

CAPÍTULO TERCERO

RECONOCIMIENTO Y EXPANSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DE LOS HABITANTES DE LA NACIÓN Y DE LOS CIUDADANOS Y SUS DEBERES

I. GENERALIDADES

Se adelantaba que en un tercer capítulo de la nueva constitución deben regularse todos los derechos que se reconocen a los habitantes de la nación, sean éstos de naturaleza humana, social o política. Sobre el particular, debe reiterarse que no se trata de copiar las disposiciones relativas de la carta vigente, sino en lo posible, de señalar en resumen qué comprende cada derecho y dejar para la ley constitucional complementaria o la legislación secundaria las regulaciones más detalladas, escuchar a los especialistas en la materia y hacerlos más comprensibles a todas las personas, cualquiera que sea su grado de educación. Habría también que ordenarlos de una manera o secuencia más lógica, porque en el texto vigente se encuentra un desorden impropio de una Constitución. En el artículo 4o., por ejemplo, se regulan derechos tan importantes como la igualdad de género y el interés superior de la niñez, así como el derecho al deporte; los primeros son claramente derechos humanos, y el segundo es un derecho de naturaleza social. Es necesario suprimir o explicar los tecnicismos jurídicos; y frente a las normas de cada derecho, anteponer un título o epígrafe que los señale, como: “derecho a la vida”, “a la dignidad”, etcétera; e incluso, en caso necesario, señalar los subtítulos respectivos para facilitar su entendimiento, en términos similares a los encabezados de los párrafos en que se contienen los derechos en este trabajo.

Para ordenar los diversos derechos se podrían clasificar en derechos humanos, sociales y políticos, y agruparlos en la nueva constitución conforme a este orden, para una mejor comprensión. El concepto de derechos humanos debe entenderse en forma amplia, porque la propia Constitución establece como tales, algunos derechos que en la doctrina pueden ser considerados sociales, y porque la propia ley suprema favorece la protección más amplia de los derechos concernientes al ser humano. Ahora, para efectos de este trabajo, los derechos humanos son los más importantes y, en términos generales, están reconocidos tanto en la versión original de la Constitución de 1917 como en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, aprobada en el seno de Naciones Unidas. No obstante, los intentos de cualquier investigador por

encajonar o conceptualizar la realidad a menudo, son desbordados por ésta, razón por la cual puede suceder que algunos de estos derechos se puedan ubicar en dos de las clasificaciones señaladas o sea dudosa su inclusión en algunas de ellas. Si se examina la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, por ejemplo, se observa que en los artículos 22 y 25, numeral 1, se reconocen los derechos a la seguridad social y al seguro de desempleo, que se consideran generalmente por los tratadistas como “derechos sociales”. La versión original de la Constitución de 1917, en el artículo 123, ya contenía una serie de derechos sociales, lo cual constituyó un mérito considerable para esa época. En la versión vigente de la Constitución, el capítulo I del título primero se denomina “De los derechos humanos y sus garantías”; sin embargo, se contienen también derechos sociales, como el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte, contenido en el párrafo final del artículo 4o. Incluso, los convenios internacionales sobre derechos humanos, como la Convención Americana sobre la materia de 1969, reconoce no sólo derechos humanos, sino también en el capítulo III, artículo 26, los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, y corresponde establecerlos por vía legislativa u otros medios apropiados. A su vez, el Protocolo de San Salvador, que complementó en 1988 la Convención señalada sobre derechos humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en el artículo 8o. regula los derechos sindicales, que también son derechos sociales.

Juan Silva Meza y Fernando Silva García, al referirse a algunos de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, critican una serie de prejuicios que existen sobre su cumplimiento. De esta manera, consideran que la titularidad de estos derechos no está ligada a la nacionalidad, como sucede en los ordenamientos de algunos países; no son tampoco “normas programáticas” cuya concreción se entrega a lo que se disponga en la legislación ordinaria, sino que deben cumplirse; no se trata de normas que sólo obligan a los poderes públicos, sino también a los particulares, como en el caso de las relaciones laborales o en el ámbito de la información; su interpretación no puede ser restrictiva, sino debe ser extensiva; es decir, como señala el artículo 1o. de la Constitución, deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y finalmente, desaprueban la idea de sobreponer la soberanía del Estado a los derechos establecidos en los convenios. Al superarse estos prejuicios, existe un cambio de paradigma del Estado de derecho y en la concepción de la democracia, porque no se concibe el orden jurídico con base en el simple principio de la legalidad y en la omnipotencia del legislador frente a la sumisión del juez.³⁶

³⁶ Silva Meza, Juan N. y Silva García, Fernando, *Derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2009, pp. 49, 106, 108, 122, 138, 163, 174, 186 y 191.

Hay que agregar que los derechos humanos no son absolutos, porque en ciertas condiciones pueden tener limitaciones, como lo señala, por ejemplo, el artículo 29 de la Constitución, que permite la restricción o suspensión de los derechos que ésta determina en los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública u otras situaciones semejantes que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, previo cumplimiento de los requisitos que la propia carta política exige.

Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García mencionan también en su obra *Las sentencias de la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte*, que determinan que las restricciones a los derechos humanos no pueden ser arbitrarias, y que deben cumplir los siguientes requisitos: deben estar contenidas en la Constitución, y el legislador ordinario no puede limitarlos o suspenderlos con base en sus puras facultades; deben ser idóneas para cumplir los fines que señala la Constitución, y debe existir una proporción entre la restricción que se impone y la finalidad perseguida por la Constitución, de tal manera que no puede haber una afectación innecesaria.³⁷

II. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS

Se propone agrupar los derechos en la Constitución, en un título segundo, de la siguiente manera:

Un capítulo I, que contenga los derechos que se reconocen con cierta claridad como derechos humanos —y que el artículo 18 constitucional, párrafo cuarto, los denominaba derechos fundamentales— el cual estaría dividido en dos secciones.

La primera sección regularía los derechos humanos individuales, y la segunda, los derechos humanos de ciertos sectores de la población que deben protegerse.

El capítulo II contendría los llamados derechos sociales, que algunos autores prefieren denominar “económicos”, porque casi todos ellos involucran de alguna manera recursos que el Estado debe invertir. Parece, no obstante, preferible la primera expresión, porque constituye una expresión que parece más amplia, y porque son derechos que toda sociedad debe conceder a sus integrantes.

El capítulo III se ocuparía de los derechos políticos. Habría además un capítulo IV, que incluiría los deberes de los mexicanos y de los habitantes de la República en general.

Entre los derechos humanos individuales de la primera sección del capítulo I se comprenderían:

³⁷ *Ibidem*, p. 275. Novena Época. Primera Sala. Tesis aislada LXVI/2008. Amparo directo en revisión 173/2008. Yaritza Lissete Resendiz Estrada. 30 de abril de 2008. Novena Época. Primera Sala. Tesis aislada LXXVIII. Amparo en revisión 1121/2007. Diego Pérez García. 21 de mayo de 2008. Novena Época. Segunda Sala. Tesis aislada. Amparo en revisión 50/2008. Rosario Liévana León. 12 de marzo de 2008.

- 1) El derecho a la vida del ser humano.
- 2) El derecho a la integridad física, psíquica y moral.
- 3) El derecho a la alimentación y nutrición.
- 4) El derecho al agua.
- 5) El derecho a la salud.
- 6) El derecho a la dignidad del ser humano y a no ser discriminado.
- 7) El derecho a la educación.
- 8) Derecho a una vivienda digna.
- 9) El derecho a la libertad personal.
 - a) Protección de la libertad personal en términos positivos.
 - b) Privación de la libertad por el Ministerio Público.
 - c) La orden de aprehensión de una persona por el juez.
 - d) Orden de aprehensión de una persona por el Ministerio Público.
 - e) Detención en caso de delito flagrante o hecho ilícito que se está cometiendo o inmediatamente después de haberse cometido.
 - f) Del arraigo o aseguramiento de una persona en caso de delincuencia organizada.
 - g) La prisión preventiva de una persona por el juez.
 - h) Derecho a la libertad provisional del presunto responsable de un delito.
 - i) El derecho a que nadie pueda ser detenido sólo por deudas, salvo el mandato de la autoridad jurisdiccional.
- 10) El derecho a la igualdad en sus múltiples manifestaciones.
- 11) El derecho a la protección de las personas en su familia, domicilio, propiedades, posesiones o derechos.
- 12) El derecho a la propiedad, posesiones y derechos.
- 13) La prohibición de visitas domiciliarias.
- 14) Prohibición de registro y allanamiento de morada o cateo, salvo los casos determinados por la ley constitucional complementaria.
- 15) La inviolabilidad de la morada por las fuerzas armadas en tiempos de paz.
- 16) El derecho a la libertad en sus múltiples manifestaciones:
 - a) Libertad de contraer matrimonio, tener una pareja, fundar una familia, a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos y a adoptar conforme a la legislación vigente.
 - b) Libertad de trabajo u ocupación.
 - c) La libertad de creencias religiosas.
 - d) La libertad de pensamiento y de libre manifestación de las ideas.
 - e) La libertad de escribir y publicar escritos de cualquier naturaleza.
 - f) Libertad de cátedra e investigación.
 - g) Libertad de circulación.
 - h) Libertad de asociación con fines lícitos.

- 17) Derecho de petición y de queja.
- 18) Derecho a que se le administre justicia en forma eficaz, imparcial y expedita y a tener defensoría jurídica gratuita de calidad cuando no se tengan recursos para contratarla.
- 19) Garantías de la administración de justicia.³⁸
- 20) Derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y las comunicaciones.
- 21) Reconocimiento de la personalidad jurídica.
- 22) Protección de datos personales.
- 23) Derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
- 24) La objeción de conciencia.
- 25) El derecho de rectificación o respuesta.
- 26) El derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad.
- 27) El derecho a la seguridad personal, de su familia y a la legítima defensa.
- 28) El derecho a ser indemnizado por el Estado y particulares cuando se le ha infringido un daño o perjuicio sin causa legítima.

De los derechos señalados no aparecen actualmente en la Constitución en forma expresa los siguientes: el derecho a la dignidad; la libertad de contraer matrimonio, tener una pareja, fundar una familia, procrear y adoptar conforme a la legislación vigente, que permitiría que existan matrimonios o parejas del mismo sexo, con posibilidad de adoptar conforme a la legislación vigente; la objeción de conciencia; el derecho al libre desarrollo de la personalidad; el derecho a ser indemnizado; y el derecho a la legítima defensa, que debe incorporarse constitucionalmente, debido a su trascendencia y a la situación de inseguridad que atraviesa el país.

Una segunda sección del capítulo I sobre derechos humanos se referiría a ciertos grupos, y que comprendería los derechos de ciertos sectores de la población que deben protegerse, y que serían:

- 1) Protección a los niños y adolescentes.
- 2) La equidad de género en sus diferentes expresiones.
- 3) Los derechos de la mujer en el nuevo ordenamiento supremo.
- 4) La protección de las personas con capacidades diferentes.
- 5) Los derechos de las personas de la tercera edad.
- 6) Los derechos de los indígenas, de sus pueblos y comunidades.
- 7) Los derechos de los miembros de ejidos y comunidades.
- 8) El derecho a la protección civil en caso de emergencias.

³⁸ Las garantías señaladas están establecidas en el artículo 8o. de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual fue ratificada por México.

De estos derechos no se contienen actualmente en la Constitución la protección de las personas con capacidades diferentes, de las personas de la tercera edad y el derecho de protección civil en caso de emergencias.

Un capítulo segundo contendría los llamados derechos sociales, que serían los siguientes:

- 1) La seguridad social universal y el seguro de desempleo.
- 2) Derecho a la cultura.
- 3) Derecho a la información plural, veraz y oportuna de los medios de comunicación.
- 4) Derecho a las telecomunicaciones.
- 5) Derecho a acceder a las tecnologías de la comunicación e información.
- 6) Derechos de los consumidores.
- 7) Derechos de los usuarios de los servicios financieros, de seguros y fianzas y del sistema de ahorro para el retiro.
- 8) Derecho a la defensa de los contribuyentes.
- 9) Derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.
- 10) Derecho del transporte seguro, eficiente y económico.
- 11) Derechos colectivos:
 - a) Antecedentes históricos.
 - b) Concepto de derechos colectivos y materias que deben regularse.
 - c) La defensa de los derechos colectivos en otros Estados.
 - d) Las nuevas propuestas legislativas en el país.
 - e) La defensa de los derechos colectivos en México.

Los derechos sociales que se han incorporado a los ya existentes son el de la seguridad social universal y el seguro de desempleo; la defensa de los usuarios de los servicios financieros, de seguros y fianzas, el derecho a la defensa de los contribuyentes y del sistema del ahorro para el retiro, que se encuentran regulados en la legislación secundaria; y al derecho del transporte seguro, eficiente y económico.

Un tercer capítulo debe comprender los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, y en algunos casos de los extranjeros, que serían los siguientes:

- 1) Derecho a la información pública gubernamental.
- 2) Derecho a votar y ser elegido en cargos de representación popular.
- 3) Derecho a presentar candidaturas independientes.
- 4) Derecho a votar en referéndum y plebiscito o consulta popular.
- 5) Derecho a presentar iniciativas de ley y de reformas a la constitución.
- 6) Los ciudadanos y el plan nacional de desarrollo.
- 7) Derechos a participar en la ciudadanización de ciertos órganos.
- 8) Derechos políticos de ciudadanos naturalizados y extranjeros.

Un capítulo cuarto y final del título segundo comprendería los deberes de los mexicanos y demás habitantes de la República.

De acuerdo con nuestra Constitución y con los convenios internacionales vigentes en el país, los derechos humanos, sociales y políticos que se han señalado, más los que se agregan, son los siguientes:

III. LOS DERECHOS HUMANOS INDIVIDUALES

1. *El derecho a la vida de todo ser humano*

Sobre este derecho habría que agregar que nadie puede ser condenado a muerte ni sujeto a desaparición forzada por autoridad alguna o particulares, ni entregado a autoridades o instituciones de otro país cuando su vida o integridad física o psíquica se ponga en riesgo. Este derecho está reconocido en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, que prohíbe “...la pena de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, las multa excesiva y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales...”. Texto que también habría que incorporar al regular este derecho.

El derecho a la vida desde la concepción no está reconocido expresamente en la Constitución de la República ni en los convenios internacionales que México ha suscrito, y así lo reconoce la opinión mayoritaria de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el procurador general de la República, en contra de las normas del Código Penal del Distrito Federal, que despenalizaron el aborto hasta la décima segunda semana de embarazo, causas 146/2007 y acumulada 147/2007. Muchos de los argumentos expuestos por los ministros en esa ocasión, eran de naturaleza jurídica, pero también había razones que estaban permeadas por consideraciones religiosas o políticas, lo cual es comprensible, dados los intereses que se encontraban en juego y la relevancia de la materia. No corresponde, en este trabajo, dada su naturaleza, hacer un análisis jurídico extenso de los argumentos vertidos por los miembros del alto tribunal. Con todo, corresponde una síntesis de algunos de ellos, porque puede ilustrar en la tarea de consagrar el derecho a la vida en una nueva carta política.

El entonces presidente de la Corte, Miguel Ortiz Mayagoitia, quien formó parte de la opinión minoritaria en esa sentencia, en el caso en cuestión, expresó en resumen que en su convicción personal no hay duda de que el derecho a la vida está protegido por la Constitución desde el momento de la concepción; sin embargo, no compartió la opinión de que la protección constitucional a la vida es absoluta, porque tiene limitaciones, como las exenciones de responsabilidad penal en caso de legítima defensa,

por ejemplo. Agregó que no pensaba que todos los derechos tutelados constitucionalmente debían necesariamente ser protegidos por las normas de carácter penal. No obstante, estimó que la libertad de la madre a procrear no puede privar sobre el derecho a la vida del producto de la concepción. A diferencia del derecho a la vida, a su juicio, no existe disposición constitucional que expresamente reconozca la libertad de la mujer para decidir sobre su cuerpo, razón por lo que no desconoció la existencia de este derecho, pero no le atribuyó rango constitucional en el orden jurídico mexicano.

La defensa de la legislación del Distrito Federal sobre despenalización del aborto argumentó que las normas combatidas por las acciones de inconstitucionalidad no fomentan la interrupción del embarazo, sino que sólo otorgan la posibilidad a las mujeres que desean hacerlo, de acudir a centros hospitalarios para que les proporcionen atención segura, con pleno respeto a su dignidad y derechos fundamentales dentro de las primeras doce semanas de embarazo.

La Ley General de Salud, publicada en el *DOF* el 7 de febrero de 1984, apoyaría lo anterior, al definir en su artículo 314, fracción VIII, al embrión como “producto de la concepción a partir de ésta, y hasta el término de la duodécima semana de gestacional”, y que determina en la fracción IX que “feto es el producto de la concepción a partir desde la décimo tercera semana gestacional, hasta la expulsión del seno materno”. De igual manera, existe claridad, precisión y certidumbre en la definición de embarazo, como la parte del proceso de la reproducción humana, que comienza con la implantación del embrión en el endometrio, por lo que es éste el punto cero o de partida para realizar la medición en forma exacta del plazo de las doce semanas de gestación.

Para definir el embarazo debe atenderse también al concepto adoptado por la Organización Mundial de la Salud y por la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia, que han establecido que es la parte del proceso de reproducción humana que comienza con la implantación, definición que se encuentra validada por la ciencia médica, que distingue entre la fecundación y la implantación.

La distinción que se hace de acuerdo con la etapa gestacional anterior o posterior a las doce semanas se llevó a cabo por la Asamblea Legislativa en una labor de ponderación de bienes y ante la necesidad de regular una situación social.

En el aborto inseguro se presenta un trasfondo de inequidad social derivado de capacidades financieras, puesto que las mujeres con recursos en sistemas legales restrictivos o excesivamente reglamentados en la materia pueden conseguir servicios privados médicamente más competentes, mientras que las mujeres pobres o marginadas se encuentran en un riesgo mucho mayor de morir o tener una consecuencia nociva por un aborto inseguro.

Las recomendaciones de la OMS sobre la práctica de la interrupción del embarazo son contundentes, al indicar la necesidad de la existencia de servicios de salud

públicos capacitados y con suficiente cobertura que provean los procedimientos respectivos como un instrumento fundamental para disminuir las muertes y complicaciones en la salud de las mujeres, como consecuencia de abortos inseguros; empero, la atención de esta indicación se enfrenta con un dilema jurídico muy concreto: ¿cómo ofrecer servicios de salud públicos para interrumpir el embarazo si su práctica se encuentra penalizada? Obviamente, mientras la práctica del aborto siga siendo considerada como un delito, en todos los casos, entonces será imposible cumplir con las recomendaciones de los organismos y especialistas en salud en la materia.

Se tiene presente que la consagración expresa del derecho a la vida va a despertar polémicas en tanto prevalecen en el interior de la sociedad mexicana dos posturas encontradas sobre este derecho a partir de la concepción. Una posición es la que defiende el derecho a la vida desde el momento mismo de la concepción. La otra propuesta es la que constituyó la opinión mayoritaria en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el sentido de que no existe delito si el aborto se produce dentro de las doce primeras semanas contadas desde la concepción. Podría ser tarea de la nueva Constitución resolver esta discusión en favor de que las mujeres pueden resolver libremente su situación dentro de las primeras doce semanas del embarazo.

La solución actual es que se reconoce a los estados el derecho a legislar sobre la materia, como determinó la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal relativa a la despenalización del aborto en las acciones de inconstitucionalidad, que ya se han señalado. Así lo han entendido también las legislaturas de quince estados de la Federación, que han optado por una solución diferente, y que sancionan desgraciadamente el aborto en todo momento. En el estado de Morelos, en el artículo 2o. constitucional, se reconoce que “todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de su vida, desde el momento mismo de la concepción”. A su vez, el Código Penal sanciona el aborto, pero reconoce una amplia gama de excusas absolutorias. En la legislación de los demás estados que protegen al embrión desde el momento mismo de la concepción existen excusas absolutorias en el Código Penal, pero no tan amplias como en el caso del estado de Morelos. Lo que debe tomarse en cuenta también es la actitud de las autoridades en casos de embarazos en que no ha intervenido de manera alguna la voluntad de la mujer. Debe recordarse sobre el particular, el caso de “Paulina”, que causó revuelo en 2000. Una niña de trece años que quedó embarazada tras una violación en Mexicali, Baja California, en 1999. Aunque le fue otorgado el permiso para tener un aborto, las autoridades de la Procuraduría del estado y personal del hospital que la atendieron convencieron a su madre y a la misma adolescente, con información distorsionada, de rechazar el aborto.

