social, a sectores cada vez más mayoritarios de la población.

Quizá más recomendable aún, sea que México emita en este caso una declaración interpretativa, acogiéndose al artículo 2 del Pacto, en términos como:

El gobierno de México declara que considera que el derecho previsto en el artículo 9 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, constituye una de esas materias que, según el artículo 2 del mismo, involucran el compromiso de adoptar las medidas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos en él reconocidos, lo que México hará en la medida de sus posibilidades, como continuación del proceso nacional que ha permitido que, paulatinamente, dicho derecho haya venido alcanzando a sectores cada vez más mayoritarios de la población.

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
			Trabajadores agrícolas, por ejemplo, no gozan de ese derecho.	PDESC	9	Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Problema 11

El PDCP garantiza el derecho de asistencia gratuita por intérpretes, a toda persona acusada de un delito y que comparezca en proceso ante un tribunal, si esa persona no comprende o no habla el idioma empleado en este tribunal (inciso f, del párrafo 3 del artículo 14).

Por el contrario, el artículo 263 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal (*Diario Oficial*, 29 de enero de 1969), obliga al pago por interpretación de declaraciones en idioma extranjero. El Pacto derogará esta disposición, a menos que se quiera hacer reserva al mismo para salvaguardarla, lo que es improbable.

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.	29/I/69	263	Por asistencia ante las autoridades judiciales para traducir declaraciones en idioma extranjero, por cada hora o fracción \$10.00. Por traducción de cualquier documento, por hoja \$10.00.	PDCP	14/3/f)	Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: ...f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;...

Problema 12

Los dos Pactos prohíben la discriminación por motivo de raza o nacionalidad (artículos 2 y 3 de ambos).

La fracción VII del artículo 21 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización (*Diario Oficial*, 20 de enero de 1934), somete a aquellos que no son indolatinos o españoles a un proceso de naturalización regular, mientras que a éstos les permite la "naturalización privilegiada" por un procedimiento especial.

De no reformarse tal disposición, se requeriría una reserva, como sería, por ejemplo, la siguiente:

El gobierno de México hace reserva expresa de los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (o de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), en virtud de que la Ley de Nacionalidad y Naturalización favorece a los indolatinos y españoles residentes en la República con un procedimiento especial para naturalizarse en forma privilegiada.

LEGISLACIÓN NACIONAL PACTOS

Ley	D. O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
Ley de Nacionalidad y Naturalización	20/1/34	21	<p>"Pueden naturalizarse por el procedimiento especial que señala este capítulo las personas siguientes:</p> <p>VII. Los indolatinos y los españoles de origen que establezcan su residencia en la República..."</p>	PDCP o PDESC	2	<p>Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</p> <p>Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.</p>
					3	

Problema 13

El PDESC dispone que no debe haber discriminación alguna a niños y adolescentes por razón de filiación o cualquier otra condición (párrafo 3 del artículo 10).

El artículo 1612 del Código Civil para el Distrito Federal, niega al adoptado el derecho de sucesión entre éste y los parientes del adoptante, como lo tendría cualquier hijo.

Sólo cabría, de no desearse la reforma interna, una reserva en términos como los siguientes:

El gobierno de México hace reserva expresa del párrafo 3 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en virtud de que el artículo 1612 del Código Civil para el Distrito Federal no admite los mismos derechos sucesorios al adoptado que al hijo natural o legítimo.

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Código Civil para el Distrito Federal	26/III/28	1612	"El adoptante hereda como un hijo, pero no hay derecho de sucesión entre el adoptado y los parientes del adoptante."	PDESC	10/3	3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición.

Problema 14

El PDCP estipula derechos civiles y políticos que no pueden suspenderse sino en virtud de su artículo 4, en situaciones excepcionales. La generalidad de la suspensión se infiere obviamente de las circunstancias en que ésta se permite.

La legislación mexicana la permite también para situaciones excepcionales, pero también en otras y no para la generalidad de la ciudadanía, sino para individuos específicos que se colocan en ciertas hipótesis.

El artículo 38 de la Constitución la permite para los que cumplan su obligación de inscribirse en el catastro local y en los padrones electorales, de alistarse en la Guardia Nacional, de votar o desempeñar los cargos para los que fueron votados. También la permite para aquellos que están sujetos a un proceso criminal que merezca pena corporal, o que están extinguiendo dicha pena, para los vagos o ebrios consuetudinarios, los prófugos de la justicia y, peor aún, por "sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión". Esto último da carta blanca al poder judicial para suspender los derechos humanos como castigo por, teóricamente, cualquier falta o delito.