Con relación a este derecho, convendría analizar en la misma norma o bien en aquella referente sobre el derecho a la vida, el contenido de algunas de las disposiciones del artículo 3o. de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

que prohíbe las prácticas eugenésicas, y en especial las que tienen por finalidad la selección de las personas; que el cuerpo humano o partes del mismo se conviertan en objeto de lucro, y la clonación de seres humanos.

Cabe agregar que el Convenio Americano sobre Derechos Humanos de 1969, en el artículo 4o. consagra el derecho a la vida, y dispone que “toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. México, al aprobar la Convención, estableció una declaración interpretativa en el sentido de que “con respecto al párrafo 1 del Artículo 4, considera que la expresión en general, usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida a partir del momento de la concepción ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los estados”.

2. *Derecho a la integridad física, psíquica y moral*

El artículo 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como Pacto de San José, que entró en vigor en 1978, ratificada por México y publicada en el *DOF* el 7 de mayo de 1981, prescribe en su numeral 1, que toda persona tiene derecho que se respete su integridad física, psíquica y moral. Es así como existen una serie de disposiciones de la Constitución que velan por la protección de este derecho. Así, el artículo 20, apartado B, relativo a la protección de la persona imputada de un delito, en la fracción II prohíbe toda forma de incomunicación, intimidación o tortura. El apartado C de esa misma norma, relativa a favor de las víctimas de un delito, les otorga a éstas, desde la comisión del hecho ilícito, el derecho a recibir atención médica y psicológica de urgencia. Las normas del artículo 123 constitucional también cuidan, de alguna manera, por la integridad de las personas; por ejemplo, prohibiendo los trabajos en lugares insalubres. No obstante, conviene una disposición que en forma expresa y en términos generales consagre este importante derecho de los habitantes de la República en términos semejantes a lo dispuesto por el Pacto de San José.

Este tratado amplía muchas de las disposiciones contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en 1948. En su condición de tratado, el Pacto de San José sólo es de obligatorio cumplimiento para las naciones que lo han suscrito. Se concentra principalmente en los derechos humanos, ofreciendo definiciones más detalladas de estos derechos respecto a los existentes en la Declaración. El tratado también creó igualmente la Comisión Americana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhe-

sión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión y de la Corte ya señaladas.

3. *Derecho a la alimentación y a la nutrición*

A. *Conceptos previos sobre la materia*

Haré una diferencia entre alimentación y nutrición: la primera, según el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua, es el “conjunto de lo que se toma o se proporciona como alimento”; la segunda, es “preparación de los medicamentos —en este caso alimentos— mezclándolos con otros para aumentar la virtud y darles mayor fuerza”. De tal manera que la nutrición comprende una buena alimentación.

Asimismo, debe tenerse presente que los problemas de alimentación y desnutrición en un contexto muy amplio que tiene relación con los niveles de pobreza, con la cultura de un pueblo y sus costumbres culinarias, con la salud de la población, con la diversidad y cantidad de la producción agropecuaria, con los recursos del mar, con las redes de distribución y los precios de los alimentos y, en general, con el crecimiento de la economía de un país y la forma en que se reparten los beneficios de los bienes y servicios que se producen. De tal manera para enfrentar los problemas del hambre se requiere de estudios y programas que deben tomar en cuenta una variedad de factores, tanto internos como externos, que están relacionados con la forma de alimentar en forma sana y adecuada a un pueblo conforme a su cultura.

B. *La alimentación y la nutrición en el campo internacional*

En el área internacional, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en el seno de Naciones Unidas en 1948, dispone que

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

El artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que entró en vigor el 3 de enero de 1976, incluye una prescripción

semejante a favor de los individuos y sus familias. A su vez, el artículo 11.2 establece el derecho fundamental de todos los individuos a estar protegidos contra el hambre. También se refieren a este derecho la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional de 1979 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que obliga a velar por la alimentación de las mujeres durante el embarazo y la lactancia; y la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, que requiere a los Estados, luchar contra la malnutrición infantil. En el continente están vigentes la Convención Americana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica en 1969, y su Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en 1988, en San Salvador.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue suscrita en abril de 1948; por ello, ésta constituyó el primer documento internacional que enumeró los derechos humanos universales y proclamó la necesidad de proteger esos derechos. A diferencia de su homóloga en las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana es única, porque incluye tanto los derechos humanos que necesitan ser protegidos como los deberes que los individuos tienen con la sociedad. Los derechos están enumerados en el primer capítulo de la Declaración, en los artículos 1 a 28, e incluye los derechos civiles y políticos, además de los económicos, sociales y culturales.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, fue adoptado en 1988 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Se concentra en la obligación del Estado de promover los derechos sociales, económicos y culturales, tales como aquellos relacionados con las leyes laborales, asuntos de salud, derechos a la educación, derechos económicos, derechos relacionados con la familia y derechos de los niños, los ancianos y los discapacitados. Demuestra que los Estados pueden cumplir estas obligaciones promulgando leyes, haciendo cumplir medidas de protección y absteniéndose de la discriminación.

El Protocolo citado, en el artículo 12, establece el derecho a la alimentación, y dispone que

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Ya en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 se declaró, precisamente, la indivisibilidad, interconexión e interdependencia de todos los derechos humanos, incluidos los derechos hoy bajo análisis. La comunidad internacional se comprometió a no desmembrar la universalidad de estos derechos, pues partían de la premisa de que el ser humano es indivisible, por lo que sus derechos básicos también deberían serlo.

El principio de indivisibilidad a que se refiere esa norma, históricamente, ya se encontraba consagrado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, pero no resultaba realmente operativo.

El derecho a la alimentación, según la FAO, debe ligarse con la propiedad y el acceso a los recursos naturales, como la propiedad de las tierras, el acceso al agua y a los recursos naturales en general, con un medio ambiente sano y la pesca, por ejemplo. E incluso debe ligarse a los derechos humanos en general, como la libertad de reunión y de asociarse y a la participación pública en la toma de decisiones.

Para el relator especial de Naciones Unidas, el derecho a la alimentación es el derecho “a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cualitativa y cuantitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, digna, satisfactoria y libre de angustia”.

Esta idea del relator está relacionada con el concepto de seguridad alimentaria, que fue plasmado en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en 1996.³⁹

La FAO en un informe elaborado en 2010 señaló que existían casi mil millones de personas con hambre en el mundo. Los Estados, en general, respecto a todos los derechos humanos y del derecho a la alimentación en particular, tienen la obligación de “respetar”, o sea, abstenerse de realizar acciones que atenten contra estos derechos; “proteger” es evitar que haya personas que pongan obstáculos al cumplimiento de esas garantías; de “facilitar” su cumplimiento, a través de la dictación de leyes o la aplicación de políticas y programas, y de “suministrar” apoyos a quienes no estén en condiciones de valerse por sí mismos.⁴⁰

En el marco de la Organización de los Estados Americanos, en septiembre de 2009 se lanzó la Red Interamericana de Protección Social, que inauguró la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Rodham Clinton. En su discurso, la señora Clinton mencionó que los programas de transferencias monetarias condicionadas en

³⁹ *Ibidem*, p. 16.

⁴⁰ Coutula, Lorenzo *et al.*, *El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales*, Roma, IIED-FAO, 2011, p. 14.

varios países de las Américas estaban produciendo buenos resultados, que convenía examinar. Estos programas son: Bolsa Familia de Brasil, Solidario de Chile, Familias en Acción de Colombia, y Oportunidades de México. La nueva red está concebida para detectar maneras eficaces y eficientes de ampliar el acceso, especialmente para las comunidades más vulnerables de la región, a alimentos, atención de la salud, educación, vivienda y empleo. La entonces presidenta de Chile, Bachelet, quien participó en la inauguración de la red mencionada, dijo que la pobreza era un problema de ética y política, porque no se podía ignorar la distribución del ingreso en la región, la cual seguía siendo una de las peores del mundo, en atención a que uno de los principales factores de riesgo para las democracias es el descontento social.

Según la CEPAL, entre 1990 y 2010 la tasa de pobreza en América Latina se redujo de 48.4% a 31.4% de la población. Por su parte, la de indigencia bajó de 22.6% a 12.3% de la población, por lo que ambos indicadores se sitúan en su nivel más bajo de los últimos veinte años, según el informe titulado “Panorama Social de América Latina 2011”. Sin embargo, en 2011 la tasa de pobreza cayó a 30.4% de la población, mientras que la de indigencia subió levemente a 12.8%, en atención a que el alza en los precios de los alimentos contrarrestaría el incremento previsto en los ingresos de los hogares de esta región.

En algunas Constituciones igualmente se consagra el derecho a la alimentación. Como en la de Sudáfrica, artículos 27.1 y 27.2, que garantiza el derecho a tener suficientes alimentos y agua, y que determina que el Estado debe adoptar medidas razonables, de acuerdo con los recursos disponibles, para conseguir la realización progresiva de cada uno de estos derechos. La Constitución de Malawi, en los artículos 13 y 30, establece también el derecho a la alimentación adecuada con objeto de promover la salud.

En Brasil, en 1986 se celebró la Primera Conferencia Nacional sobre Alimentación y Nutrición. La preocupación por estos temas se aceleró con la llegada del presidente Luis Inácio Lula da Silva en 2003, quien estableció y puso en marcha el programa *Fome Zero* o hambre cero, que coordina 31 medidas y programas, a cargo de diversas secretarías de Estado, el cual tiene como finalidad, garantizar la alimentación de los brasileños, aumentar los ingresos familiares y promover los cultivos familiares. Una de las medidas es la bolsa familiar que constituye una donación mensual a las familias que comprenden a doce millones de personas. Existe igualmente un programa de alimentación escolar que proporciona comida a 37 millones de niñas y niños. Para velar por el cumplimiento de estos programas se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que rinde cuentas directamente al presidente, y que tiene por misión prestar asesoraría sobre las políticas necesarias para implementar en la materia. En 2006, en septiembre, se aprobó la Ley Orgánica sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se creó, además, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea), órgano formado por el gobierno y la

sociedad. Existe igualmente una red denominada “Acción Ciudadana”, que se ocupa de combatir el hambre, la pobreza y la exclusión social, y que tiene más de siete mil comités. Hay pues una acción coordinada del gobierno y de la sociedad civil para mejorar la alimentación del pueblo de Brasil.

C. *La subnutrición en México*

Los problemas de subnutrición en México están relacionados con un conjunto de causales de índole económica, de producción y distribución, de educación y saneamiento ambiental y de problemas técnicos y políticos, de acuerdo con lo planteado por el doctor Salvador Zubirán, un especialista en la materia, y cuyo nombre lleva el Instituto Nacional de Nutrición, uno de los mejores hospitales del sistema público de salud del país.⁴¹ Por estas consideraciones, debe ponerse énfasis en el apoyo al campo mexicano para aumentar la producción de alimentos en el país y mejorar las redes de distribución en poder de pocas manos que encarecen los productos. Es injustificable, por ejemplo, que teniendo el país abundantes recursos marinos por su acceso al Pacífico y al Golfo, se tenga una ingesta de alimentos del mar tan pobre y escasa.

La subnutrición es un fenómeno ligado a la pobreza, y ésta, a su vez, está relacionada con la falta de empleo y crecimiento de un país, así como la forma en que se reparten los beneficios de desarrollo. De tal manera que el combate a la desnutrición no puede tener una naturaleza meramente asistencial, sino que se deben crear las condiciones de producción, distribución y reparto de la riqueza que estén orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Debe quedar claro, sin embargo, que los problemas de falta de crecimiento y de inequitativa distribución de la renta nacional no pueden solucionarse en corto tiempo, por lo que los problemas asistenciales no pueden suprimirse, especialmente frente a una crisis como la que atraviesa el país en la actualidad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México, en la parte del plan titulada *México Incluyente*, en las estrategias y líneas de acción, se propone “asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa”. En particular, las líneas de acción sobre la materia son las siguientes:

- Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención a las familias en extrema pobreza.

⁴¹ Zubirán, Salvador, “Problemas de desnutrición en México”, *Problemas del Desarrollo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, núm. 21, 1975, pp. 23-26.

- Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.
- Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.
- Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.
- *Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.*

Desde el punto de vista demográfico son una serie de índices que preocupan. El total de la población, de acuerdo con el censo realizado en 2010, es de más de 112 millones. Existe una alta concentración de personas (20 millones) en el valle de México, y en general, en el sector urbano vive el 70% de la población. Además, existen 185 mil pequeñas localidades rurales a las que es muy difícil dotar de infraestructura, equipamiento y servicios básicos debido a su dispersión.

Podemos mencionar el programa alimentario mensual para zonas marginadas que tiene la Secretaría de Desarrollo Social, para apoyar ante el alza de los alimentos y que beneficia principalmente a las mujeres de estas zonas; programas de apoyo alimentario en zonas de atención prioritaria de la misma dependencia, que consiste en un apoyo bimensual por el alza de los alimentos; el programa de apoyo alimentario y abasto rural de DICONSA, que se dirige a los hogares en condiciones de pobreza alimentaria y marginación rural, ubicados en zonas de alta y muy alta marginación de localidades de hasta 2,500 habitantes, y que no reciban apoyos alimentarios del gobierno federal, y se tiene igualmente el programa de desayunos escolares para combatir la desnutrición en los niños. Entre septiembre de 2008 y agosto de 2009 se atendieron cinco millones trescientos mil niños.

El programa Oportunidades apoya a los hogares más pobres del país con becas educativas, servicios de salud, suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas, y con ayuda económica adicional para que en tiempos difíciles no falten alimentos en la mesa familiar.

En 2009, por primera vez, el programa amplía su cobertura hacia las zonas urbanas. Con esto, Oportunidades apoyará a un total de 5 millones 200 mil familias en todo el país; es decir, 26 millones de mexicanos. De esta manera, uno de cada cuatro mexicanos, en especial los más pobres, tienen apoyo de Oportunidades, según las cifras oficiales.

En el gobierno federal existe el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, un organismo descentralizado creado por la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004, presidido por el secretario de Desarrollo Social, integrado por seis investigadores

académicos provenientes en su mayoría de diversas universidades públicas, y que tiene un secretario ejecutivo. Este organismo, ahora órgano constitucional autónomo está encargado de generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México para mejorar la toma de decisiones en esta materia.

D. Necesidad de nuevos esfuerzos para combatir la pobreza alimentaria

Al respecto, a nivel nacional existe una preocupación y diversos programas de apoyo alimentario. Sin embargo, los esfuerzos que se han realizado hasta la fecha son notoriamente insuficientes, porque persiste un alto número de mexicanos en pobreza alimentaria, como lo son 11.700,000, lo cual tiene como consecuencia el deterioro de la calidad de vida, de la salud, y sus posibilidades de salir de la miseria; perduran redes de distribución que encarecen los alimentos; no hay esfuerzos serios para aprovechar los recursos pesqueros, que constituyen una fuente importante de proteínas; la política agropecuaria, además, debe orientarse en forma preferente a proveer los alimentos necesarios para la población, y lo que es más grave es que no se están creando las condiciones suficientes para que el país crezca a ritmos más acelerados, en forma sostenida y sustentable, y se vayan extinguiendo las causas del atraso y la inequidad que prevalece. Por ello, frente a los problemas estructurales que agobian al pueblo y la crisis de coyuntura que agrava la situación, es necesario un programa de Estado, que cubra todo el territorio nacional, de seguridad alimentaria, que cuente con la participación de los poderes de la Unión y de la sociedad en su conjunto. Debe entenderse que sin cohesión social; es decir, sin una profunda y real solidaridad de los mexicanos, no es posible que el país avance hacia una organización más equitativa, democrática, con un mayor bienestar y seguridad social.

Por otra parte, parece paradójico que frente a los graves problemas de desnutrición que aquejan al país se tengan problemas de obesidad tan graves, como ha afirmado el secretario de Salud, quien en septiembre de 2006 señaló que México ocupa el segundo lugar mundial en obesidad y sobrepeso de adultos, y el primero en niños. Comentó también que no se trata sólo de un tema de estética, sino que ha motivado el incremento de las enfermedades crónico-degenerativas, que en la actualidad representan la causa más importante de muerte en el país.

De igual forma, el Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que entró en vigencia el 3 de enero de 1976, y se encuentra ratificado por México, en el artículo 11, numeral 2, establece el derecho de todo ser humano a ser protegido contra el hambre. Además, en el numeral 1 se dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda y una mejora continua de las condiciones de su existencia. En las fracciones del numeral citado se requiere que los Estados deben, además:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

De tal manera que, como se ha expresado, establecer expresamente el derecho a la alimentación y nutrición requiere de medidas complementarias de trascendencia relacionadas con la economía y la producción de un país, y en especial en el sector agrícola, ganadero y en las industrias relativas a la producción de alimentos.

En México, el derecho a la alimentación está consagrado en el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional, respecto de las niñas y niños, lo cual, junto con otros derechos que se le otorgan en esa norma, tienen por objeto su desarrollo integral. Se agrega en el párrafo siguiente que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos, y que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y al ejercicio pleno de sus derechos. El derecho a una adecuada alimentación para el pueblo de México, en general, está también consagrado en el artículo 4o., párrafo tercero, “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Además, el artículo 27, fracción XX, párrafo segundo, agrega que “el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. Todo ello según decreto de adiciones publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de octubre de 2011.

En consecuencia, debe perfeccionarse aún más el derecho a la alimentación y nutrición del pueblo de México, en especial el de las mujeres embarazadas y en sus primeros meses de maternidad y de los niños, como un derecho fundamental, aclarando que debe comprender el derecho a satisfacer también sus necesidades de agua en calidad y cantidad suficientes. No se trata de que el Estado mexicano regale alimentos a todos aquellos que no tengan recursos para ello. Se trata, en cambio, de cumplir con estos requerimientos fundamentales, al tenor de los compromisos contraídos dentro de Naciones Unidas y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En esa norma, el Estado mexicano debe adoptar las medidas necesarias en materia económica, política y social, para asegurar el abasto de alimentos a un precio accesible, en calidad y cantidad suficientes. Las políticas públicas deben encaminarse a la satisfacción de estas necesidades y comprender en materia de educación, la realiza-

ción de charlas que enseñen a los alumnos y a sus padres y tutores en qué consiste una adecuada nutrición. Al consagrarse este derecho, debe obligarse, al mismo tiempo, a crear una política y programas de Estado en materia de alimentación y nutrición con mecanismos en la legislación complementaria que obliguen a garantizar este derecho. Todo lo expuesto, sin perjuicio de la legislación vigente en materia civil y familiar sobre pensiones alimenticias que se deben ciertos familiares.

4. *El derecho al agua*

El derecho al agua está regulado en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución, que expresa que

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Se trata de un derecho que también es vital para los habitantes de la República, y su cuidado y distribución deben tener la más alta prioridad. Se trata de cuidar la conservación de los recursos hídricos no sólo para el indispensable consumo doméstico, sino también para cubrir los requerimientos agrícolas, ya que para una adecuada alimentación es necesario tener un sector rural que los pueda abastecer de manera suficiente y en forma permanente. Igualmente, deben protegerse la calidad de las aguas de ríos, lagunas y vertientes, y del mar territorial.

5. *El derecho a la salud*

El párrafo tercero del artículo 4o. constitucional establece el derecho a la salud, y dispone: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

Si se examina la evolución del sector salud en el país, en las últimas décadas, es posible encontrar progresos muy significativos. Por ejemplo, en promedio, la esperanza de vida aumentó de 51.7 a 75.7 años en cinco décadas, y ello representa un logro muy importante del sistema nacional de salud. Sin embargo, las desigualdades sociales y económicas siguen manifestándose gravemente en materia de salud. Así, existen marcadas diferencias en los servicios públicos de salud entre los estados de la Repú-

blica. Mientras que el Distrito Federal cuenta con tres médicos y cinco enfermeras por cada mil habitantes, en los estados de Chiapas, México y Puebla tienen menos de un médico y una enfermera. En Chiapas, Guerrero y Oaxaca la esperanza de vida es casi diez años más baja que en Baja California Sur, el Distrito Federal o Nuevo León. Otro dato que inquieta es que en las zonas con menos de 5% de la población indígena, la esperanza de vida promedia 78 años, y donde esta proporción es superior a 75% se reduce a 66 años. Estas disparidades entre regiones en materia de salud son inaceptables bajo un criterio elemental de equidad en desarrollo humano.

Otras cifras que vale la pena conocer son aquellas que revelan que México cuenta con 4,203 hospitales, de los cuales 1,121 son públicos y 3,082, privados. El sector público cuenta con un promedio de 0.74 camas por cada mil habitantes, inferior al valor sugerido por la Organización Mundial de la Salud, que es de una cama por cada mil habitantes. Además, existen en el país, 1.85 médicos por cada mil habitantes, cifra inferior al promedio internacional deseable, que es de tres médicos, situación que debe mejorarse incluyendo la distribución de los médicos por regiones. Por otra parte, se destina a la salud el 6.5% del producto interno bruto, cifra menor al promedio internacional.⁴²

Según datos recientes del Consejo Nacional de Población, cerca del 57% de la población no es derechohabiente de alguna institución de seguridad social. La Organización Mundial de Comercio y Desarrollo señala, igualmente, que existe una amplia inequidad en el acceso. Sólo la mitad de la población está cubierta por la seguridad social, y alrededor de la mitad del gasto en salud proviene de los bolsillos de las personas, en contraste con la mayoría de los demás países miembros de la OCDE, en donde la cobertura es universal o casi universal y el porcentaje de los llamados gastos de bolsillo es menos del 20%.

El gobierno federal estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 la necesidad de lograr una cobertura global en materia de salud; señala que para mejorar el sistema de salud es necesaria una planeación interinstitucional de largo plazo, una mejor administración de riesgos, así como la solidaridad, el compromiso y la corresponsabilidad entre las instituciones y los diferentes grupos poblacionales. Se agrega que un sistema de seguridad social integral debe contemplar un seguro de desempleo que proteja a las familias ante cambios temporales en la condición laboral.

Por otra parte, se sigue impulsando entre otros programas, el del Seguro Popular, que comenzó su vigencia el 1 de enero de 2004. Ha aumentado la cobertura de las personas atendidas por este sistema, pero desafortunadamente los recursos que se han destinado a estos fines siguen siendo insuficientes.

⁴² Plan Nacional de Desarrollo, México, 2013-2018.

En consecuencia, es indispensable que en la Constitución de la República se ratifique el derecho de todos los habitantes del país a contar con un servicio de salud de calidad, de amplia cobertura, cuidando de favorecer a las regiones más desprotegidas, cuya satisfacción debe constituir una de las prioridades del desarrollo nacional, y del cual es responsable el Estado mexicano, a través de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

6. *El derecho a la dignidad del ser humano y a no ser discriminado*

Este es un derecho que debe ser respetado y protegido en todo momento, y que se reconoce en diversos artículos constitucionales, pero debería estar establecido expresamente con mayor claridad y en forma más precisa en la Constitución.

El artículo 1 del texto vigente, relativo a las garantías que reconoce el ordenamiento supremo, en general, y que prohíbe la esclavitud, rechaza asimismo en sus párrafos quinto y final, toda forma de

...discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil y cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

El artículo 2o., concerniente a la composición pluricultural de la nación y a los derechos de los indígenas y de sus pueblos, en el apartado A, fracción II, prescribe que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a

Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

En el artículo 3o., al señalar los criterios que debe orientar la educación, dispone, en la fracción II, inciso c), que debe robustecer en el educando "...el aprecio para la dignidad de la persona".

El artículo 4o., que reconoce la igualdad de género, protege a la familia, y niñas y niños, en su párrafo séptimo determina que el Estado "...proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos".

Por otra parte, en el artículo 25 constitucional, relativo a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, se dispone “...que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

No termina con estos preceptos la preocupación del legislador constitucional por proteger la dignidad de los habitantes de la República, porque existen una serie de disposiciones que de alguna manera están también protegiendo dicha dignidad. Así, por ejemplo, el artículo 22 prohíbe las penas inusitadas o trascendentales, y el artículo 123, que protege las condiciones de vida y laborales de quienes trabajan tanto en el sector privado como público, contiene igualmente una serie de garantías que protegen en cierta forma la dignidad de los trabajadores.

De tal manera que en el ordenamiento supremo hay una preocupación permanente por proteger expresamente la dignidad de las personas, no sólo como individuos, sino también como grupos o clases sociales.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada en el seno de Naciones Unidas en 1948, y que está vigente en el país, dispone en su artículo 1o. que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

A su vez, el Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1976, ya citado con anterioridad, señala en su preámbulo “...que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienable...”.

Conviene agregar que las convenciones aprobadas en el seno de Naciones Unidas para la protección de la niñez, para evitar la discriminación contra la mujer o contra los migrantes o suprimir la tortura y otras medidas o penas infamantes buscan también proteger la dignidad de las personas. Igual propósito persigue la Declaración del Milenio, suscrita por los jefes de Estado y de gobierno del mundo, y aprobada en la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2000.

Constituciones como la española de 1978, en el artículo 10, numeral 1, establece que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social en ese Estado.

A su vez, el artículo 3o. de la Constitución italiana de 1947 dispone que todos los ciudadanos de ese país “tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales”.

Se añade que es obligación de dicha República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social.

De tal manera, parece preferible como solución normativa incluir el derecho a la dignidad de los habitantes de la República en forma especial, en artículo aparte, sin perjuicio de conservar las reglas relativas a la dignidad de la mujer, de los niños o de quienes han perdido legalmente su libertad, como lo determinan las normas ya citadas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Es necesario agregar, además, la prohibición de discriminar por cualquier concepto, conforme al artículo 1o. constitucional, en su párrafo quinto, lo que parece necesario, porque se trata de restricciones que complementan necesariamente la protección de dicha dignidad.

Asimismo, habría que añadir a la regla propuesta el contenido del artículo 12 vigente, que prohíbe los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y que no reconocen tampoco los otorgados en otros países, por tratarse por igual de un tema que está relacionado con la dignidad de la persona y la no discriminación. De esa manera, se incorpora en forma más ordenada lo ya dispuesto en la ley suprema, y se añade de manera más amplia lo dispuesto en los convenios internacionales citados.

7. Derecho a la educación

El artículo 3o. de la Constitución, el cual consta de varios párrafos y ocho fracciones, establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y regula de manera muy completa y detallada este derecho y las orientaciones que debe tener la educación en el país. Se está plenamente de acuerdo con el contenido de la norma citada.

La educación adolece de muchos defectos en el país, y para poderlos subsanar no basta con adecuadas disposiciones constitucionales o legales, sino con programas y políticas públicas de calidad que se lleven a cabo en la realidad y perfeccionen la enseñanza, en sus diversos aspectos, porque ello es vital para el bienestar de los alumnos, de sus familias, para las futuras generaciones y para el buen desarrollo de la nación.

Como se busca contar con una breve texto supremo que pueda ser respetado y comprendido por todos los habitantes de la República, se presenta un problema de

técnica legislativa, que consiste en determinar qué preceptos deben conservarse como principios, los cuales ya se han señalado; qué materias deben regular el derecho a la educación, y qué parte de su contenido debe normarse en la ley constitucional que lo complementa o en la legislación común. La solución es una tarea con dificultades, debido a la calidad del contenido de la norma citada y a su carácter reglamentario.

Corresponde en esta parte, relativa a derechos, determinar en qué consiste el derecho a la educación y las atribuciones y deberes de las diversas autoridades en la materia.

Habría que señalar, en primer término, que la educación debe ser una de las prioridades del desarrollo nacional. El Estado mexicano, a través de la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios, debe realizar el mayor esfuerzo posible y coordinar acciones para contar con una educación gratuita y de calidad, en todos los niveles, desde la educación preescolar hasta la superior, con objeto de que ésta se extienda en forma equitativa para todas las regiones del país.

Se es partidario, como señala el párrafo primero del artículo 3o. constitucional, disponer que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y es obligación de las autoridades suprimir el analfabetismo y procurar que todos los habitantes de la nación tengan al menos educación básica obligatoria, que comprende la educación preescolar, primaria y secundaria de calidad, y educación media superior, que comprende preparatoria de calidad, y deberán asimismo promover la educación técnica en sus múltiples ramas. Tanto la educación básica como la media superior públicas serán obligatorias y gratuitas. La supresión del analfabetismo es uno de los principios que corresponde agregar, porque hay más de 7.700,000 personas analfabetas, según datos del INEGI en 2010, o sea, cerca del 6.85% de la población.⁴³

Son autoridades competentes en materia de educación, la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, quienes deben velar por que exista educación de calidad con equidad; es decir, que haya una atención diferenciada a los educandos que responda a la variedad de necesidades que presentan los alumnos. Es obligación del Ejecutivo federal determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, preparatoria y normal para toda la República, consultando a las diversas autoridades educativas, así como a los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley determine. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación, expedirá las leyes necesarias

⁴³ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI, *México en cifras* <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>.

destinadas a distribuir las atribuciones relativas a la función social educativa entre la Federación estados, el Distrito Federal y los municipios, establecerá los recursos presupuestales correspondientes y determinará las sanciones aplicables a quienes no cumplan sus disposiciones. De esta manera se integra lo dispuesto en las fracciones III y VIII del artículo 3o. de la Constitución.

De igual forma, corresponde agregar que es deber de las autoridades competentes velar por la calidad de la educación obligatoria; la existencia de condiciones básicas de bienestar y de salud de los educandos en los planteles escolares, y la formación de consejos escolares con la participación de maestros, padres de familia o apoderados. Se ha agregado que las autoridades escolares deben velar por las condiciones de bienestar y salud de los alumnos para que en los planteles escolares existan los servicios básicos que son necesarios y se supervise que los alimentos que se venden en las escuelas sean sanos y nutritivos y se eviten los que promueven la obesidad en los niños y jóvenes. La formación de consejos escolares en cada escuela con la participación de los padres de familia debe ser elevada a rango constitucional, por la importancia que pueden tener estos consejos para mejorar la calidad de la educación, la seguridad de los alumnos y las condiciones de los servicios de cada plantel escolar. Su integración y atribuciones están establecidas en el artículo 69 de la Ley General de Educación.

Corresponde incluir también la fracción VII del artículo 3o. constitucional, relativa a la autonomía universitaria. Habría que analizar en esta materia si el ejercicio del presupuesto puede ser controlado por una autoridad externa sin que ello involucre un atentado a la autonomía universitaria. En esta materia, se es partidario de que exista un control después de los hechos por la autoridad federal que entrega los recursos, ya sea directamente o como aportaciones a los estados de la Federación. Igualmente, debe incluirse la obligación de las autoridades educativas de ampliar las capacidades existentes en materia de educación pública superior, para evitar la frustración de tantos jóvenes que no pueden ingresar a las universidades, lo cual involucra también un perjuicio para la sociedad en su conjunto.

Los particulares podrán impartir educación en todas sus formas, niveles y modalidades, con apego a los planes y programas autorizados y conforme a los principios que establece la Constitución. Estos estudios estarán sujetos al reconocimiento de validez oficial en los términos que disponga la ley, como señala la fracción VI del artículo 3o. constitucional.

8. *Derecho a una vivienda digna y decorosa*

El párrafo séptimo del artículo 4o. constitucional dispone que “toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Conviene conservar esta norma y complementarla, y agregar que la vivienda digna implica contar con los servicios básicos, y que las autoridades competentes y los desarrolladores de conjuntos habitacionales están obligados a proteger el medio ambiente, los recursos hídricos, y a establecer áreas verdes que contribuyan a estos propósitos.

Las propuestas que se señalan tienen por objeto contribuir a la conservación del medio ambiente, fomentar el cuidado del agua, contar con áreas para la recreación o el disfrute de los respectivos habitantes, y evitar los conjuntos habitacionales en que sólo hay construcciones y áreas pavimentadas.

El derecho lo concede la Constitución sólo para la familia, en circunstancias que debería ser un derecho para toda persona, independientemente de tener familia. No se trata de regalarle una vivienda a todo el mundo, pero sí de crear las condiciones económicas, políticas y sociales que permitan el acceso a la vivienda de la mayor parte de la población, a la cual no sólo habría que protegerla también para que pueda rentar una casa o departamento en condiciones equitativas. Habría que agregar al contenido del artículo citado, como lo hace el numeral 59 de la Constitución de República Dominicana, que la vivienda debe tener los servicios básicos esenciales.

En todo caso, en la legislación secundaria, en materia de arrendamiento, se requiere proteger dos derechos, consistentes en proteger a los arrendatarios de las rentas excesivas que pretendan cobrar los arrendadores, pero también evitarnos que esa protección quite incentivos a la construcción de viviendas, como ha sucedido en el siglo pasado, cuando hubo congelación de rentas.

9. *Derecho a la libertad personal*

Los artículos constitucionales 14 a 23 contienen una serie de derechos y garantías procesales para proteger la libertad de las personas y de sus bienes a los habitantes de la República. Es necesario analizarlos para determinar los contenidos que deben quedar en el nuevo ordenamiento supremo y cuáles deben plasmarse en la nueva ley constitucional que lo complementa. En esta tarea deben tenerse presentes dos ideas que hay que tratar de compatibilizar: una, la de conservar en lo posible la unidad

normativa de cada derecho y no fragmentar su regulación; y la otra, la de no incorporar en la nueva constitución disposiciones muy complejas y reglamentarias que sean difíciles de entender para los habitantes de la nación. En los artículos 14 a 23 existen facultades que se conceden a jueces y ministerios públicos que deben ser reguladas junto con los derechos respectivos cuando estén estrechamente vinculadas con éstos; o en las normas relativas al Poder Judicial; o bien en la ley complementaria de la nueva constitución.

El artículo 14, párrafo segundo, prohíbe privar de la libertad a una persona, o de sus propiedades, posesiones o derechos, a menos que exista un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho. Esa disposición contiene también regulaciones sobre la irretroactividad de las leyes y sobre la interpretación de éstas en materia penal y civil, que se prefiere incorporar en el título primero y de acuerdo con las nuevas tendencias constitucionales sobre la materia.

Además, parece preferible regular en normas separadas los derechos relativos a la libertad de las personas de los derechos relativos sobre sus bienes o posesiones, porque se trata de derechos que son de distinta naturaleza.

A. Protección de la libertad personal en términos positivos

Habría que incluir en la nueva carta el derecho a la libertad personal en términos positivos, y no como lo dispone el artículo 14 constitucional, párrafo primero, que lo hace en sentido negativo. Se puede comenzar señalando que es un derecho de todos los habitantes de la República disfrutar de la libertad en el más amplio sentido, con respeto al orden jurídico y a la libertad de los demás, y que es obligación de las autoridades públicas proteger esta libertad. Agregar, en seguida, que ninguna persona puede ser privada de ella en términos semejantes al párrafo citado, o sea, "...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".

O sea, respetar el debido proceso.

B. Privación de la libertad por el Ministerio Público

En un segundo artículo sobre el tema habría que establecer que ninguna persona podrá ser privada de su libertad por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho

horas, y una vez expirado este plazo se deberá ordenar su libertad o bien ponerla a disposición del juez que deba conocer del delito respectivo, salvo los casos que la ley determine como delincuencia organizada. Esta materia está regulada, en términos semejantes, en el artículo 16 constitucional, párrafo noveno.

C. La orden de aprehensión de una persona por el juez

En una tercera norma sobre la materia, se puede disponer que sólo la autoridad judicial puede expedir una orden de aprehensión sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, cuando éste además esté sancionado con pena de privación de la libertad y existan antecedentes que establezcan que la persona inculpada cometió ese hecho ilícito o participó en su cometido. Además, la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión debe poner al inculcado a disposición del juez sin demora alguna bajo pena de sanción. El artículo 16 constitucional, en sus párrafos tercero y cuarto, se refiere a esta atribución de la autoridad jurisdiccional en términos semejantes, y establece la obligación de poner al detenido en su poder sin dilación alguna, lo cual habría que conservar.

D. Orden de aprehensión de una persona por el Ministerio Público

En una cuarta regla, se puede establecer que el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar la detención de un presunto responsable de un ilícito si se reúnen las siguientes circunstancias: en casos urgentes; cuando se trate de un delito calificado por la ley como grave; ante el riesgo de que el presunto responsable de un delito pueda sustraerse a la acción de la justicia; y no puede recurrirse ante la autoridad judicial por razón de hora, lugar o circunstancia. Una redacción semejante tiene el artículo 16, párrafo quinto, que habría que mantener.

E. Detención en caso de delito flagrante o hecho ilícito que se está cometiendo o inmediatamente después de haberse cometido

En un quinto artículo sobre privación de libertad, se puede regular el caso de delincuencia flagrante, en forma similar a la establecida en el artículo 16 constitucional, párrafo cuarto. Se preferiría, sin embargo, una redacción menos técnica y más amplia, que prescribiera: cualquiera persona o grupo de personas puede detener a uno o más individuos en el momento en que estén cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido. En estos casos, deben ponerlos de inmediato a disposición de la autoridad competente más cercana, la cual, sin demora alguna, debe

entregarlos al Ministerio Público. Todas estas autoridades deben dejar registro fehaciente del día, hora y lugar en que recibieron a los presuntos responsables del delito.

En esta misma disposición se tiene que establecer la obligación del juez, a cuya disposición se ponga a uno o más presuntos delinquentes flagrantes, de decretar su detención o ponerlos en libertad con las reservas que la ley establezca.

F. Del arraigo o aseguramiento de una persona en caso de delincuencia organizada

Corresponde analizar el arraigo que decreta el juez a petición del Ministerio Público, y que puede durar hasta cuarenta días tratándose de hechos ilícitos de delincuencia organizada, prorrogables por hasta cuarenta días más, conforme al artículo 16 constitucional, párrafo octavo. Esta institución se ha establecido cuando sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga de la acción de la justicia.

El artículo undécimo transitorio del decreto de reformas al artículo 16 constitucional, publicado en el *DFO* el 18 de junio de 2008, establece el arraigo en los términos señalados, y facultó también a los jueces del fuero común para decretar el arraigo por hasta cuarenta días en los casos de delitos graves, prorrogables por hasta cuarenta días más.

La discusión sobre este tema, como señala Miguel Carbonell, consiste en determinar si es posible combatir a la delincuencia organizada con las reglas comunes del proceso penal o bien es necesario establecer normas especiales para enfrentar a los narcotraficantes, secuestradores o tratantes de personas.⁴⁴

Por su parte, Luis de la Barreda S. señala que entre las conquistas democráticas de los gobernados frente al poder de las autoridades policiacas y a las persecutoras de los delitos está la de no ser detenido en forma arbitraria y a que la retención de la persona detenida sea razonablemente breve, antes de ponerse a disposición el juez. En la democracia, “se investiga para detener”; y en los regímenes autoritarios “se detiene para investigar”. Para Luis de la Barreda, el arraigo es una institución indefendible que en los hechos se ha aplicado abusivamente más allá de los casos establecidos en la Constitución. No está de acuerdo en favorecer la impunidad de los delitos, pero estima que no se pueden admitir abusos de la magnitud de los que se cometen a través del arraigo. Por ello, propone desaparecer el arraigo y ampliar razonablemente el plazo para integrar la averiguación previa a cuatro días, que se pueden extender a

⁴⁴ Carbonell, Miguel, *Sobre el nuevo artículo 16 constitucional*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/cle/cle8.pdf>, p. 145.

una semana cuando la detención es en flagrancia, o en casos urgentes si se trata de delincuencia organizada.⁴⁵

Por dicha razón, se tiene que definir qué debe entenderse por delincuencia organizada, la cual define el párrafo noveno del artículo 16 citado, y se entiende como “...una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”.⁴⁶

G. La prisión preventiva de una persona por el juez

En un penúltimo artículo sobre el derecho a la libertad personal debería estipularse que sólo el juez puede decretar la prisión preventiva de un presunto inculpa-do de un delito, cuando este hecho ilícito merezca pena privativa de la libertad. El lugar en que se cumpla la prisión preventiva debe ser un sitio distinto y separado de aquel en que se cumplen las condenas.

H. Derecho a la libertad provisional del presunto responsable de un delito

Éste es un derecho que existe en la legislación de la generalidad de los países, y que anteriormente se encontraba en el texto del artículo 20 constitucional en su fracción I, que establecía la libertad provisional bajo caución, como norma general. Sin embargo, no debía otorgarse por el juez en los siguientes casos: cuando la ley prohibía expresamente este beneficio por tratarse de delitos que revistan gravedad; cuando el Ministerio Público lo solicitaba, en el caso de delitos no graves, cuando el presunto delincuente había sido condenado con anterioridad por algún delito grave por la ley; o cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpa-do representaba, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El artículo 20 constitucional se modificó por decreto publicado en el *DOF* el 18 de junio de 2008, y en esa ocasión se suprimió el contenido de una fracción que establecía el derecho de la persona sujeta a proceso a solicitar su libertad provisional bajo caución. Este derecho está regulado en los artículos 399 a 417 del Código Federal de Procedimientos Penales; que en el artículo 418 norma igualmente la libertad bajo protesta que se aplica en los casos de delitos no intencionales.