Además, el Código Penal para el Distrito Federal (*Diario Oficial*, 14 de agosto de 1931) autoriza a suspender los derechos y políticas de los mexicanos culpables de delitos contra la seguridad de la nación, hasta por 10 años, y de hasta 40 años en los casos de traición a la patria y espionaje.

No es necesario apuntar lo inevitable de una reserva, como la siguiente:

El gobierno de México hace reserva expresa del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 38, así como el Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 143, establecen la suspensión de derechos políticos para algunos individuos que actúan en contravención de algunas normas de ambos instrumentos.

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

Ley	D. O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	5/II/17	38	<p>"Los derechos prerrogativos de los ciudadanos se suspenden:</p> <p>I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;</p> <p>II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;</p> <p>III. Durante la extinción de una pena corporal;</p> <p>IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;</p> <p>V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y</p> <p>VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.</p> <p>La ley fijará los casos en que</p>	PDCP	4	<p>1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.</p>
						<p>2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.</p>
						<p>3. Todo Estado parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar, inmediatamente a los demás Estados partes en el presente Pacto, por</p>

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
			se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.			conducto del secretario general de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.
Código Penal para el Distrito Federal.	14/VIII/31	143	"Cuando de la comisión de los delitos a que se refiere el presente título resultaren otros delitos, se estará a las reglas del concurso. Además de las penas señaladas en este título, se impondrá a los responsables si fueren mexicanos, la suspensión de sus derechos políticos por un plazo hasta de diez años, que se computará a partir del cumplimiento de su condena. En los delitos comprendidos en los capítulos I y II del presente título, se impondrá la suspensión de tales derechos, hasta por cuarenta años."			

Problema 15

El PDCP establece que no habrá caso alguno en el que no se pueda conceder el indulto de la pena capital (párrafo 4 del artículo 6).

El artículo 112 de la Constitución niega el indulto a aquellos sentenciados por delitos oficiales, es decir, por delitos cometidos durante y en el ejercicio de un encargo oficial. Si tal delito fuera, por ejemplo, alguno de los que, según el artículo 22 de la misma Constitución, merecen la pena de muerte, como sería el caso de traición a la patria en guerra extranjera, el sentenciado no podría ser indultado, con lo que se violaría el Pacto.

De no desearse la derogación del artículo 112, técnicamente procede una reserva, la que podría decir:

El gobierno de México hace reserva expresa del párrafo 4 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 112, no prevé el derecho de indulto por delitos oficiales y que, entre ellos, podrían estar algunos que, según su artículo 22, merecerían la pena capital.

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	5/II/17	12	"Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto."	PDCP	6/4	"Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena. La amnistía, el indulto o la conmutación de pena capital podrán ser concedidos en todos los casos."

Problema 16

El PDCP tolera la pena de muerte sólo para los más graves delitos, pero sin definirlos concretamente (artículo 6).

La Constitución le permite también en lo que aparentemente se consideran los más graves delitos, que se enumeran en su artículo 22.

El problema es si alguna de las categorías del artículo 22 serían captadas por las otras partes en los Pactos, como merecedoras de tal calificación. Hay algunas de ellas que quizá tuvieran una racionalidad entendible en el momento de la redacción de la Constitución de 1917, hace 63 años, pero no necesariamente ahora.

Aunque el asunto parece meramente académico, puesto que ninguna legislación de los Estados de la Federación o del Distrito Federal prevé la pena de muerte, mientras esté en el artículo 22, seguirá siendo una sanción que se puede llevar a cabo constitucionalmente.

Lo importante es si México desea seguir sujetando a, por ejemplo, cualquier incendiario, la posibilidad de que se le aplique la pena de muerte.

Aunque quizá lo más recomendable sea que la Constitución se torne absolutamente abolicionista, mediante la derogación de esa parte del artículo 22, si no se desea siquiera restringir las categorías al mínimo con una reforma al mismo, entonces por puridad en la técnica quizá convenga emitir una declaración interpretativa en términos similares a los siguientes:

México declara que, al no estar tipificados ni enumerados los delitos por los cuales el párrafo 1 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, admite la imposición de la pena de muerte, dicha tipificación y enumeración debe entenderse en manos de cada Estado parte, para cuyos efectos aplica lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos y, en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plaguario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar."

Ley	D. O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
Constitución Política	5/II/17	22	Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida al homicida con alevostia, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.	PDCP	6	<p>1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho está protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.</p> <p>2. En los países que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.</p> <p>3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Conven-</p>
		14	A ninguna ley se dará efecto re-			

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
			<p>troactivo en perjuicio de persona alguna.</p> <p>Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.</p> <p>En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.</p> <p>En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.</p>			<p>ción para la prevención y la sanción del delito de genocidio.</p>
						<p>4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.</p>
						<p>5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez.</p>
						<p>6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.</p>

Problema 17

Tanto el PDESC como el PDCP insisten en la prohibición de la discriminación por razón de sexo (artículos 2 y 3 en cada Pacto).

La igualdad jurídica entre hombre y mujer fue especificada con la reforma al artículo 4 de la Constitución (*Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1974), pero la legislación nacional aún contiene un sin fin de disposiciones que aún discriminan contra la mujer, aunque a veces desde el punto de vista de redacción solamente y que convendría fuesen ajustadas.

La Ley General de Población (*Diario Oficial*, 7 de enero de 1974), por ejemplo, habla en el inciso *b*) de la fracción VII de su artículo 101, del derecho de los asilados políticos para traer a sus esposas a territorio nacional.

Quizá casos más típicos y graves se encuentren en las disposiciones legales sobre delitos sexuales.

El estupro, por ejemplo, sólo lo tipifica el Código Penal para el Distrito Federal, cuando la víctima es una mujer (artículo 262). Lo mismo pasa con el rapto (artículo 267). En el caso de violación, el Código estipula una mayor pena para el padrastro o amasio de la madre del ofendido en contra del hijastro y no la situación de la madrastra (artículo 266 bis).

Por su parte, el artículo 311 del mismo Código habla sólo de la corrupción de un menor por parte de un varón.

Sería quizá oportuno, para cubrir simplemente estos casos, emitir una declaración interpretativa en términos como los siguientes:

El gobierno de México declara que está en mejor posición de aceptar los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (o de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), gracias a la reforma, el 31 de diciembre de 1974, del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se consagró específicamente la igualdad jurídica de hombre y mujer, en el entendido de que todas las demás disposiciones de la legislación nacional deban considerarse a la luz de tal reforma.

Ley	D. O.	Art.	Texto	Pacto	Art.	Texto
Código Penal para el Distrito Federal	14/VIII/31	262	"Al que tenga cópula con mujer de dieciocho años, casta y honesta, obteniendo su consentimiento por medio de seducción o engaño, se le aplicarán de un mes a tres años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos.	PDCP o PDESC	2	1. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
		266 bis	Cuando la violación fuere cometida con intervención directa o inmediata de dos o más personas, la prisión será de ocho a veinte años y la multa de cinco mil a doce mil pesos. A los demás participantes se les aplicarán las reglas contenidas en el artículo 13 de este Código.			
			Además de las sanciones que señalan los artículos que antecedan, se impondrán de seis meses a dos años de prisión cuando el delito de violación fuere cometido por un ascendiente contra su descendiente por éste contra aquél, por el tutor en contra de su pupilo, o por el padraastro o amasio de la madre del ofendido en con-			

LEGISLACIÓN NACIONAL	PACTOS			
Ley	D.O. Art.	Texto	Pacto Art.	Texto
		<p>tra del hijastro. En los casos en que la ejerciera el culpable perderá la patria potestad o la tutela, así como el derecho de heredar al ofendido.</p>		
		<p>Cuando el delito de violación sea cometido por quien desempeñe un cargo o empleo público o ejerza una profesión utilizando los medios o circunstancias que ellos le proporcionen, será destituido definitivamente del cargo o empleo o suspendido por el término de cinco años en el ejercicio de dicha profesión."</p>		
	267	<p>"Al que se apodere de una mujer, por medio de la violencia física o moral, de la seducción o del engaño, para satisfacer algún deseo erótico-sexual o para casarse, se le aplicará la pena de seis meses a seis años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos."</p>	3	<p>Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.</p>
	311	<p>"Se impondrán de tres días a tres años de prisión, al ascendiente</p>		

LEGISLACIÓN NACIONAL

PACTOS

<i>Ley</i>	<i>D.O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
			que mate o lesione al corruptor del descendiente que esté bajo su potestad, si lo hiciere en el momento de hallarlo en el acto carnal o en uno próximo a él, si no hubiere procurado la corrupción de su descendiente con el varón con quien lo sorprendía, ni con otro."			