⁴⁵ Barreda S., Luis de la, “El arraigo: detener para investigar”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 258, octubre de 2012, pp. 13 y 16.

⁴⁶ Jesús Murillo Karam, procurador general de la República, informó que en el sexenio pasado, de casi 4,000 arraigos sólo en 120 casos se activó expediente, en declaraciones a *El Universal*, publicadas el 18 de diciembre de 2012.

Se considera que la libertad provisional bajo caución es un derecho fundamental de un procesado que no debe estar garantizado sólo en la legislación complementaria y debiera conservarse, en consecuencia, en el texto que se propone de la nueva constitución, junto con la libertad bajo protesta, aunque sea en términos generales.

I. El derecho a que nadie pueda ser detenido sólo por deudas, salvo el mandato de la autoridad jurisdiccional por deudas de alimentos

El artículo 17, en su párrafo final, dispone que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Sin embargo, el artículo 4o. en el párrafo tercero, consagra el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Los párrafos octavo y noveno establecen en forma especial el derecho de los niños y niñas a satisfacer sus necesidades de alimentación —entre otros derechos— y, que los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos.

Ahora el derecho de alimentos no sólo lo tiene la niñez, sino también los cónyuges, los ascendientes, los descendientes, el adoptante y los adoptados. Por otra parte, el deber de alimentos es bastante amplio, porque comprende la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en caso de enfermedad, respecto de los menores, y comprende también los gastos necesarios para la educación primaria del alimentista y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales, según determina el artículo 308 del Código Civil Federal.

De tal manera que junto con el precepto de que nadie puede ser aprisionado por deudas civiles, debería señalarse expresamente que sí puede originarse la prisión por deudas alimentarias, precisar qué debe entenderse por alimentos, y señalar que es la ley la que determinará quiénes tienen derecho a alimentos. Señalar en qué consisten los alimentos en la nueva constitución evitaría litigios respecto a qué debe entenderse por tales.

10. El derecho a la igualdad

A. Antecedentes históricos

El principio de la igualdad tiene sus antecedentes históricos en la filosofía de los estoicos en Grecia. Más tarde, Aristóteles, en la *Ética nicomaquea*, señala que justicia es igualdad, e injusticia, desigualdad. La noción fue desarrollada más tarde por Cicerón, y adquiere una mayor relevancia durante la Revolución francesa, que proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, inspirada en la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, y

que establece los principios de libertad, igualdad y fraternidad. En el artículo 1o. de dicha Declaración se establece “que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos...”, y en el artículo 6o. se dispone que la ley “...debe ser la misma para todos sea que proteja o sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Naciones Unidas de 1948 en el artículo 1o. prescribe a su vez: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Hay otros convenios internacionales, en el ámbito internacional y regional, que se refieren, asimismo, a este trascendente derecho.

B. Análisis del concepto de igualdad

Ya no predominan y son más difíciles de encontrar los monarcas absolutos que concentraban en sus manos la suma del poder público, y las libertades políticas han ganado paulatinamente terreno en la mayor parte del mundo. Sin embargo, esta emancipación, que se ha traducido en un mayor grado de democracia, ha decepcionado, porque no ha sido suficiente para acrecentar la mejoría de las condiciones de vida y de trabajo de la población y suprimir las diferencias entre los que más tienen y los más desvalidos económicamente.

El predominio actual de la economía de mercado, que ha sufrido los embates de una crisis global, pero que no deja de tener fervientes e interesados defensores, ha mermado la posibilidad de perfeccionar y ampliar la democracia. Más que ciudadanos bien informados y dispuestos a participar, de alguna manera, en la generación de las políticas públicas, se está generalmente en presencia de consumidores que cada cierto tiempo concurren a las urnas a elegir representantes cada vez más desconectados del pueblo soberano y al mismo tiempo más cercanos a los intereses y privilegios de las grandes empresas nacionales o transnacionales.

Los generosos principios que inspiraron la Revolución francesa, como libertad, igualdad y fraternidad, siguen apareciendo en la retórica política, pero en la práctica subsisten desigualdades que no amenguan, y que, al contrario, se acrecientan. Además, todo el mundo aparece como defensor de la democracia, que ha hecho fructificar la libertad política, y que ha luchado por la justicia social. No obstante, esta última parece batirse en retirada frente a los embates del mercado, que, al predominar, acentúan las desigualdades.

Alan Touraine ha expresado que una sociedad no es naturalmente democrática, se convierte en tal si la ley y las costumbres corrigen la desigualdad de los recursos y su concentración, si permiten la comunicación para impedir que el mercado establezca distancias e imponga modelos dominantes. Es imperativo que los individuos no sean considerados un recurso más o como una masa, porque los individuos deben ser reconocidos en su particularidad. Agrega que los movimientos sociales no deben degradarse en grupos de presión política, sino basarse en el esfuerzo responsable de muchos individuos que pretenden ser actores sociales, uniendo en ellos mayoría y minoría, universalismo y particularismo, apertura y memoria. Agrega que la igualdad, en la actualidad, no puede ser solamente la de los derechos y la de las oportunidades, y ni siquiera la disminución de las distancias que existen entre los grupos sociales y la distribución desigual de los recursos materiales. La igualdad debe basarse en la conciencia de la pertenencia común a un espacio humano que no pertenece más a unos que a otros, ni más a los ricos que a los pobres, y que corresponde incluso “a los otros”, a los que provienen de otra cultura y se incorporan a dicho espacio.⁴⁷

Jürgen Habermas expone que el principio de la libertad jurídica genera desigualdades fácticas de hecho, porque permite el uso diferente que los individuos hacen de los mismos derechos, lo que se traduce, en definitiva, en diferencias en la propia existencia de aquéllos. Además, la desigual distribución de bienes y oportunidades disminuye los rasgos definitorios de la calidad ciudadana y, en consecuencia, influye en la racionalidad de las decisiones colectivas. El Estado social de derecho, y las compensaciones y prestaciones que éste involucra, tienden a establecer la igualdad de oportunidades para todos.⁴⁸

Habermas, con relación a la equidad, agrega y propone la “inclusión del otro” como vía de acceso a una comunidad política, con independencia de la procedencia cultural de cada cual. Frente a cualquier tentativa de exclusión, aboga por un “patriotismo constitucional” por el que los ciudadanos se identifiquen con los principios de la propia Constitución como una conquista en el contexto de la historia de su país. Al mismo tiempo, propone que los ciudadanos conciban la libertad de la nación de manera universalista, libertad hacia dentro y hacia fuera de ésta. Se trataría, por tanto, de una comprensión cosmopolita y abierta de la comunidad política, que comprende como ciudadanos incluso a quienes son inmigrantes y desean conservar sus identidades.⁴⁹

⁴⁷ Touraine, Alan, ¿*Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 285 y 290.

⁴⁸ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 499 y 502.

⁴⁹ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 32.

Giovanni Sartori dice que el mundo se estructura “naturalmente” en desigualdades, y la igualdad como “idea protesta”, nada contra la corriente, según una metáfora de Richard Tawney. Este concepto es el símbolo de la revuelta contra las estructuras jerárquicas, los privilegios y desventajas. La cuestión de la igualdad es el problema de la justicia. Por otra parte, al discutir sobre la igualdad, llega un momento en que existe confusión, ya que se trata de un concepto difícil en materia política, porque tiene dos cabezas, es bicéfalo. En efecto, esta idea es fácil de entender cuando se le considera pura y simplemente como identidad, pero la situación se complica cuando se busca lo justo en lo idéntico y/o lo idéntico en lo justo. Sartori también clasifica el concepto de igualdad en jurídico político; social; de oportunidad y económico. Además, acepta la clasificación de Aristóteles entre igualdad aritmética o numérica, la cual consiste en dar a todos lo mismo; y proporcional, cuando se da a individuos desiguales, tratos desiguales; por ejemplo, las cargas tributarias deben ser mayores para los que más ingresos reciben, porque deben pagar tasas más altas.⁵⁰

Roberto A. Dahl señala que la igualdad política es la base de la democracia, pero ciertos aspectos básicos de la naturaleza y de la sociedad humana impiden conseguir por completo dicha pretensión. Reconoce los avances considerables que se han experimentado al respecto desde finales del siglo XVIII, y se pregunta qué tan hospitalario puede ser el siglo XXI para la igualdad política. Al centrar su atención en la sociedad de Estados Unidos, piensa en un escenario pesimista, las fuerzas internas e internacionales presionan hacia la desigualdad y se afectan las instituciones democráticas. En un escenario optimista, en cambio, supone que el deseo de felicidad y bienestar promoverá una mayor igualdad entre los ciudadanos de ese Estado.⁵¹

Quien ha hecho aportes interesantes en materia de igualdad es el jurista y pensador norteamericano Ronald Dworkin en su obra *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*. Afirma este autor, en síntesis, que todos tenemos recursos personales, como la salud y la capacidad física, y recursos impersonales, como el dinero. Para alcanzar la igualdad hay que tratar de distribuir equitativamente los recursos impersonales y buscar artificios para tratar de compensar los recursos personales en la medida de lo posible.⁵² Al trasladar a la realidad estas propuestas, se puede poner por ejemplo, que un sistema tributario que sea redistributivo es un medio para buscar la igualdad de recursos impersonales en la medida en que los que más ganan paguen tasas más elevadas por sus niveles de ingresos mayores; y los programas sociales de educación

⁵⁰ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, cit., pp. 251, 252, 258 y 260.

⁵¹ Dahl, Robert A., *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2006, p. 14.

⁵² Dworkin, Ronald, *La virtud soberana*, cit., pp. 329 y 330.

y salud serían el medio para compensar los recursos personales. Una contribución, como el impuesto al valor agregado, IVA, en cambio, que no es redistributivo, puede ser útil como ingreso del Estado, que es fácil de controlar, pero no es conveniente como factor que acote la desigualdad.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en diciembre de 2000, reafirma el principio de la no discriminación. Su artículo 21 prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual o por razón de nacionalidad. La lista de motivos está abierta; de tal manera que la preocupación por la igualdad no sólo es propia de los llamados países en vías de desarrollo, sino también de países que tienen un alto ingreso, como son la mayoría de los Estados de Europa.

C. La igualdad en la Constitución y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El derecho a la igualdad se encuentra establecido también en una serie de normas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, como son los artículos: 1o., primer y quinto párrafos, que establecen que todos los individuos gozarán de las garantías que ésta establece y que prohíbe todo tipo de discriminación; 2o. apartado B, establece la obligación de la Federación, los estados y los municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; 4o. determina la igualdad entre el varón y la mujer; 13, que dispone que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; 17, párrafo segundo, prescribe que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes; 31, fracción IV, dicta la obligación de todos, de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes; 123, apartado A, fracción VII, dispone que para trabajo igual debe existir salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad; y hay otras disposiciones de las cuales se puede concluir también que consagran este principio. De tal manera que la igualdad establecida en esas normas subyace y orienta además todo el contenido de la carta política.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una serie de tesis aisladas, ha interpretado esas normas sobre igualdad, y ha dispuesto que

Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno

desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.⁵³

Las sentencias a que se ha hecho referencia, en síntesis, establecen que las leyes deben respetar el principio de la igualdad, y que en caso de que se haga una excepción a este principio debe existir forzosamente una razonable justificación, de lo contrario se estaría en presencia de una disposición inconstitucional. No existió en esas resoluciones más que el interés en resolver los asuntos planteados, sin que se intentara profundizar, lo que es comprensible en un tema tan complejo como es el de la igualdad.

D. La igualdad en la legislación complementaria en México

La legislación federal que es complementaria de la carta política en México respeta asimismo y está permeada por el principio de igualdad. Los diversos códigos de naturaleza civil, mercantil o penal, por ejemplo, buscan el equilibrio de los derechos de las personas, e incluso en materia laboral se trata de proteger al trabajador, que generalmente es la parte más débil, frente al poderío económico de su empleador. La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de las comisiones estatales de igual naturaleza, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, los DIF y los institutos para la protección de la mujer, son pasos positivos en la ruta por preservar y fomentar la igualdad. Los programas de la Secretaría de Desarrollo Social son también adecuados en el intento por mitigar la pobreza y enfrentar las desigualdades. En el mismo sentido, se pueden apreciar las políticas públicas en materia de educación y salud. Todo este conjunto de medidas son, sin embargo, insuficientes para abatir las profundas desigualdades que caracterizan a la sociedad mexicana.

E. La inequidad en México

Al observar el panorama de América Latina, se constata que las diferencias entre los índices de mayor ingreso y los menos favorecidos adquieren características que alarman,

⁵³ Amparo en revisión 1834/2004.

porque la brecha sigue aumentando. En México, en particular, como lo ha expresado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, que encabeza el secretario de ramo, entre 2006 y 2008 aumentó en 5.9 millones de personas la pobreza de patrimonio. En este último año existían 50.6 millones de personas que no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y de transporte público, aun si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a ese propósito. De los 50.6 millones en pobreza de patrimonio, 19.5 eran pobres alimentarios; es decir, quienes no tenían ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinaran exclusivamente para ese fin. En la actualidad existen 52 millones de pobres, de los cuales 11.7 millones se encuentran en extrema pobreza.⁵⁴

Como paradoja, se expuso por el propio titular del Ejecutivo federal, en 2009, en Juriquilla, Querétaro, que existen 422 grandes empresas en el país, con regímenes fiscales especiales, que son las que más ganan y que rara vez contribuyen al erario. De esta manera, a través de la legislación complementaria se viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a contribuir a los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, estados y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, sin que existan causas que justifiquen estos privilegios, que atentan contra el principio de igualdad.

La inequidad en el país no sólo hay que medirla en términos individuales, sino también considerando a los grupos sociales, e incluso a los estados de la República. Con relación a las entidades federativas, los tratados de libre comercio, en especial el TLCAN, han acentuado las diferencias entre las más prósperas y las más pobres, y no existen desafortunadamente políticas públicas que demuestren eficacia para frenar el proceso de inequidad en el desarrollo.

De tal manera que la desigualdad se encuentra presente en varios ámbitos de la realidad nacional, y hay que alcanzar un acuerdo de las fuerzas políticas y sociales de carácter amplio e intergeneracional para superar la situación existente.

⁵⁴ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es un organismo público descentralizado con autonomía técnica y de gestión, creado por la Ley General de Desarrollo Social, que tiene como objeto coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, así como medir la pobreza. El Órgano de Gobierno del Coneval está conformado por una mayoría de seis investigadores académicos provenientes de universidades y centros de investigación nacionales, quienes fueron electos por los secretarios de desarrollo social de las entidades federativas, así como por los representantes municipales, del Congreso y del Ejecutivo. A la cabeza del Coneval se encuentra el secretario de Desarrollo Social.

F. *Los inconvenientes de la desigualdad*

Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía, en una publicación reciente ha expresado que podemos vivir en una sociedad en que priven nuestros valores fundamentales, con mayor igualdad de oportunidades, ingresos más altos para el Estado, una democracia más sólida y un nivel de vida más alto para la mayoría de la gente. Para que ello sea posible es necesario contar con mercados “más competitivos y menos abusivos”. Crear una economía y una institucionalidad que invierta más en educación, tecnología, infraestructura y en la seguridad de sus habitantes.⁵⁵

Stiglitz realiza una serie de propuestas para combatir los excesos del sector financiero en Estados Unidos, porque para él es el lugar más idóneo o importante para iniciar un proceso de reformas. Esas propuestas son también aplicables a México, en gran medida, y consisten, en síntesis, en las siguientes:⁵⁶

- Regular en mejor forma las restricciones al sector financiero en materia de endeudamiento y liquidez, para evitar riesgos innecesarios, como los rescates a los bancos del llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, Fobaproa, en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. En el país, hay una serie de instituciones públicas que tienen como misión la supervisión del sistema financiero, entre las que hay que mencionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco Central, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros y la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro. Todas estas instituciones, conforme a sus facultades, tienen la misión de supervisar el funcionamiento de los servicios financieros. Sin embargo, lamentablemente éstos están lejos de contribuir con dinamismo y eficiencia al desarrollo del país.
- Deberían existir restricciones para que los bancos puedan comprometerse con los derivados financieros no bursátiles, porque se trata de productos de alto riesgo que pueden afectar gravemente el sector financiero de México.
- Hay que regular el mercado de las tarjetas de crédito, que cobran intereses usurarios a los clientes y comisiones también abusivas a los comerciantes. Si el porcentaje de inflación anual es en el territorio nacional de hasta un 5%, no es posible que se cobren comisiones entre el 35 y el 60% al año. Esta conducta es también seguida por tiendas departamentales, que cobran intereses

⁵⁵ Stiglitz, Joseph E., *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, México, Taurus, 2012, pp. 332 y 333.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 335-340.

excesivos a quienes compran artículos que serán pagados en cuotas semanales o mensuales.

- Terminar con la corrupción, que consiste en disponer de los activos públicos bajo su valor, como la venta de Teléfonos de México, Mexicana de Aviación y tantas otras empresas públicas; realizar adquisiciones y comprometer obras públicas en contra del interés nacional, que es práctica frecuente en algunas instituciones del sector paraestatal, como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad.
- Se requiere, asimismo, una reforma fiscal integral para acabar con las subvenciones ocultas a las grandes empresas, establecer porcentajes más altos a las personas físicas que tienen altos ingresos, elevar los impuestos en general como porcentaje del PIB para no depender excesivamente de los ingresos petroleros.
- Controlar el ejercicio del presupuesto público, porque un gasto eficiente y bien supervisado es fundamental para el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes.

Una mejor calidad de vida para los mexicanos, especialmente los que se debaten en la pobreza, es necesario no sólo por razones humanitarias, que de por sí podrían bastar, sino además porque ello fortalece el mercado interno, da mayor solidez a la economía, nos hace menos dependiente del sector exportador y fortalece la soberanía nacional en un entorno globalizado que cada vez es más áspero y pleno de riesgos.

G. La constitución como instrumento que fortalezca la igualdad

Una nueva constitución puede ser un mejor instrumento para fortalecer la igualdad en México y establecer la obligación de las autoridades y, en general, de los servidores públicos superiores de los tres niveles de gobierno, de crear las condiciones para avanzar en la finalidad de tener una sociedad que sea más equitativa en lo político, económico y social. Además, dicha igualdad debe consagrarse no sólo respecto de los individuos, sino también respetando a las minorías de toda clase, como grupos indígenas o personas con capacidades diferentes. Debe, asimismo, buscarse un mayor equilibrio en el crecimiento y la riqueza que se genera en los diferentes estados de la Federación, y generarse las políticas públicas necesarias.

En consecuencia, en un par de normas de la constitución debería redactarse, en términos generales, que es obligación del Estado mexicano, en sus tres niveles de gobierno, promover que en la nación mexicana se difunda y predomine la igualdad en sus diversas manifestaciones en beneficio de los individuos, de los grupos sociales y de

los propios estados de la Federación. Debe aclararse que no se trata de alcanzar una igualdad absoluta, porque ello no es posible, debido a las características de los individuos, grupos sociales o instituciones, sino de suprimir las abismales diferencias que nacen en la sociedad mexicana para que exista una mayor justicia y cohesión social, y como garantía de estabilidad y paz en su ámbito interno.

En una segunda norma podría establecerse, en forma más concreta, en qué aspectos o temas interesa fundamentalmente la igualdad, y se puede recoger lo determinado en los artículos que se citan en el apartado de esta obra, relativo a “La igualdad en la Constitución y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación” y que, en general, son los siguientes:

- La igualdad ante la ley y la justicia y disponer que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.
- La equidad de género, concepto más amplio que el de la igualdad entre el varón y la mujer, porque significa reconocer y respetar las diferencias que existen entre ambos, e involucra la necesidad de respetar la igualdad de oportunidades, en cualquier ámbito, sea éste social, cultural, económico o político. Al analizarse los derechos de ciertos grupos de personas que se encuentran desprotegidas, se avanzará en el tratamiento jurídico que debería darse a este tema, que sigue teniendo gran trascendencia debido a las inequidades que prevalecen.
- La igualdad de oportunidades para los habitantes de la nación, y en especial para los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.
- La obligación de todos, de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes, con el objetivo de que los que más ingresos tengan contribuyan con un porcentaje más alto de sus percepciones.
- Igualdad para que a trabajo igual deba existir salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

11. *Derecho a la protección de las personas en su familia, domicilio y propiedades, posesiones o derechos*

La protección a las personas en su familia, domicilio y papeles, y el hecho de que nadie puede ser molestado sino por medio de orden escrita de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, lo prescribe el primer párrafo del artículo 16 constitucional, cuyo contenido es necesario conservar en la nueva constitución.

12. *El derecho a la propiedad, posesiones y derechos*

A continuación, debe regularse en otro artículo, en forma especial, dada su importancia, la protección de las propiedades, posesiones y derechos de los habitantes de la República, agregando en sus diversas modalidades para comprender la propiedad en comunidad o copropiedad, en términos también semejantes a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, párrafo primero, en el sentido de que nadie puede ser privado de éstos sino mediante juicio seguido ante tribunales establecidos previamente, en la medida en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho respectivo.

13. *Prohibición de visitas domiciliarias*

Las autoridades administrativas pueden también practicar visitas domiciliarias, y en un artículo sobre este tema debería establecerse que sólo proceden para cumplir con los reglamentos sanitarios; y para la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales. En todos estos casos se deben respetar las leyes respectivas y las formalidades prescritas para los cateos, en forma similar a lo que dispone el artículo 16 constitucional en su párrafo décimo sexto.

En la sesión del 14 de diciembre de 2000, en la Cámara de Diputados, el diputado Arturo Escobar y Vega, en representación del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista, presentó una propuesta de modificación al artículo 16 constitucional, relativa a las visitas domiciliarias, con el propósito de ampliar las posibilidades de realizarlas por parte de algunas autoridades administrativas no señaladas en el párrafo decimosexto, para velar por el cumplimiento del orden jurídico en otros ámbitos no contenidos en la norma vigente. La idea era que no sólo se autorizaran dichas visitas por ley, sino también a través de normas administrativas. El texto propuesto prescribía:

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como de las disposiciones administrativas de orden público e interés social; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.

Sobre el tema, es necesario expresar que la defensa de los derechos fundamentales, como es el caso del derecho a la protección del domicilio, como norma general sólo debería ser limitadas, o restringida por orden de un juez en los casos que la ley

lo autorice. Se coincide, no obstante, en que dichas visitas pueden ser efectuadas por autoridades administrativas, autorizadas por ley, en los casos en que se persiga el cumplimiento de disposiciones fiscales o de sanidad, porque se trata de situaciones en las que está comprometido el interés general de la sociedad. Sin embargo, se estima necesario suprimir las visitas domiciliarias para fines policiacos, como lo estipula la norma vigente, porque se trata de una expresión demasiado amplia, y su práctica se puede prestar a abusos o a la defensa de meros intereses particulares, que aunque legítimos sólo pueden ser defendidos y autorizados por orden de un juez.

14. *Prohibición de registro y allanamiento de morada o cateo*

En otro artículo sobre esta materia debe regularse un asunto que está relacionado tanto con la protección de la libertad de una persona como con la inviolabilidad de su domicilio y la salvaguarda de los bienes de esa persona, tal como lo prescribe el párrafo décimo primero del artículo 16 constitucional. En consecuencia, debe determinarse que sólo la autoridad judicial, a solicitud del Ministerio Público, puede expedir una orden de registro y allanamiento de morada, o cateo, en la que se indicarán, la persona o personas que tengan que aprehenderse y los objetos que se buscan. La diligencia respectiva debe limitarse estrictamente a lo determinado por el juez, y al concluirla debe levantarse un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

15. *Inviolabilidad de la morada por parte de fuerzas armadas en tiempos de paz*

Hay que ratificar lo expuesto por el artículo 16 de la Constitución, en su párrafo final, pero perfeccionando su contenido, en el sentido de que ningún miembro de las fuerzas armadas podrá alojarse en casa particular en tiempos de paz, contra la voluntad de quien la habite legalmente ni imponer prestación alguna. En tiempos de guerra, dichos miembros podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, de acuerdo con lo dispuesto en la ley marcial respectiva. El texto vigente sólo se refiere a los integrantes del ejército, y es importante extenderlo a todos los miembros de las fuerzas armadas.

16. *El derecho a la libertad en sus múltiples manifestaciones*

Sobre la libertad es conveniente una o más normas que la incluyan ordenadamente en todos sus aspectos. Se trata de recoger las diversas formas de la libertad contenidas en los siguientes artículos de la Constitución vigente:

A. Libertad de contraer matrimonio, tener una pareja, fundar una familia, a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos y a adoptar conforme a la legislación vigente

Debería instituirse en la constitución el derecho a contraer matrimonio o de tener una pareja de distinto o de igual sexo. El derecho a contraer matrimonio no está señalado en la Constitución, sino en la legislación civil de cada estado de la Federación, y convendría incluirlo junto con el de tener una pareja de distinto o igual sexo. Este último derecho está normado por la Ley de Sociedad de Convivencia del Distrito Federal, publicada el 16 de noviembre de 2006 en la *Gaceta Oficial* de dicho distrito, que acepta este tipo de sociedades, y entiende por tales, cuando dos personas mayores de edad, con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y ayuda mutua. Estas sociedades producen efectos frente a terceros cuando son registradas ante la autoridad local.

Cabe agregar que la Asamblea Legislativa, el 21 de diciembre de 2009, aprobó una modificación al artículo 146 del Código Civil para el Distrito Federal, relativo al matrimonio, en la que dejó de calificar el sexo de los contrayentes, como anteriormente lo hacía. Esta enmienda fue publicada en la *Gaceta del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 2009, y entró en vigor a los cuarenta y cinco días hábiles de su publicación conforme al artículo primero transitorio. A partir de la vigencia de esa disposición, el matrimonio entre personas del mismo sexo es lícito en el Distrito Federal y puede ser reconocido en el resto de la República mexicana.

Aunque el tema es polémico, por razones humanitarias, es necesario reconocer este tipo de sociedades conyugales, que existen de hecho con cierta frecuencia, y que no se conoce que estén reguladas en la legislación de las demás entidades de la Federación. Se sabe, no obstante, que en Colima y Aguascalientes existen propuestas sobre la materia, además de consideraciones de carácter jurídico, que aconsejan regular este tipo de uniones. No es justo, por ejemplo, que parientes que hayan rechazado la homosexualidad o el lesbianismo de un miembro de una familia y lo hayan aislado accedan a los bienes de su herencia en circunstancias que el patrimonio correspondiente puede ser fruto del esfuerzo del otro conviviente o de un trabajo conjunto.

Existen varios países que han aprobado el matrimonio entre personas del mismo sexo, entre ellos se encuentran, en primer término, Dinamarca, que aprobó una ley de uniones civiles en 1989, y que ha ratificado una ley sobre matrimonios del mismo sexo en junio de 2012; Islandia en 1996; Holanda, 2001; Alemania, 2001; Bélgica, 2003; Canadá, 2005; España, 2005; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 2005; Suecia 2009; y Noruega, 2009. En Estados Unidos, sólo ha aprobado este tipo de uniones el estado de Massachusetts en 2003. En África, sólo Sudáfrica aprobó este tipo de uniones en 2006. En Brasil, el Supremo Tribunal Federal de Justicia aprobó por diez votos a favor y una abstención, el derecho de las parejas del mismo

sexo a constituir una unión estable con derechos similares a los de los matrimonios heterosexuales. En Argentina, desde julio de 2010 se aceptó el matrimonio de personas del mismo sexo. En Estados Unidos y en Francia, los presidentes Barack Obama y Francois Hollande han manifestado su intención de apoyar los matrimonios de personas del mismo sexo, e incluso este último es partidario de aceptar las adopciones de menores por parte de éstos. Además, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha manifestado que el matrimonio entre personas del mismo sexo es un derecho que debe ser aceptado, e incluso debe aceptarse la posibilidad de las adopciones por estas parejas, lo cual debe ser considerado cuidadosamente en cada caso.⁵⁷

Un problema aparte es el de aceptar que este tipo de sociedades tengan o no la posibilidad de recurrir a la adopción. Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ya permiten la posibilidad de adoptar en el caso de este tipo de uniones. Así como la adopción por parte de un matrimonio heterosexual está sujeta a ciertas regulaciones que velan por el cuidado del menor, de la misma manera debería existir cierto rigor para aceptar esta institución en el caso de uniones del mismo sexo.

Por otra parte, el artículo 4o., párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que “toda persona tiene el derecho de decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.

Con relación a este derecho, hay que tener presente lo expuesto sobre el aborto en el párrafo relativo al derecho a la vida.

B. Libertad de trabajo u ocupación lícita

El artículo 5o., párrafo primero, consagra la libertad de dedicarse “...a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos”. El ejercicio de este derecho sólo puede vedarse por resolución judicial cuando se ataquen derechos de terceros; por ejemplo, cuando se venden bienes-productos de un invento que pertenece a su creador o por determinación gubernativa, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. También existe el derecho a disponer del producto de su trabajo, salvo resolución judicial, como en los casos de alimentos a favor de los hijos del trabajador.

La norma señalada establece otras salvaguardas más en los párrafos siguientes, entre las que se encuentran las siguientes:

⁵⁷ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, p. 182, <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/AMDHSitio/docbas/31.pdf>.

- 1) Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno convencimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, que se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 constitucional, relativas a la duración de la jornada diurna y nocturna, la cual prohíbe las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de la diez de la noche de los menores de dieciséis años.
- 2) Nadie puede ser obligado a prestar servicios públicos, salvo los que determina el párrafo cuarto de esa norma, que se refiere a las armas, jurados, cargos concejiles, de elección popular, directa e indirecta, y las funciones electorales y censales. Además, conforme al artículo 92 del Reglamento de la Ley General de Profesiones, todos los profesionistas, aun cuando no ejerzan la profesión, tienen la obligación de prestar el servicio social. Lo cual convendría también incluir en la constitución que se propone.

El párrafo sexto del artículo 5o. constitucional dispone que no se puede celebrar convenio alguno en el que se renuncie de forma temporal o permanente a ejercer determinados derechos de profesión, industria y comercio, disposición que debe conservarse en los términos estipulados. La prohibición que contenía ese párrafo sobre convenios relativos a proscripción y destierro pasó al título primero de la nueva carta propuesta.

Los párrafos penúltimo y último del artículo 5o. establecen otra salvaguarda en beneficio del trabajador, que consiste en que el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin que pueda exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. En caso de incumplimiento del trabajador, sólo se le obliga a éste a la responsabilidad civil correspondiente, sin que pueda haber coacción alguna sobre el trabajador.

La libertad de trabajo debe establecerse en similares términos a los determinados por la norma citada, con las salvaguardas respectivas, lo que no impide que en la misma disposición se haga reserva de la facultad de la Federación y de los estados, de determinar cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben cumplirse y las autoridades que deben expedirlos, como expresa el párrafo segundo del artículo 5o. citado.

Se es partidario de incluir en la nueva carta política una norma que establezca deberes más amplios para los mexicanos y los habitantes de la República que los establecidos en el artículo 31 constitucional, lo cual se desarrollará en el capítulo siguiente.

Queda en pie la determinación de agregar en la nueva constitución el contenido del artículo 123, relativo a los derechos individuales y colectivos de los trabajadores

tanto del sector público como privado. Es difícil tratar de resolver qué debería incluirse en materia laboral en la nueva constitución, porque el nuevo gobierno que asumió el 1o. de diciembre de 2012 tiene al parecer el propósito de establecer un sistema de seguridad social universal financiado con impuestos generales, el cual no estaría basado en el trabajo ni en las cotizaciones de empleados ni empleadores.

Sin embargo, con el propósito de conservar la unidad normativa respecto de cada uno de los derechos que se establecen, parecería conveniente incorporar en otra disposición, a renglón seguido, el contenido de dicho artículo, con las modificaciones que se estiman necesarias para avanzar en la protección de los derechos de quienes laboran en el país.

Otra opción podría consistir en señalar, de una manera muy general, los derechos que tienen los trabajadores del sector público y privado en el nuevo texto constitucional e incorporar el contenido del artículo 123 vigente en la ley constitucional complementaria, con las innovaciones que sean necesarias para garantizar los derechos de aquéllos. Esta determinación tendría la ventaja de evitar las disposiciones demasiado reglamentarias en el nuevo texto. Sin embargo, una solución como la señalada involucra necesariamente, como se ha expresado, aprobar en forma simultánea ambos textos, para impedir que los derechos tan trascendentes queden transitoriamente en una especie de limbo jurídico.

Los trabajadores del sector público y privado podrían tener al menos en la constitución, los siguientes derechos básicos:

- 1) A una jornada diurna de ocho horas y de cuarenta horas a la semana. En el caso de la jornada nocturna, no podrá exceder de siete horas;
- 2) A un día de descanso cuando menos por cada seis días de trabajo;
- 3) A que se les remunere el tiempo excedente de labores, que no podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas con 100% de aumento;
- 4) A tener un salario básico —en vez del mínimo— que le permita satisfacer las necesidades primordiales de su familia, como la alimentación y nutrición, educación, salud, vivienda, transporte y de orden cultural. Este salario debe quedar exento de embargo, compensación o descuento, salvo el caso de alimentos decretados judicialmente a favor de sus familiares;
- 5) A que se les pague su salario en moneda de curso legal;
- 6) A que a trabajo igual se tenga un salario igual, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, capacidad diferente o cualquier otro tipo de discriminación;
- 7) A recibir capacitación y adiestramiento para el trabajo;

- 8) A que se les proporcionen habitaciones cómodas e higiénicas;
- 9) En su lugar de trabajo a que se respeten las normas de seguridad e higiene;
- 10) A que se respete el patrimonio de su familia, cuyos bienes serán inalienables, y no podrán someterse a ningún tipo de gravamen, sin perjuicio de que se puedan transmitir a título de herencia en forma sencilla, expedita y sin costo para sus causahabientes;
- 11) A tener seguros de vida, vejez, invalidez y de desempleo;
- 12) A que sus créditos por salarios o sueldos devengados durante el último año y por indemnizaciones tengan preferencia sobre cualquier otro derecho, en caso de concurso o quiebra de la empresa o supresión de su fuente de trabajo en el sector público;
- 13) A defender individual y colectivamente sus derechos. En este último caso tendrán derecho a formar sindicatos o las asociaciones de trabajadores que estimen menester;
- 14) El derecho a huelga y paros lícitos, en caso de que se vulneren sus derechos;
- 15) A que les indemnice en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, con motivo o en ejercicio sus labores, incluso en el transporte de su casa al trabajo o de éste a su hogar, aun en el caso de que la contratación sea realizada por empresas subsidiarias o subcontratistas;
- 16) A que se les administre justicia por una junta de conciliación y arbitraje, ya sea federal o estatal, formada por igual número de representantes de trabajadores y patrones y un representante del gobierno federal o estatal, según el caso;
- 17) A las mujeres que trabajen, cuando se encuentren embarazadas, no se les exijan labores que representen un esfuerzo considerable o signifiquen un peligro para su salud o de su producto, se les conceda un descanso de seis semanas anteriores a la fecha aproximada del parto y de seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir sus ingresos íntegros, conservar su trabajo y la totalidad de los derechos que hubiera adquirido en éste;
- 18) A que a sus hijos se les conceda contar con guarderías;
- 19) A una participación en las utilidades de su fuente de trabajo si laboran en el sector privado, lo que no implica participar en la dirección de las empresas.

Una de las modificaciones que se deben agregar es la de prohibir en forma expresa la práctica de contratar personas a través de empresas intermediarias respecto del negocio principal de la empresa, como sucede en la legislación chilena, para burlar los derechos de los trabajadores, lo que es usual que ocurra en el país. El establecimiento del seguro de desempleo es otra medida cuya adopción debe analizarse. Además, debe recordarse a la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Agencia de Naciones Unidas que hace recomendaciones a los Estados, cuyas propuestas deben analizarse para incorporarlas al contenido del artículo que se apruebe en materia laboral en la nueva constitución o bien en la legislación complementaria.

Otro tema de interés consiste en determinar si debe darse un valor constitucional a los convenios que México ha suscrito en materia laboral. Sobre el particular, debe tenerse presente que esta tendencia existe actualmente en el derecho comparado sólo respecto de los tratados ratificados en materia de derechos humanos.

Debe consagrarse, asimismo, el derecho de los trabajadores a que se protejan sus cotizaciones o ahorros e imponer la obligación del Estado de velar los mismos, para que las dependencias y entidades del sector público o empresas del sector privado entreguen o inviertan oportunamente y sin riesgo las cantidades respectivas. Debe evitarse, de igual forma, que existan inversiones de riesgo; que se cobren comisiones abusivas a los usuarios de estos servicios, y que los trabajadores tengan que demandar a las Afores para retirar sus propios recursos.

C. *La libertad de creencias religiosas*

El artículo 3o., relativo a la educación, en la fracción I establece la libertad de creencias. Anteriormente el artículo 24 establecía que

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Este artículo ha sido modificado recientemente, y la publicación respectiva es del 19 de julio de 2013. La modificación trascendente está en el párrafo primero, que amplía los derechos, y determina que

Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y religión y a tener, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penada en la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

Este artículo tiene bondades en varios sentidos; así, en vez de comenzar señalando *todo hombre*, en una actitud que no cuida la equidad de género, se refiere acertadamente *toda persona*. Agrega al texto vigente las libertades de *convicciones éticas y de conciencia*, lo cual es igualmente positivo, sin perjuicio de regular en norma aparte la libertad de pensamiento y la libre manifestación de las ideas, que son derechos de carácter más amplio.

Además, en el nuevo párrafo primero se incluyen ciertas prohibiciones para que la libertad religiosa no se utilice en los actos públicos con fines políticos, de proselitismo o propaganda política. Esta redacción no es afortunada, y causa preocupación, porque *a contrario sensu* se puede interpretar que los actos que no sean públicos, ya constitucionalmente posible realizar esa clase de actividades, involucra mezclar la religión y la política. Así, corresponde recordar que el artículo 40 dispone que la República, entre otras características, es laica, y que el artículo 130 consagra el principio histórico entre el Estado y las Iglesias, de tal manera que la redacción del artículo convendría modificarla para que quede claro que no puede haber proselitismo político en los actos del culto privado. El hecho de que los actos del culto público queden regulados además por la ley reglamentaria y que en ésta se prohíba tal clase de proselitismo no ayuda totalmente a impedir que ello ocurra, porque existe una norma superior que podría permitirlo. Lo que puede ayudar, en cambio, a aclarar el sentido de la reforma constitucional comentada es la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente.

Hay un problema de técnica legislativa también respecto del párrafo tercero del artículo modificado, pues se conserva la redacción de ese párrafo y, sin embargo, aparece en el decreto de reforma como si se hubiera modificado.

Además, conforme al artículo 130, inciso c), los mexicanos y extranjeros tendrán la libertad de ejercer el ministerio de cualquier culto satisfaciendo los requisitos que determine la ley. Es conveniente agregar que nadie puede ser obligado a manifestar sus ideas religiosas, por lo que debe prohibirse toda consulta al respecto, para evitar prácticas discriminatorias, salvo en los censos que organice el Estado.

Respecto a la reforma señalada, se está de acuerdo en dar una mayor libertad a los fieles con creencias religiosas y a los ministros de las Iglesias para ejercer su culto, pero ello no significa que se esté de acuerdo en impartir clases de una religión deter-

minada en las escuelas públicas, a petición de algunos padres de familia, como se pretendió por ciertos sectores en el proyecto respectivo, según afirma Bernardo Barranco.⁵⁸ Al parecer, los problemas de la redacción de esta reforma tienen como origen las resistencias que provocó su contenido, que no despertó una mayor aceptación de quienes intervinieron en las discusiones del caso.

D. La libertad de pensamiento y de libre manifestación de las ideas

Así como se consagra la libertad de creencias religiosas, igualmente, debe aceptarse la libertad de pensamiento y de libre manifestación de las ideas. La Constitución vigente no contiene en forma expresa este primer derecho, y habría que incluirlo por su trascendencia.

Respecto a la libre manifestación de las ideas, este derecho está determinado en el artículo 6o., primer párrafo, que prohíbe inquisición judicial o administrativa alguna sobre el tema, y que sólo prescribe como limitaciones “...en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público...”.

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 18, consagra el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su relación 217A (III), el 10 de diciembre de 1948. Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 18, consagra el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, aprobado por la resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, vigente desde el 23 de marzo de 1976.

Durante la guerra de Estados Unidos contra Vietnam hubo varios casos de ciudadanos estadounidenses que se negaron a hacer el servicio militar y a pelear en esa contienda, por lo que la objeción de conciencia se podría definir como la negativa de una persona a cumplir una norma jurídica por razones éticas o religiosas.