Problema 18

El PDCP prohíbe las torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7).

El artículo 294 del Código Penal para el Distrito Federal (*Diario Oficial*, 14 de agosto de 1931), sin embargo, permite a los que de manera peligrosamente amplia ejercen la patria potestad o tutela sobre un niño, el inferirles las lesiones que, en el artículo 289, se definen como aquellas que, sin poner en peligro la vida del ofendido, tardan en sanar hasta 15 días.

Sería desde luego lamentable si la provisión del Código Penal diera lugar a que se interpretara que los menores puedan ser sometidos a cierto grado, aunque fuese leve, de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Lo lamentable verdaderamente es que, desde el punto de vista jurídico, el Código Penal parece dejar la puerta abierta para ello.

Es de estimarse que el Pacto daría un nuevo sentido al contenido del artículo 294 del Código, limitándolo, desde luego, lo cual no podía ser más positivo.

PACTOS

LEGISLACIÓN NACIONAL

<i>Ley</i>	<i>D. O.</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>	<i>Pacto</i>	<i>Art.</i>	<i>Texto</i>
Código Penal para el Distrito Federal	14/VIII/31	294	"Las lesiones inferidas por quienes ejerzan la patria potestad o tutela, y en ejercicio del derecho de corregir, no serán punibles si fueran de las comprendidas en la primera parte del artículo 289 y, además, el autor no abusare de su derecho, corrigiendo con crueldad o con innecesaria frecuencia."	PDCP	7	Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.
		289	"Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrán de tres días a cuatro meses de prisión, o multa de cinco a cincuenta pesos, o ambas sanciones, a juicio del juez..."			

VI. CONCLUSIONES

1. A lo largo del estudio inventarial (sección V), realizado con base en la guía metodológica (sección II), se identificó la necesidad ineludible de interponer 15 reservas a un número aún mayor de artículos en ambos Pactos, a menos que se decida ya sea reformar la legislación o, cuando proceda, dejar que el Pacto la derogue (leyes menores) o la integre (lagunas). Además, se propusieron 4 declaraciones interpretativas.

2. Se reconoce que este trabajo ha presentado más bien el *worst-case scenario*, afectado quizá por un deliberado construccionismo jurídico muy estricto, en el que se ha hecho un esfuerzo por desempeñar el papel de abogado del diablo.

Por esa razón, en última instancia, tal vez sea necesario balancear el enfoque con otro ecléctico, es decir, entre el aquí presentado y el suplista que, como se dijo, tiene un gran atractivo; pero conduce a echar mano de maniobras de mala fe que, ultimadamente, no llevarían sino al Pacto inválido o al violado.

3. El autor de este trabajo admite que muchas de sus percepciones, respecto a la existencia de discrepancias o lagunas o de la necesidad de reformar o derogar, son argüibles. Se espera, sí, por lo menos, que dichas percepciones susciten suficiente interés como para inducir a considerar la cuestión de la aceptación de los Pactos por México con la mayor seriedad, profundidad y exhaustividad posibles, logrando así una mayor conciencia del significado de aceptarlos.

4. En una buena cantidad de los problemas arriba estudiados, lo absurdo u obviamente inaceptable de lo que tendría que ser el contenido de la reserva propuesta se erige en mejor argumento en contra de la misma y, en consecuencia, a favor de la reforma o derogación de la norma nacional incompatible.

5. El inventario de discrepancias, lagunas y otros problemas es, necesariamente, ilustrativo nada más de las diferentes posibilidades de carencia de armonía entre la legislación nacional y los Pactos. Sólo se han buscado los problemas más obvios, dentro de la enorme constelación de normas que constituyen el derecho interno mexicano. Este trabajo, por ejemplo, se restringió exclusivamente a la legislación federal y para el Distrito Federal. Indudablemente un estudio más exhaustivo abarcaría las legislaciones de los Estados.

El grado de profundidad podría perfeccionarse bastante. Por ejemplo, en el problema de la suspensión de garantías (artículos 4 del PDCP y 29 de la Constitución), se hurgó en los antecedentes en bús-

queda de la voluntad del legislador. El poder desentrañarla fue de gran utilidad. Quizá este caso podría ser paradigma de muchos otros donde se han identificado discrepancias o lagunas.