La objeción de conciencia es otro derecho que debería unirse con el de la libertad de pensamiento en México. Cualquier país realmente democrático debería aceptar la objeción de conciencia, que significa otorgar un derecho al individuo frente a decisiones arbitrarias o injustas de un Estado. Sin embargo, hay que analizar cuáles son los valores del individuo y del Estado que se encuentran en juego y en qué condiciones

⁵⁸ Blog de Bernardo Barranco, <http://bernardobarranco.wordpress.com/tag/protestas-contr-la-reforma-al-24/>, p. 1.

se puede otorgar este derecho.⁵⁹ La resolución 1987/46, de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas recomienda entender incorporado el derecho de objeción de conciencia al servicio militar dentro del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; asimismo, en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este tema se analizará con posterioridad.

E. La libertad de escribir y publicar escritos de cualquier materia

Este derecho se encuentra regulado en el artículo 7o., párrafo primero, el cual señala que “es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia...”. Esta disposición establece libertad de imprenta, prohíbe la censura previa, exigir fianza a los autores o impresores y secuestrar la imprenta como instrumento del delito. Sólo establece como límites el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Pero no sólo debe restringirse la libertad de prensa a la vida privada de la persona, sino también a la vida familiar, ya que puede haber menores de edad involucrados, y corresponde a quien tenga la potestad de ellos, la obligación de defenderlos. A lo que habría que añadir como limitación, conforme al decreto publicado el 1o. de junio de 2009, que adicionó un segundo párrafo al artículo 16 constitucional, la garantía de la protección a los datos personales.

Existen legislaciones, como la española, que establecen también una limitación a la libertad de escribir y publicar escritos de cualquiera naturaleza, como el derecho a la propia imagen, el cual se protege a las personas no sólo en vida, sino incluso después de su muerte. Este derecho se encuentra establecido en el artículo 20 de la Constitución española y en la Ley Orgánica 1/1982, del 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen.

F. Libertad de cátedra e investigación

El artículo 3o. constitucional, fracción VII, regula la educación superior en general, y la autonomía universitaria en particular; consagra la libertad de cátedra e investigación, el libre examen y discusión de las ideas, lo cual debe respetarse en el nuevo texto.

Sobre lo particular hay que aclarar que la autonomía sólo prevalece en las universidades públicas y en la medida en que así lo determine su ley orgánica o decreto de creación. Por tanto, pueden existir universidades públicas que tengan distintos grados de autonomía.

⁵⁹ Dieterlen Struck, Paulette, *La objeción de conciencia*, p. 204, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/156/10.pdf>.

La autonomía significa para las universidades públicas cierto grado de independencia de los respectivos gobiernos, ya sean federales o estatales, la cual se manifiesta en su organización interna, en la elección de sus autoridades, en su administración, en la determinación de las licenciaturas y posgrados que impartirán, en su contenido y en las labores de extensión cultural que deseen establecer. La autonomía en materia de administración no libera a las universidades de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, que pueden ser interna y externa.

Ahora, la libertad de cátedra, que es una parte de la libertad de enseñanza, es una conquista y un avance en la evolución de la enseñanza, porque involucra alejarse de dogmas o prejuicios, o bien de programas que deben acatarse rigurosamente, y que se basan en principios o ideologías que no tienen una aceptación generalizada. Sin embargo, la libertad de cátedra, como todo derecho, no es absoluta, porque implica respetar los contenidos de los programas de estudios que determina el Estado o que establece la propia institución de educación superior. No obstante, incluso dentro de estos programas, el maestro tiene cierta libertad de acción por el tiempo y el acento que pondrá en cada tema, por la trascendencia con que expondrá tal o cual teoría y porque la cátedra, en mayor o menor medida, es producto de sus propias convicciones o pensamientos.

Cabe agregar que es en la educación pública superior donde podrá florecer con mayor amplitud la libertad de cátedra, lo cual es lógico, porque en la educación privada existe a menudo un mayor control en la organización y elección de sus autoridades y sobre los profesores por razones ideológicas o convicciones religiosas.

No obstante, la libertad de enseñanza ha involucrado también avances para las corporaciones religiosas. Carpizo señala que en el proyecto que remitió Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917 se prohibía a dichas corporaciones impartir educación, pero dicho Congreso rechazó esta postura y permitió la enseñanza por parte de éstas.⁶⁰

El artículo 2o. del Estatuto General de la UNAM dispone que para realizar sus fines, la Universidad se inspirará en los principios de libre investigación y libertad de cátedra, y acogerá en su seno, con propósitos exclusivos de docencia e investigación, todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social, pero sin tomar parte en las actividades de grupos de política militante, aun cuando tales actividades se apoyen en aquellas corrientes o tendencias. Se concuerda con lo expresado por este Estatuto General en tanto no es aceptable que la cátedra se vea permanentemente permeada por las convicciones partidistas o por fundamentalismos ideológicos.

⁶⁰ Carpizo, Jorge, “Libertad de enseñanza”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. III, p. 2005.

Para conservar la unidad normativa de la universidad pública en el texto constitucional que se propone, es conveniente incorporar lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3o. constitucional, relativo al régimen laboral, que establece que tanto el personal académico como administrativo se registrará por el apartado A del artículo 123 constitucional. En consecuencia, habría que modificar esta referencia conforme a las nuevas regulaciones que se establezcan en materia laboral y de seguridad social.

Por lo expuesto, es necesario conservar en la nueva constitución la autonomía universitaria y señalar en forma más concreta en qué consiste ésta.

G. Libertad de circulación

Habría que conservar de igual manera la libertad de circulación que consagra el artículo 11 de la Constitución, y que expresa:

Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Son cuatro las libertades que establece esta norma, y que consisten en entrar y salir del territorio de la República; viajar por dicho territorio y cambiarse de residencia. Estas libertades se refieren al desplazamiento físico de las personas y no de sus vehículos, y están vigentes en la generalidad de los textos supremos de los países en que predomina la democracia. Estos derechos deben conservarse con las limitaciones que señala la norma transcrita. Sin embargo, es necesario suprimir la expresión de extranjeros perniciosos que aparece al final del artículo, y también lo determinado en el artículo 33, relativo a la expulsión de extranjeros, que faculta al Ejecutivo de la Unión para hacerlos abandonar el territorio nacional sin juicio previo cuando juzgue inconveniente su permanencia.

Respecto a los extranjeros, habría que distinguir tres situaciones. Hay que conservar las facultades de las autoridades migratorias, que son autoridades administrativas, para determinar quién puede o no ingresar al territorio nacional, conforme a las leyes sobre migración e inmigración y salubridad general de la República, con la excepción de las personas que soliciten asilo o refugio conforme a la normatividad vigente. Debe subsistir, igualmente, la facultad de las autoridades administrativas, en forma fundada y motivada, conforme a los artículos 1o., 11, 15 y 16, de expulsar del territorio nacional a un extranjero que esté residiendo ilegalmente en el país, pero con audiencia del

interesado, asistido por un defensor letrado y a través de un procedimiento sumario, que debería establecerse, y en el que intervenga una autoridad judicial. El siguiente caso sería el de los extranjeros que residen legalmente en el país, que deben tener todos los derechos que tiene cualquier persona en el territorio nacional. En esta situación, resulta indudable que contra el acto de expulsión previsto en la Ley General de Población y emanado de la autoridad administrativa, procede la suspensión de oficio, en términos del artículo 126, párrafo primero, de la nueva Ley de Amparo. Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en casos como el señalado, ha concedido de oficio la suspensión en el juicio de amparo respectivo, porque todo el mundo debe tener derecho a ser escuchado y a que se le administre justicia, según tesis jurisprudencial del Pleno 80/2007.

Debe recordarse al respecto lo prescrito por el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo del 1976, de la cual dispone:

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 decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión 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.

Pensemos, por último, en esta materia, lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. de la Constitución, en el sentido de que las normas de derechos humanos deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. Además, todas las autoridades tienen en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el respeto a los derechos humanos conforme a la ley.

H. *Libertad de asociación con fines lícitos*

El artículo 9o. constitucional consta de dos párrafos, los cuales regulan el derecho de asociarse. El párrafo primero reglamenta la libertad de asociarse con fines lícitos, y dispone textualmente:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

El párrafo segundo agrega:

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Es necesario conservar el texto vigente de estos dos párrafos, a los cuales deben hacerse algunas modificaciones, con el propósito de aclarar que no sólo se tiene el derecho de asociarse pacíficamente con fines lícitos, sino también el derecho a no afiliarse obligatoriamente a ninguna institución. No obstante, parece razonable la propuesta que existe de obligar a los profesionistas que requieran legalmente de título para colegiarse obligatoriamente, con la finalidad de velar por que su conducta sea honesta y regulada no sólo por la ley, sino también supervisada, de alguna manera, por organizaciones de personas de la misma profesión. Una propuesta como la señalada, al menos en teoría, contribuye a contar con mejores profesionistas y a velar por los intereses del público en general cuando recurran a sus servicios.

Un tema que debe dilucidarse es si las asociaciones deben tener o no la obligación de registro y si la autoridad tiene la atribución de disolverlas, como sucede, por ejemplo, con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución española de 1978. Estas materias pueden regularse en la propia Constitución o bien en las leyes comunes que la complementen. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 73, fracción XXIX, determina que el Congreso de la Unión tiene competencia para dictar leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. También existen normas en el ordenamiento supremo en materia de partidos políticos, sindicatos y asociaciones de empresarios, sobre Iglesias y asociaciones religiosas, en los artículos 41, 123, apartado A, fracción XVI, y 130, respectivamente.

No se observa inconveniente en que el texto supremo establezca la obligación de registrar los diferentes tipos de asociaciones y de facultar a las autoridades para disolverlas si sus objetos no son lícitos o no reúnen los requisitos que exige la normatividad vigente.

Por otra parte, se concuerda en que los extranjeros residentes no puedan asociarse políticamente; sin embargo, debiera establecerse que éstos pueden organizarse para defender sus derechos en su calidad de tales.

17. *Derecho de petición y de queja*

El derecho de petición está consagrado en el artículo 8o., párrafos primero y segundo, que expresan:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Este derecho en la nueva constitución se tiene que mantener con modificaciones de cierta trascendencia. En primer término, la norma debe ser redactada como un derecho de cualquier persona que se encuentre en el territorio nacional sin que deba importar su calidad de nacional o extranjera, porque esta última, si viene de turista, por ejemplo, tiene derecho a pedir que se vele por su seguridad en caso de que se pretenda atentar contra ella o su familia o se le pretenda despojar de sus bienes. Además, el derecho debe ser redactado en términos positivos como un derecho fundamental, y a renglón seguido determinar las obligaciones que tienen los servidores públicos al respecto.

Con relación a la última parte del párrafo primero, que determina que sólo los ciudadanos pueden hacer uso de este derecho en materia política, se ratifica la idea en el sentido de que es conveniente conceder ciertos derechos políticos a los extranjeros que residan legalmente en el país por cierto tiempo, según se propondrá más adelante en esta materia.

El artículo 8o., en sus dos párrafos, regula el derecho de petición, y dispone que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de este derecho siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, por lo que la autoridad a quien se haya dirigido deberá contestar por escrito y hacerlo saber en un breve término al peticionario. Como única restricción señala que en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

No obstante, se trata de un derecho que, al mismo tiempo, se puede clasificar como fundamental y político. Es fundamental en cuanto cualquier persona que habite en la República tiene este derecho; y es político porque sólo los ciudadanos pueden hacer peticiones de naturaleza política.

Habría que agregar el derecho a presentar quejas, como lo dispone expresamente el artículo 23 en su numeral 15 de la Constitución de Ecuador de 2008. Este derecho puede no contener una petición, sino constituir únicamente una información a la autoridad de que un servidor público no está actuando en forma eficaz y eficiente, y, en consecuencia, corresponde agregarlo por su trascendencia.

18. *Derecho a que se le administre justicia en forma eficaz, imparcial y expedita y a tener defensoría jurídica gratuita y de calidad cuando no se tengan recursos para contratarla*

El derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia está consagrado en el artículo 17 constitucional, que consta de siete párrafos. De esta norma corresponde transcribir y analizar ciertos párrafos, que son los siguientes:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Sobre este tema se puede comenzar con un párrafo primero en que se establezca el derecho de toda persona al acceso a una justicia eficaz, imparcial y expedita, en las condiciones y los plazos que establezcan las leyes, y de manera gratuita. En consecuencia, ninguna persona en juicio puede ser condenada a pagar las costas del procedimiento. De esta manera, se regula este derecho en forma más clara y comprensible para todo el mundo.

En un segundo párrafo habría que establecer el derecho de toda persona a contar con la orientación, asesoría y representación jurídica gratuita que corresponda, ya sea en juicio o fuera de éste, cuando no tenga los recursos suficientes para ello, en la forma que establezcan las leyes federales y estatales.

En un tercer párrafo convendría determinar que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter civil, salvo que se trate de medidas provisionales de arresto decretadas por el juez o la autoridad administrativa en los casos específicos que lo determinen las leyes. Por ejemplo, si se han decretado pensiones alimenticias, lo que es vital para la subsistencia y la vida de quienes tienen derecho a que se les otorgue, y hay un deudor alimentario que se niega injustificadamente a pagarlas en contravención a lo ordenado por el juez, es decir, que exista un desacato.

En un párrafo final debe establecerse la limitación de que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma ni puede ejercer violencia para reclamar sus derechos.

19. *Garantías de la administración de justicia*

Las demás normas relativas a cómo debe funcionar la administración de justicia y las garantías que deben tener los sujetos a una averiguación previa, a un proceso penal o de cualquiera otra naturaleza, habría que distribuirlas ya sea en la constitución que se propone por su trascendencia, en la ley constitucional que la complementa o bien en la legislación secundaria, velando en todo caso por conservar una sencilla redacción para la carta política y su entendimiento, como se ha expresado, para cualquier persona que sepa leer y escribir.

20. *Derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y las comunicaciones*

Debe establecerse que toda persona tiene el derecho a que se proteja la inviolabilidad de sus comunicaciones, en especial aquellas que tienen el carácter de confidenciales. Sólo la autoridad judicial federal, a solicitud de la autoridad federal que faculte

la ley o del Ministerio Público Federal de la autoridad federativa correspondiente, podrá autorizar, de forma fundada y motivada, la intervención de las comunicaciones privadas de una persona, determinando el tipo de intervención que se realizará, los sujetos que la practicarán y el plazo por el cual se realizará dicha intervención. La protección de la correspondencia podría incluir de alguna manera cierta correspondencia privada que circule por internet.

La autorización señalada no podrá expedirse en las comunicaciones sobre las siguientes materias: electorales, fiscales, mercantiles, civiles, laborales o administrativas ni en el caso de las comunicaciones entre el presunto responsable de un delito y su defensor, como señala el párrafo decimosegundo del artículo 16 constitucional. En todo caso, estas intervenciones de las comunicaciones privadas deberán sujetarse a los otros requisitos que establezcan las leyes, y si no cumplen con los requisitos constitucionales o legales no tendrán valor probatorio alguno, salvo que sean aportadas en forma voluntaria por el presunto responsable del hecho delictuoso. La protección de las comunicaciones privadas está regulada en términos semejantes en el texto constitucional vigente en el artículo 16, párrafos undécimo, duodécimo y decimocuarto, y que acepta que la entrega voluntaria de las comunicaciones pueda ser realizada por cualquiera de los particulares que participaron en ella, circunstancia con la cual no se concuerda, porque implica la violación por un particular de la inviolabilidad de las comunicaciones del presunto responsable de un delito. La norma citada exige sancionar penalmente a quienes infrinjan esta regla. Sobre este tema, parece preferible que sean las leyes que complementen la carta política las que establezcan en cada caso la transgresión de las normas constitucionales que deben ser sancionadas penalmente.

Sin embargo, la correspondencia que bajo cubierta circule con las estafetas por el territorio nacional estará libre de todo registro, situación que se encuentra regulada por el párrafo decimooctavo del artículo 16 del ordenamiento supremo.

21. *Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica*

Todo habitante de la República tiene derecho a la personalidad jurídica, la cual puede ejercer directamente o a través de representantes cuando se encuentre impedido para ejercerla por razones de edad, incapacidad o enfermedad. Este derecho lo tiene también toda persona que se encuentre en el territorio nacional, sea en condición de turista o incluso de inmigrante ilegal. Lo que significa que todas las personas que habitan o circulan por el territorio nacional están sujetas a derechos y obligaciones. Las personas morales que tienen un objeto lícito y son reconocidas por la ley cuentan igualmente con personalidad jurídica. La personalidad de las personas físicas y morales está reconocida por los artículos 22 a 28 del Código Civil para el Distrito Federal.

Normalmente en las Constituciones se plasma el reconocimiento tácito a la personalidad jurídica de las personas físicas y morales, y se regula generalmente en los códigos civiles. Sin embargo, se trata de un atributo muy importante de las personas, que habría que reconocerlo igualmente en la nueva carta política que se propone.

22. *Protección de datos personales*

A. *Las bases constitucionales en México*

El artículo 6o. constitucional primitivamente tenía un párrafo único que normaba y sigue regulando la libre manifestación de las ideas. Por reforma publicada en el *DOF* el 6 de diciembre de 1977 se agregó una última parte a ese párrafo, en el que se estableció que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. Más adelante, se le adicionó un párrafo segundo, con siete fracciones, para regular con mayor propiedad el derecho a la información, y se añadió también el derecho a la protección de los datos personales, según decreto que fue publicado en el *DOF* el 20 de julio del 2007. Considero que hubiera sido preferible regular primero, en artículo aparte, lo relativo a la protección de los datos personales y establecer el derecho a la información en otra disposición, porque si bien son materias relacionadas, son derechos diferentes.

El 13 de noviembre de 2007 se publicó otra reforma al párrafo primero para establecer el derecho de réplica, que será ejercido en los términos dispuesto por la ley. Este derecho es de carácter fundamental y tiene por objeto dar protección jurídica a una persona cuando a través de los medios se afecta su buena fama, honor o reputación.⁶¹

Las fracciones II y III del párrafo segundo se refieren a la protección de los datos personales, y determinan que la Federación, los estados y el Distrito Federal se regirán por los siguientes principios y bases:

- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

⁶¹ Islas L., Jorge, *El derecho de réplica y la vida privada*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/318/9.pdf>, p. 1.

El 30 de abril de 2009 se publicó en el *DOF* un decreto por el cual se agregó al artículo 73 —relativo a las atribuciones del Congreso de la Unión— una nueva fracción XXIX-O, con la finalidad de que este órgano legislativo tuviera facultades para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. Sin embargo, se omitió en esa fracción la obligación del Congreso de legislar para proteger la información concerniente a la vida privada. En el artículo segundo transitorio de ese ordenamiento se determinó que el Congreso de la Unión, en el plazo de doce meses, debía dictar la ley correspondiente y mientras tanto regirían sobre la materia las disposiciones que se hubieran dictado en los estados. Cabe agregar que el artículo 3o. de la ley aprobada fue más allá de la norma constitucional, porque protege varios aspectos de la vida privada.

Debe recordarse sobre este tema que los artículos 20 a 26 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ya contienen regulaciones sobre protección de los datos personales. Por decreto publicado el 1o. de junio de 2009 se intercaló un nuevo párrafo segundo en el artículo 16 constitucional con el propósito de incorporar el derecho a la protección de los datos personales en el ordenamiento supremo. Esta incorporación era necesaria para poner al día la Constitución en esta materia. Dicho párrafo dispone lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. De esta manera, se complementa lo ya dispuesto en el artículo 6o. constitucional, fracción II, sobre la materia.

El artículo 3o. fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental determina qué debe entenderse por tales datos, e indica que es:

La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a sus características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

De igual forma, en la página en Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, es posible encontrar una definición de datos personales, que es semejante a la señalada, con leves cambios de redacción.

Relacionado con este tema está vigente la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, que fue publicada en el *DOF* el 7 de diciembre de 2009, y que tiene por finalidad reglamentar la creación y operación de esta clase de sociedades, y que en su capítulo IV, “De la protección de los intereses del cliente”, artículos 38 a 50, regula el secreto financiero, y el artículo 51 resguarda los intereses de los clientes, y prescribe:

Las Sociedades responderán por los daños que causen a los Clientes al proporcionar información cuando exista culpa grave, dolo o mala fe en el manejo de la base de datos. Los Usuarios que proporcionen información a las Sociedades igualmente responderán por los daños que causen al proporcionar dicha información, cuando exista culpa grave, dolo o mala fe.

La protección de los datos mencionados es necesaria, porque el mal uso de éstos puede poner en riesgo a una persona, a su familia y a sus propiedades o posesiones. Por otra parte, existe la necesidad de buscar un equilibrio entre la protección de los datos personales y el conocimiento que los habitantes de la República deben tener de la información pública, porque este derecho constituye una de las bases de la soberanía del pueblo en la que se sustenta, además, la responsabilidad que se le puede exigir a los gobernantes.

En México hay dependencias y entidades públicas que manejan registros públicos que contienen datos personales, como el Instituto Nacional Electoral, el Servicio de Administración Tributaria, la Secretaría de la Función Pública, respecto de los servidores públicos, el Archivo General de la Nación, el Registro Público de Comercio, servicios públicos de salud o las instituciones que coordina el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Debe agregarse que en el sector privado existen también datos que deben protegerse y que se encuentran principalmente en las instituciones financieras, compañías de seguros, afianzadoras, ciertas tiendas departamentales que otorgan créditos, en las sociedades de información crediticia y hospitales de empresas particulares. En los diversos ordenamientos que se refieren a los registros públicos hay una serie de normas que regulan el acceso a los datos que se contienen.

De acuerdo con la opinión de Antonio Gómez-Robledo y Lina Ornelas N., si se examina la legislación complementaria sobre datos personales, se observa que el tema se encuentra regulado en el país en diversas leyes, en forma abundante y dispersa, por lo que en épocas recientes existe una preocupación por proteger los datos personales. No obstante, hace falta una legislación que comprenda tanto al sector público como

al sector privado y que establezca los derechos, principios generales, procedimientos y la autoridad que debe regir en la materia.⁶²

La primera pregunta que surge en este tema consiste en averiguar si la norma constitucional transcrita anteriormente constituye una base suficiente y apropiada para la protección de los datos personales.

La XLI Legislatura de la Cámara de Diputados, con la participación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, y de profesores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, organizó el 28 de enero de 2010, un seminario sobre “Retos y perspectivas legales en materia de protección de datos personales”, a raíz de que se celebraba el día internacional sobre la materia. En esa ocasión, Miguel Carbonell destacó la necesidad de regular en forma separada el derecho de acceso a la información y el de protección de datos personales, de crear un órgano autónomo e independiente que supervisara el cumplimiento de la normatividad que se dictara al respecto y de contar con legislación federal específica en esta última materia. Agregó que no estimaba conveniente que el IFAI fuera el órgano competente, porque se encuentra sumamente ocupado atendiendo los recursos sobre el acceso a la información y, en consecuencia, sería muy difícil que pudiera atender asuntos y litigios derivados de violación de datos personales que tendrían como sujetos obligados a empresas y no precisamente a órganos gubernamentales. Algunos comisionados del IFAI y el diputado Javier Corral fueron partidarios, en cambio, de fortalecer y ampliar las facultades del IFAI para convertirlo en el órgano garante de la protección de los datos personales en manos del sector privado. Lo importante es que la autoridad encargada de la protección de esta clase de datos tenga las atribuciones necesarias para salvaguardarlos y aplicar las sanciones del caso tanto en el sector público como privado.

Alfredo Reyes Kraft, presidente de la Asociación Mexicana de Internet, AMIPCI, la cual agrupa a una serie de empresas del sector privado que están interesadas en su desarrollo a través de Internet, señaló en dicha reunión la opinión del sector empresarial en la materia en síntesis, consistente en que se está de acuerdo en que se legisle en la materia, pero con la salvedad de que la legislación prevea mecanismos de autorregulación y que no se restrinja el flujo comercial de información con los socios comerciales.

⁶² Gómez-Robledo, Antonio y Ornelas Núñez, Lina, *Protección de datos personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, p. 69, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2299/3.pdf>.

Cristos Velasco San Martín, catedrático mexicano en la materia, propuso en resumen, que se legislara para:

- Incluir normas para garantizar niveles adecuados de seguridad para las empresas y proveedores respecto del tratamiento y procesamiento de datos personales de los individuos.
- Establecer la obligación de notificar y dar aviso a las empresas y proveedores en caso de que la información personal de los individuos haya sido comprometida debido a un mal manejo en el procesamiento de datos, o en caso de que los equipos o sistemas hayan sido objeto de algún fraude, robo o ataque informático.
- Agregó, finalmente que, en el contexto tecnológico actual, los arreglos contractuales entre las diferentes empresas y proveedores para prestar o rentar sus servicios a terceros hacen que los datos de los individuos sean cada vez más volátiles, y que los servidores y bases de datos estén bajo la jurisdicción de tribunales de distintos estados. Con base en esta circunstancia, es importante que la legislación de cada país contenga una disposición para la aplicación de la legislación nacional en la resolución de las controversias sobre privacidad y protección de los datos. Además, deben existir mecanismos internacionales de solución de los conflictos que se presenten externamente.⁶³

En el ámbito internacional, entre otros organismos, existe el Consejo sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas en materia de privacidad. El relator Especial de dicho Consejo, en su último informe, ha propuesto los siguientes:

- Los Estados deberían adherirse a las normas internacionales sobre privacidad y protección de derechos humanos.
- Se requiere una ley amplia sobre privacidad y protección de datos para garantizar que exista una adecuada protección jurídica de los individuos, con el propósito de evitar la excesiva recolección de datos personales, para salvaguardar la exactitud de su contenido y que se establezca que los individuos deben ser notificados acerca de cómo se utiliza su información y que tienen derecho de acceso a las bases de datos, a su rectificación y a recursos para proteger la información que les concierne, independientemente de su nacionalidad y la jurisdicción.

⁶³ Velasco San Martín, Cristos, *Protección de datos y privacidad*, www.protecciondedatos.org.mx, pp. 1 y 2.

- Se recomienda también la creación de una declaración mundial sobre protección y privacidad de datos.⁶⁴

La Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio son organismos internacionales que también han trabajado en el ámbito de la protección de los datos personales.

B. *Propuestas de incorporación*

Se propone, entonces, regular en una norma aparte y en forma más amplia la protección de los datos personales, de una manera muy general, conforme a los siguientes principios: la protección de los datos personales de todo habitante de la República debe estar garantizada por la Constitución y las normas que la complementen; las instituciones públicas o privadas, cualquiera que sea su naturaleza, están obligadas a manejar estos datos de una manera honesta y responsable, a tener un registro electrónico de la información que posean y a dejar constancia fehaciente de los datos que proporcionen a otras personas físicas o morales, tanto nacionales como del exterior, sobre la base del consentimiento de la persona interesada o fundada en otra base legítima. Toda persona física o moral está facultada para acceder a sus datos personales o no, dondequiera que se encuentren, a solicitar las correcciones que estime necesarias o su cancelación y a interponer los recursos que le conceda la legislación vigente, sin que pueda ser coartado este derecho. Las normas que complementen esta disposición establecerán las excepciones que correspondan por razones de seguridad nacional, salud pública o para proteger los derechos de terceros. Corresponde a una institución pública, velar por el cumplimiento de la normatividad que rija al respecto. Las infracciones a las normas relativas a la vida privada y protección de los datos personales serán sancionadas por la ley.

Con lo anterior se ampliaría la protección de los datos personales de las personas físicas y se extendería esta protección en el tema del registro a las personas morales. Se trata de velar por la protección de los datos enunciados, no sólo cuando se trate de registros públicos, sino también cuando éstos tienen el carácter de privados por los abusos que se puedan cometer al respecto. El Estado mexicano debería además suscribir los convenios internacionales que se celebren en este campo para la protección de estos derechos a nivel internacional.

⁶⁴ Naciones Unidas, <http://www.protecciondedatos.org.mx/2010/http://www.protecciondedatos.org.mx/2010/01/reporte-del-relator-especial-del-consejo-sobre-derechos-humanos-de-las-naciones-unidas-en-materia-de-privacidad/>.

23. *Derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar*

El artículo 4o. constitucional, en su párrafo cuarto, dispone: “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

En materia internacional, en el seno de Naciones Unidas y de ciertas organizaciones regionales se han suscrito una serie de convenios con el propósito de proteger el medio ambiente y la conservación de la biodiversidad. Entre estos instrumentos internacionales conviene destacar el Convenio Marco sobre el Cambio Climático de 1992 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica del mismo año, los cuales México ha ratificado.

En nuestro país existen una serie de leyes que protegen el medio ambiente, entre las que se encuentran: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *DOF* el 28 de enero de 1988 y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada el 7 de diciembre de 2001.

Se puede conservar el texto del artículo vigente con un agregado que prescriba:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, especialmente en su hogar y en su lugar de trabajo, a exigir a las autoridades competentes que se inspeccione el sector respectivo y a que se restaure ese derecho en forma pronta, cuando ha sido vulnerado, y a solicitar indemnización, en forma individual o colectiva, a quienes sean responsables de dicha transgresión.

El derecho a un medio ambiente sano o adecuado es tan trascendente que es necesario que en la norma que lo regule se consagren también los medios para restablecerlo. Debe quedar claro, asimismo, que es tanto en el hogar como en el trabajo donde existe especialmente ese derecho, aunque puedan existir otros lugares donde se pueda demandar también que se respete, como por ejemplo, en un establecimiento de salud, en que una persona se encuentre en un tratamiento prolongado o en su casa de campo o de fin de semana.

24. *Objeción de conciencia*

Existe objeción de conciencia, para Paulette Dieterlen, cuando hay diferencias entre lo que determina el derecho de un Estado o de una sociedad y la moral de un individuo en particular. La persona que tiene una objeción de conciencia para cumplir una obligación legal no está tratando de derogar la norma del texto legal vigente ni convencer a la opinión pública de que dicha norma sea modificada. Esa persona sólo persigue no cumplir con la norma por tener un imperativo de conciencia que

se lo impide, y esta situación no debe confundirse con la desobediencia civil ni con el pacifismo.⁶⁵ El imperativo de conciencia puede tener un origen moral o religioso.

La objeción de conciencia se puede presentar frente a diversas obligaciones legales, como la simple conscripción militar; la negativa a ir a una guerra, la resistencia a practicar un aborto, la oposición a quitar los cables o tubos que dan vida a un enfermo terminal que desea morir o la resistencia de un oficial del registro civil a participar como autoridad en el matrimonio de dos personas del mismo sexo. Entre los casos que corresponde recordar, históricamente, a nivel internacional, está el de los franceses que se negaron a combatir en Argelia, o de los ciudadanos de Estados Unidos que se negaron a ir a la guerra de Vietnam.

En marzo del 2008, George Bush, entonces presidente de Estados Unidos, apoyó desde la Casa Blanca a su secretario de Salud, Michael Leavitt, para que los médicos que atienden a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual que quedaban embarazadas por su violador pudieran negarse a la interrupción legal del embarazo. Estados Unidos había resuelto, dos años antes, legalizar el derecho de las víctimas de violación a no gestar un producto inseminado en su cuerpo de manera involuntaria y violenta. También la ley respectiva respetaba la objeción moral de los médicos, pero exigía que éstos refirieran a la paciente de inmediato con servicios de salud que respetaran la decisión de la víctima de la violación.

En México, existe un caso reciente en 2007, cuando el jefe del Gobierno del Distrito Federal declaró que los trabajadores del sistema de salud deberían acatar las disposiciones relativas al aborto voluntario y que no podían acogerse al argumento de objeción de conciencia, pues tanto médicos como servidores públicos estaban obligados a respetar las disposiciones vigentes, ya que el aborto es un derecho que tienen las mujeres en el Distrito Federal.

Además, está vigente en el país la Norma Oficial Mexicana 046 “Violencia Familiar y Sexual y Contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención”, la cual determina que en casos de violación las instituciones prestadoras de servicios de atención médica deberán, de acuerdo con esta norma, ofrecer de inmediato y hasta en un máximo de 120 horas después de haber ocurrido el evento, la anticoncepción de emergencia, previa información completa sobre la utilización de este método, a fin de que la persona tome una decisión libre e informada.

Los lunes de cada semana en las diversas escuelas públicas y privadas de México se rinden homenajes a la bandera y se entona el Himno Nacional. Profesores y alumnos que son seguidores de los Testigos de Jehová se niegan a participar en tales ceremonias debido a sus convicciones religiosas. Las autoridades educativas en muchas

⁶⁵ Dieterlen Struck, Paulette, *op. cit.*, p. 1.

ocasiones expulsaron a alumnos y rescindieron los nombramientos de los profesores. Por esta razón, José Luis Soberanes señala que entre 1990 y 1991 se interpusieron setenta y dos amparos contra las expulsiones, y estima que los alumnos afectados ascendieron a tres mil setecientos veintisiete. Debido a la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se han frenado estas sanciones parcialmente, pero se siguen presentando problemas.⁶⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a raíz de la contradicción de tesis entre los tribunales Cuarto y Primero del Primer Circuito en materia del trabajo, resolvió el 15 de agosto de 1994, conforme a la tesis de jurisprudencia del 3 de octubre del mismo año, bajo el número 41/94 determinó que

El profesor de educación primaria tiene la obligación de fomentar en el educando el amor a la patria y la conciencia de la nacionalidad, la independencia y la justicia, de tales disposiciones también se infiere que la Bandera, el Escudo y también el Himno Nacional son símbolos patrios de la República en cuanto constituyen elementos fundamentales de la identidad de los mexicanos, reconociéndose en ellos un patrimonio cultural común; por tanto es evidente que el maestro, por su profesión y la calidad del trabajo que desempeña, está obligado a fomentar en sus alumnos la costumbre cívica de rendir honores a la Bandera Nacional y a entonar respetuosamente el Himno Nacional, con la finalidad de fortalecer las raíces históricas y los lazos culturales y sociales que nos unen y nos identifican como Nación. Por ello el profesor, que en los actos cívicos que está obligado a realizar o a participar en su centro de trabajo, se abstiene de rendir honores a la Bandera y a entonar el Himno Nacional incurre en las causas de cese previstas en el artículo 46 fracción V, incisos A) e I) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ya que con esa conducta incumple una obligación derivada de la ley y de las condiciones generales de trabajo que rigen su relación laboral además de que no procede rectamente en las funciones que tiene encomendadas.

Esta sentencia está ajustada y basada en la legislación nacional, y defiende valores que la mayoría de la población comparte. Sin embargo, corresponde también considerar la contradicción que pueda existir con otros principios y derechos contenidos en la Constitución, como la libre manifestación de las ideas y la libertad de elegir una religión, consagrados en los artículos 6o. y 24. Estos derechos, según el ordenamiento supremo, no son absolutos, y pueden incluso ser sancionados cuando el ejercicio de estas libertades involucra un delito o una falta establecida por la ley. La contradicción en cambio podría presentarse cuando se trata de derechos establecidos en los tratados internacionales si México no ha hecho reserva de sus disposiciones.

⁶⁶ Soberanes, José Luis, *Cambios y precisiones*, <http://bibliojuridica.org/libros/1/156/8.pdf>, p. 9.

La objeción de conciencia es un derecho subjetivo, que consiste en resistir los mandatos de la autoridad o de la ley cuando contradicen los principios morales de una persona. Es decir, la objeción de conciencia sirve para que los particulares se abstengan de cumplir con una norma, porque va en contra de su conciencia. Por ello, no permite que una autoridad incumpla la ley basándose en ella.

El Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, que fue creado en 1998 por organizaciones feministas con el propósito de establecer diálogos entre las mujeres y los congresistas, ha protestado por las modificaciones que efectuó la Secretaría de Salud a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, “Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar”. Según el Consorcio, dicha Secretaría efectuó modificaciones a esta norma para garantizar el acceso a la anticoncepción de emergencia y la interrupción legal del embarazo en caso de violación, pero también para respetar el derecho a la objeción de conciencia del personal médico. Se agregó que la norma oficial por publicarse plantea mejores criterios para la atención de las víctimas de violencia, pero no pretende obligar a los médicos ni a los sistemas de salud de los estados del país a realizar procedimientos, porque se estaría violando el pacto federal. Integrantes de la Coalición para la Salud de las Mujeres protestaron ante la Secretaría por la modificación del proyecto de NOM-046-SSA2-2005, al considerar que deja al arbitrio de los médicos el acceso a los métodos de anticoncepción de emergencia e interrupción del embarazo en caso de abuso sexual.⁶⁷

La Ley del Servicio Militar en México, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispone las causas de excepción total o parcial para el servicio de las armas en caso de que los excluidos posean impedimentos físicos, morales o sociales, lo cual se torna en elementos no útiles para lograr una movilización eficaz. De lo expuesto, se concluye que dicha finalidad no se alcanza con ciertos grupos de mexicanos que estén en los supuestos de exclusión, como es el caso de los ministros del culto, por actualizarse en ellos impedimentos de carácter físico o moral.⁶⁸

Algunos juristas como John Rawls estiman que una teoría de la justicia debería incluir entre sus principios la idea de aceptar una solución de naturaleza legal para aquellos que disienten de algunas normas vigentes. Piensa que la objeción de conciencia debe reconocerse en ciertos casos con base en la libertad de los ciudadanos y siempre que ésta respete la libertad de los demás.⁶⁹

⁶⁷ Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, <http://www.consortio.org.mx>, p. 1.

⁶⁸ Amparo en revisión 796/2011. Martín Martínez Luciano. 18 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Lúcia Segovia. Tesis aislada.

⁶⁹ Rawls, John, en Dietrich Struck, Paulette, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/54/pr/pr24.pdf>, p. 72.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado que aún están pendientes de que se legislen en el país asuntos como la objeción de conciencia, figura jurídica que no está regulada. Las normas que se dicten deberán respetar los instrumentos internacionales que se refieren a la libertad religiosa, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Se trata nuevamente de un tema complejo y delicado, porque es la propia legislación la que tiene que autorizar su transgresión, y sólo lo puede permitir en casos muy especiales.

En definitiva, se coincide con la idea de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que se necesita incorporar la objeción de conciencia a la legislación nacional, porque no puede quedar entregado este importante asunto al criterio de las autoridades o a lo que disponga un reglamento o una norma oficial mexicana. Determinar cuándo procede o no la objeción de conciencia debe ser materia de una norma constitucional. Para ello, primero deben establecerse las bases en el ordenamiento supremo y definir los casos contados, especiales y totalmente justificados en que procede.⁷⁰ No debería aceptarse la convicción del objetor cuando su negativa atente o ponga en riesgo ciertos valores superiores como la vida, la integridad física o moral de una persona, en los casos en que la víctima de una violación quede embarazada o cuando se atente contra los sentimientos de la nación, como el amor a la patria, la identidad y la independencia nacional.

25. *Derecho de rectificación o respuesta*

El artículo 6o. constitucional en su párrafo primero consagra la libre manifestación de las ideas, la cual no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. Esta norma regula también el derecho de réplica, que será ejercido en los términos dispuestos en la ley.

El artículo 1o. de la Ley de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917, regula una serie de casos que constituyen ataques a la vida privada. El artículo 27, a su vez, determina que

Los periódicos tendrán la obligación de publicar gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportazgo o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación que no sea mayor su

⁷⁰ http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/santos_g_d/capitulo6.pdf, p. 6.

extensión del triple del párrafo o artículo en que se contenga la alusión que se contesta, tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares; que no se usen injurias o expresiones contrarias al decoro del periodista que no haya ataques a terceras personas y que no se cometa alguna infracción de la presente ley.

Para Ernesto Villanueva y Karla Valenzuela, no está legislado el derecho de réplica en la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada el 19 de enero de 1960, pero sí en el artículo 38 del reglamento de la ley, norma imperfecta cuyo cumplimiento queda entregado a la buena voluntad del concesionario o permisionario de radio o televisión. El derecho de réplica está también normado por la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 14.2.2, y en consecuencia se encuentra incorporado a la legislación nacional. El artículo 233, numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, también se refiere al derecho de réplica con lo que el Instituto Federal Electoral ha pretendido reglamentarlo. A juicio de los autores señalados, sólo corresponde al Congreso Nacional legislar en esta trascendente materia, lo cual no se ha realizado por impericia legislativa y por presión de los medios interesados en que ello no ocurra.⁷¹

Cabe expresar que es preferible una referencia al derecho de rectificación o respuesta, una expresión más amplia del concepto de “réplica” que según el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, en su primera y segunda acepción significa instar o argüir contra la respuesta o argumento; y responder oponiéndose a lo que se dice o manda. En cambio, rectificar significa reducir algo a la exactitud que debe tener; dicho de una persona, procurar reducir a la conveniente exactitud y certeza los dichos o hechos que se le atribuyen; o contradecir a alguien en lo que ha dicho, por considerarlo erróneo.