A veces, hurgar más en la legislación nacional lleva a resultados que conducen al desánimo, como serían las 49 causales de pena de muerte en el Código de Justicia Militar de 1934, que pretenden clasificarse dentro de los "delitos graves del orden militar" previstos en el artículo 22 constitucional.

6. La tarea de aceptar los Pactos podría ser mucho más fácil. Se podrían soslayar y minimizar problemas en forma artificial. Políticamente tiene poco atractivo el siquiera reconocer que esos problemas existen, pues ponen en evidencia a la legislación nacional, al no llegar al mismo *standard* de derechos que los contenidos en lo que aquí se llamó un estatuto universal. Pero sería ficticio y poco relevante, para el imperio efectivo de los derechos humanos en México, pretender aducir que estamos en fácil posición de aceptar los Pactos porque la legislación nacional prevé ya todo lo que ellos ofrecen. Mucho mejor sería enfatizar que, al aceptar los Pactos, los mexicanos amplían sus garantías individuales, ya que éstas, como cualquier garantía individual, ponen límites mayores a la conducta del Estado, en bien de la protección y seguridad jurídica del individuo.

7. Hasta este punto, el autor de este trabajo ha prescindido conscientemente de emitir sus juicios personales y ha tratado en lo posible de evitar pronunciarse en favor o en contra de ya sea la reforma interna, o la interposición de reservas. Sin embargo, tal responsabilidad no se alude pues, además de que el autor tenía el prejuicio inicial en favor de la aceptación de los Pactos, una vez comparados éstos con la legislación nacional, no le queda sino favorecer esa aceptación incondicionalmente, sin favorecer reserva alguna, convencido de que esto sólo podría redundar en beneficio del imperio de los derechos humanos en México, aunque contar con una buena legislación en la materia sea sólo un pequeñísimo paso adelante. Como esta conclusión está salpicada de una subjetividad idealista no factible, se analizan a continuación las perspectivas que tendrían las acciones mínimas que se estiman imprescindibles para que México pueda aceptar los Pactos.

a) Las más graves de las reservas contempladas tienen que ver:

1. Con la suspensión de garantías (restricciones).
2. Libertad de religión (culto público).
3. Libertad de religión (educación).
4. Derechos de los ministros de culto.

Sólo Trinidad Tobago ha hecho una reserva respecto a la suspensión de garantías, pero nadie respecto a los otros 3 puntos. Nadie se la objetó. No se deben esperar objeciones concretas de Estado parte alguno, pero la impresión que dará México determinará fuertemente su imagen en el derecho internacional y en la organización internacional.

b) Menos graves serían:

1. Expulsión de extranjeros (sin recurso).
2. Derecho de reparación o indemnización por detención ilegal o enjuiciamiento injusto.
3. Libertad sindical.
4. Derecho de formar partidos políticos (sin recurso).
5. Suspensión individual de derechos (obligación de votar).

Respecto a éstas, México se uniría a un grupo de países que son los que más reservas de substancia han formulado a los Pactos: Trinidad Tobago (a la ya vista y a los números 2 y 3), India (1, 2 y 3), Nueva Zelanda (2 y 3). Además, interpusieron reservas Finlandia y Selandia (1) y Guyana (2).

Lo anterior, es indicativo de lo muy improbable de que se formulen objeciones a las reservas de México, ya que los otros países no fueron objeto de ninguna.

c) Las que seguramente podrán hacerse sin peligro alguno de objeción, serían:

1. Derecho al seguro social (para el que también se propuso una declaración como alternativa y sobre la que la Gran Bretaña interpuso una no objetada reserva).
2. Asistencia legal gratuita (intérpretes).
3. Discriminación por raza o nacionalidad.
4. Discriminación por filiación.
5. Casos de suspensión individual de garantías.
6. Excepción a la gracia de indulto.
8. Sería muy entendible si se concibe a este trabajo como un elemento más bien retardatorio para la plena participación de México en el movimiento internacional de los derechos humanos. Sin embargo, quizá sea mejor contemplar la difícil empresa de salvar correctamente los obstáculos, que ponerla a un lado para caer en la aceptación fácil de Pactos que serían, en varias de sus disposiciones, como se dijo, internamente inválidas y/o internacionalmente violadas.