26. *Derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad*

Otro de los atributos o derechos inherentes a toda persona es el desarrollo libre de la personalidad. El *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua, en su primera acepción, señala que personalidad significa “Diferencia individual que constituye a cada persona y la distingue de la otra”.

La Constitución Política de Colombia, a su vez, dispone en el artículo 16, que “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”.

⁷¹ Villanueva V., Ernesto y Valenzuela, Karla, *Derecho de réplica y facultad reglamentaria del IFE*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derelec/cont/2/gse/gse12.pdf>.

De igual forma, el artículo 43 de la Constitución de República Dominicana de 2010 estipula que “Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás”.

Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en Naciones Unidas en 1948, establece en el artículo 29 1: “Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”.

Esta última norma, si bien reconoce este atributo de las personas, al mismo tiempo está señalando que este derecho sólo se puede ejercer dentro de una comunidad respecto de la cual también se tienen ciertos deberes. La verdad es que el texto señalado no ayuda a entender en qué consiste este derecho.

En la Constitución mexicana no hay una norma que se refiera expresamente a “la protección del libre derecho a la personalidad”. Sin embargo, el párrafo quinto y final del artículo 1o., al prohibir cualquier forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, está de alguna manera protegiendo esa libertad. No obstante, sería preferible una disposición que señalara en forma expresa este derecho, de manera semejante a la Constitución colombiana o la de República Dominicana, para que su protección no fuera sólo contra cualquier forma de discriminación. Además, habría que facultar al Congreso para dictar la legislación secundaria e incluir también la protección de la intimidad, que tan necesaria es para ciertos personajes del espectáculo, del deporte, de la ciencia o de la política y para sus familiares.

27. *Derecho a la seguridad y legítima defensa de su persona, familia y población*

El artículo 10 prescribe que los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a tener armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo de las fuerzas armadas y de la Guardia Nacional. Este artículo agrega que la ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Es preferible que el derecho que establezca la Constitución sea el derecho a la seguridad y legítima defensa, y que en virtud de éste se tenga la facultad de tener armas en el domicilio, en los términos que lo expresa el artículo citado. Dada la inseguridad que impera en vastas y numerosas regiones de la República, habría que analizar la posibilidad de ampliar este derecho a las personas que se encuentran amenazadas por el crimen organizado para que puedan portar armas mientras se movilizan en el cumplimiento de sus labores.

Existe también la necesidad de analizar qué hacer con los grupos de autodefensa, cuya regularización involucra reconocer la incapacidad del Estado para defender a los habitantes de ciertas regiones. La existencia de estos grupos, que pueden tener características muy distintas en diversos estados de la República, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, o en regiones de estas entidades federativas, es una realidad que no se puede obviar, y de alguna manera habría que reconocerlo, no en la Constitución, sino probablemente en la legislación secundaria, en términos muy generales, de manera extraordinaria y en forma restringida.

La solución podría ser una modificación al contenido del artículo 10, para que expresara: “los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, transitar con éstas en forma transitoria y excepcional”, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo de las fuerzas armadas y de la Guardia Nacional. El intercalado entre comillas es lo que habría que analizar, para tener la posibilidad de autorizar a las personas o poblaciones que sean amenazadas, cuando el Estado se encuentre imposibilitado para defenderlas, lo cual habría que precisar a través de la legislación secundaria y en forma transitoria y excepcional.

28. *El derecho a ser indemnizado por el Estado o por particulares cuando se le ha infligido un daño o perjuicio sin causa legítima*

El derecho a ser indemnizado en caso de daño o perjuicio es generalmente regulado entre particulares por la legislación civil; recientemente en México el 14 de junio de 2002 se adicionó el párrafo segundo al artículo 113 constitucional, para establecer con rango constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, que será objetiva y directa por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los bienes o derechos de los particulares, los que tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Este derecho tendría que extenderse también en beneficio de los propios servidores públicos que resulten perjudicados por una actividad u omisión irregular del Estado. Se deja constancia de que la reforma señalada empezó a regir el 1o. de enero de 2004, por lo que es necesario recordar finalmente en esta materia, la Ley General de Víctimas, que fue publicada en el *DOF* el 9 de enero de 2013, y que también involucra responsabilidades de los tres poderes del Estado y de los tres niveles de gobierno, así como de cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada, para que vele por la protección de las víctimas y les proporcione ayuda, asistencia o reparación integral cuando hayan sido víctimas de hechos ilícitos. De manera general, habría que consagrar en forma expresa este derecho en el ámbito constitucional.

IV. DERECHOS HUMANOS DE CIERTOS SECTORES DE LA POBLACIÓN QUE DEBEN PROTEGERSE

En una segunda sección del capítulo I del título segundo de la nueva constitución se pueden incluir los derechos de los sectores que corresponden proteger, y entre éstos se encuentran, en general, los niños y las mujeres, porque la equidad de género sigue siendo una legítima aspiración pendiente; las personas con capacidades diferentes, cuyos derechos no están bien protegidos en la Constitución; los adultos mayores, especialmente los que no están en condiciones de subsistir por sí mismos; los indígenas, por los problemas e inequidades que los siguen agobiando; los integrantes de ejidos y comunidades; y las personas que requieren de protección civil, por estar afectadas por emergencias. El Estado debe definir ciertas normas y políticas que protejan a todos los sectores mencionados, que en el caso de las mujeres, como género, constituyen mayoría.

1. *Protección de los niños y adolescentes*

Respecto de los niños, el artículo 4o. constitucional, en los párrafos octavo, noveno y décimo, determina que

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Se estima que esta protección de carácter general que otorga la Constitución a la niñez es adecuada, pero perfectible, por lo que se propone realizar ciertas modificaciones al texto vigente.

Al final del primer párrafo citado sería interesante agregar después de la palabra “alimentación” que ésta sea nutritiva, en los términos establecidos en el artículo 4o. constitucional, párrafo tercero, en donde se ha establecido que toda persona tiene derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Después de la palabra “educación”, convendría intercalar el derecho al deporte en forma específica. La razón de estas modificaciones obedece a los alarmantes niveles de obesidad que existen

en este sector de la población por malos hábitos alimenticios y falta de actividades deportivas.

Recogiendo el espíritu de lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990, vigente en México, como párrafo segundo, se propone que el Estado garantice que los niños sean protegidos contra toda forma de discriminación o sanción por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o bien las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares. Este agregado evitaría que los niños sean sancionados en sus escuelas por las convicciones éticas o religiosas de sus padres o de quienes dependan, como ha sucedido anteriormente con los hijos de los Testigos de Jehová.

Respecto al tercer párrafo vigente, no basta que el Estado otorgue facilidades a los particulares que desean coadyuvar al desarrollo de la niñez. Tiene que establecerse que es deber del Estado promover que los particulares contribuyan a esta trascendente labor.

Se deja constancia de que México ha suscrito una serie de convenios internacionales para la protección de los derechos de las niñas y niños, que son los siguientes:

- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000. Publicado en el *DOF* el 3 de mayo de 2002.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, adoptado en Nueva York. Publicado en el *DOF* el 22 de abril de 2002.

Convendría asegurar la posibilidad de dar a las disposiciones de estos convenios, la categoría que tienen las normas de la Constitución, como sucede con los convenios en materia de derechos humanos, para una mejor protección de la niñez.

Algunos autores, como Mónica González Contró, estiman que la protección que otorga el artículo 4o. constitucional, al determinar que el Estado, en todas sus decisiones y actuaciones, velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, constituye un avance en la protección de niñas, niños y adolescentes a partir de la reforma del 12 de octubre de 2011. Además, el artículo 18 de la Constitución, en su párrafo sexto, ordena la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes. No obstante, en las leyes secundarias, incluso en algunos códigos civiles, no hay ade-

cuaciones a lo que establecen las convenciones internacionales vigentes en México, lo cual debe remediarse para salvaguardar los derechos de la niñez.⁷²

2. *La equidad de género en sus diversas expresiones*

Al tratar el tema de la igualdad en México, se proponía concentrar en un par de normas todo aquello que debe regularse, en términos generales, sobre la igualdad en la constitución. Sin embargo, el tema de la equidad de género es demasiado importante, y corresponde normarlo en forma aparte. No se trata aquí de minorías desprotegidas, porque la mayor parte de la población es del sexo femenino —sin embargo, en el caso de las indígenas sí se puede expresar que son minoría— que llegan a estar desprotegidas. En efecto, conforme al censo de población y vivienda de 2010, hay más de 57 millones de mujeres y cerca de 55 millones de hombres. En el estado de Morelos viven 1.777,227 habitantes, de los cuales 918,639 son mujeres y 858,588 son hombres, y la diferencia a favor del sexo femenino se encuentra presente también en la población de los demás estados de la República. Las mujeres que residen en áreas rurales son cerca de 13 millones y viven en condiciones de gran desventaja socioeconómica: con menos oportunidades de educación, trabajo y salud, bajos ingresos y con menor infraestructura de comunicación, vivienda y servicios.⁷³

Se propone determinar, en un solo artículo de la nueva constitución, los derechos que en términos generales deben concederse a las mujeres, y que serían los siguientes:

- El derecho de toda mujer a ser respetada y a no ser discriminada en su hogar, trabajo y en toda clase de instituciones públicas y privadas en que participe.
- El deber del Estado, a través de la Federación, estados, Distrito Federal, municipios y los pueblos y comunidades indígenas, de promover una cultura de respeto, protección y promoción de la mujer para beneficiar su desarrollo.
- El derecho a que al menos el 30% de los miembros del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de los Congresos estatales y de los municipios sean del sexo femenino. Debe recordarse que fue en el gobierno que presidió Miguel Alemán, entre 1946-1952, en el que se concedió por

⁷² González Contró, Mónica *et al.*, Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, México, UNAM, 2012, p. 212.

⁷³ INEGI, Censo de población y vivienda 2010, *Población, hogares y vivienda*, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>, p. 2.

primera vez el voto a las mujeres, pero sólo en las elecciones municipales. Más tarde, en la administración de Ruiz Cortínez, en 1953, se reformaron los artículos 34 y 115 constitucionales, en los que se otorgaron plenos derechos políticos a las mujeres. Por un lado, la propuesta se trata de que el sistema electoral exija que cada partido presente al menos un 30% de candidatas mujeres para aceptar el registro respectivo; y por el otro, que el sistema considere elegidas a dicho porcentaje de mujeres aun cuando haya votantes masculinos que tengan en la lista de cada partido una votación mayor a algunas de las candidatas. Se trata de una excepción importante al principio ciudadano de un voto en beneficio de las mujeres, con el propósito de incentivar la participación de éstas en las actividades políticas. En atención a que el sistema electoral vigente en México es mixto, ya que combina los principios de mayoría relativa con los de representación proporcional, habría que realizar otros ajustes, para que esta aspiración se convierta en realidad.

María del Pilar Hernández señala que los partidos políticos tratan de burlar los derechos políticos de las mujeres, porque prefieren tener candidatos hombres. Además, no destinan los recursos que por ley deben utilizar en labores de capacitación a las mujeres. Por ello, se requiere que las autoridades exijan rendición de cuentas en esta materia a los partidos políticos y también a las organizaciones no gubernamentales que deben promover la equidad de género, porque también deben ser auditados los ingresos y egresos que ejercen.⁷⁴

Para la LVII Legislatura (1997-2000), la proporción de la presencia femenina por partido político era la siguiente: en el PAN, 14.4%, con 19 mujeres sobre 113 hombres en el PRD, 24%, con 30 mujeres sobre 95 hombres; en el PRI, 15%, con 36 mujeres sobre 198 hombres; y en el PT, 14.2%, una mujer y 6 hombres.⁷⁵ En la legislatura actual, en la Cámara de Diputados, 2012-2015, son 184 mujeres de un total de 500, lo que representa el 36.8%; y en el Senado, 2012-2018, existen 42 mujeres de un total de 128, lo que representa el 32.81%. De esta manera, se constituye cuál es el porcentaje más alto en la historia de la participación femenina en el Congreso de la Unión.

Entre las convenciones internacionales que México ha ratificado a favor de las mujeres, y que convendría tener en cuenta para mejorar la regulación constitucional o legal de las mujeres, se encuentran las siguientes:

⁷⁴ Hernández, María del Pilar, *¿Avances de los derechos humanos de la mujer en México? Hacia una pedagogía de la igualdad en la diferencia*, <http://juridicas.unam.mx/invest/directorio/investigador.htm?p=pilarh>, p. 31.

⁷⁵ García Castro, María, *Género y poder: las mujeres diputadas en México*, <http://lasa.international.pitt.edu>, p. 3.

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), adoptada en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, publicada en el *DOF* el 12 de mayo de 1991.
- Protocolo Facultativo de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CEDAW), adoptado en Nueva York el 6 de octubre de 1999, publicado en el *DOF* el 3 de mayo de 2002.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979 con entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27, fracción 1. En el artículo 2, inciso d), se dispone: “abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.”

En el artículo 5o. se determina que

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
- b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

En el artículo 17 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se establece el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de sus disposiciones.

- Modificación al artículo 20, párrafo 1o., de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, 22 de diciembre de 1995, ratificada por México el 16 de diciembre de 1996.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948, publicada en el *DOF* el 16 de noviembre de 1954.

- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Nueva York, 31 de marzo de 1953, publicada en el *DOF* el 28 de abril de 1981.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, publicada en el *DOF*, el 12 de mayo de 1981. Fe de erratas *DOF* 18 de junio de 1981.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, Bogotá, 2 de mayo de 1948, publicada en el *DOF* el 29 de abril de 1981.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belém do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994, publicada en el *DOF* el 19 de enero de 1999.

3. *La protección de las personas con capacidades diferentes*

Existen también, a nivel internacional, una convención y un protocolo modificatorio sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad fue aprobada por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas con el núm. 61/106, el 13 de diciembre de 2006. Esta convención entró en vigor el 3 de mayo de 2008, al contar con la vigésima ratificación, y México se adhirió a ésta el 30 de marzo de 2007, y a su protocolo modificatorio el 17 de diciembre de 2007. En total existen 125 Estados que ratificaron o se adhirieron al convenio y 75 a su protocolo. Este último documento reconoce la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas, sujetos a su jurisdicción, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado parte de cualquiera de las disposiciones de la convención o para actuar en nombre de esas personas o grupos de personas. Se promueve también en el protocolo la creación de organizaciones regionales de países para velar por los derechos de las personas con discapacidad.⁷⁶

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad fue publicada el 30 de mayo de 2011, y su objeto es reglamentar el artículo 1o. de la Constitución para promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. Por el artículo 38 de esta ley se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad como un organismo público descentraliza-

⁷⁶ Naciones Unidas, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166#M>, p. 1.

do, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que para el cumplimiento de sus atribuciones gozará de autonomía técnica y de gestión, con el propósito de formular políticas, acciones, estrategias y programas para el cumplimiento de esta ley.

El artículo 51 de la ley crea igualmente una Asamblea Consultiva, órgano de asesoría y consulta del Consejo, y que tiene como miembros a representantes de organizaciones de discapacitados y a expertos en la materia.

En la nueva Constitución que se propone habría que establecer un artículo que se refiera especialmente a los derechos de las personas con discapacidad, y no sólo para evitar su discriminación. Esta norma podría establecer que las personas con discapacidad tienen derecho al pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales y su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. El Estado, en sus tres niveles de gobierno, deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos establecidos en esta norma para las personas con discapacidad y construir los planes, programas y las políticas públicas necesarias para su ejercicio.

4. Los derechos de las personas de la tercera edad

El secretario general de Naciones Unidas, en ocasión al Día Internacional de las Personas de la Tercera Edad, que se celebró el 1o. de octubre de 2012, señaló que el rápido envejecimiento de la población y el constante aumento de la longevidad humana en todo el orbe representa una era de importantes transformaciones sociales, económicas y políticas. Estos cambios demográficos afectarán a todas las sociedades, familias y personas, y requieren analizar cómo las personas viven, trabajan, planean su futuro y aprenden a lo largo de sus vidas y reinventan el modo en que las sociedades se gestionan a sí mismas.

No existe una convención que se refiera especialmente a los derechos de las personas de la tercera edad, pero Naciones Unidas tiene un plan de acción internacional sobre el envejecimiento, y ya se han celebrado dos asambleas sobre este tema. Además, hay varias comisiones o agencias de esta organización que trabajan para mejorar las condiciones de vida y salud de los adultos mayores, entre las cuales se encuentran la Comisión de Derechos Humanos, la Organización Mundial de la Salud y la Comisión Económica para América Latina. Existen igualmente apoyos para el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento.⁷⁷

Recientemente en la región se aprobó la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe, que se celebró en mayo de

⁷⁷ Red Latinoamericana de Gerontología, <http://www.gerontologia.org/canal.php?cat=49>, p. 2.

2012 con el apoyo del gobierno de Costa Rica, la Comisión Económica para América Latina y el Fondo de Población de Naciones Unidas, lo cual constituye un avance en la regulación internacional de los derechos de estas personas en el subcontinente.

En México, Leoncio Lara Sáenz ha destacado que el país cuenta en la actualidad con una población de un poco más de 112 millones, de los cuales son más de 11 millones de ancianos; sin embargo, sólo tres millones están pensionados. Se considera anciano a toda persona que ha cumplido 60 años. El promedio de vida de los varones es de 75 años, y el de las mujeres de 78, los que pueden aumentar debido a los avances médicos y a la disponibilidad en medicinas y tecnologías adecuadas. Agregó que para 2050 habrá cerca de 136 millones de mexicanos, y de ellos, 37 millones serán adultos mayores. Las posibilidades de que aumente de manera trascendente el número de jubilados es difícil, por la falta de crecimiento del país y la baja creación de empleos.⁷⁸ La Constitución tiene un amplio régimen de derechos para todas las personas, y se ha aprobado además la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que fue publicada el 25 de junio de 2002. Esta Ley crea a nivel nacional un Instituto de Protección a los Adultos Mayores, el cual también existe en casi todos los estados de la Federación. Sin embargo, más que mejorar la normatividad, lo que hace falta en el país es el establecimiento de planes, programas y políticas públicas en beneficio de los adultos mayores.

En el artículo 1o. constitucional, párrafo quinto, se prohíbe toda clase de discriminación, y en particular por motivos de edad; pero no existe una norma especial que establezca los derechos de las personas de la tercera edad, con lo que se aconseja redactar una nueva. Correspondería establecer, por ejemplo, una pensión básica para todos los adultos mayores; un sistema de salud pública que incorpore los beneficios de la salud a todos los ancianos y establecer la obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno, de construir planes, programas y políticas públicas en beneficio de estas personas.

5. *Los derechos de los indígenas, de sus pueblos y comunidades*

A. Antecedentes sobre el tema y las regulaciones existentes

De igual forma, constituye un problema de técnica legislativa, pero fundamentalmente político y social, buscar la forma de sintetizar en la nueva constitución los derechos de los indígenas, de sus pueblos y comunidades, y remitir a la ley constitu-

⁷⁸ Lara Sáenz, Leoncio, “El régimen jurídico mexicano: utópico para la atención de ancianos”, *Boletín UNAM-DGCS-41*, 2 de julio de 2012, http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_412.html.

cional que la complementa el resto de las regulaciones contenidas en el artículo 2o. del texto supremo. El texto vigente en la materia fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del 2001, y se modificaron los artículos 1o., 4o., 18 y 115. Se estima que fue un paso muy trascendente para avanzar en una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad. Sin embargo, esa reforma ha sido objeto de numerosas críticas de parte de los movimientos indigenistas, en particular del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, de algunos académicos y analistas políticos por no recoger cabalmente las propuestas de los llamados “Acuerdos de San Andrés” y las iniciativas que realizó la Comisión de Concordia y Pacificación, Cocopa. Incluso la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que depende del Ejecutivo Federal, estima que es necesario seguir perfeccionando los instrumentos jurídicos, políticos y sociales que favorecen a los pueblos y comunidades indígenas. De tal manera, corresponde analizar en este trabajo nuevas propuestas que favorezcan a los pueblos y comunidades indígenas, las cuales es posible incorporar al nuevo bloque constitucional.

Para aquilatar la magnitud del problema, es necesario señalar que la población indígena asciende a 12.707,000, lo que representa aproximadamente un 9.5% de la población total, de acuerdo con el conteo realizado por el INEGI en 2005. En consecuencia, se trata de la minoría más importante del país. Los estados con mayor población indígena en el orden señalado son Oaxaca, con más de millón y medio, Chiapas, con cerca de un millón trescientos mil; Veracruz y Yucatán, con cerca de un millón cada uno; Puebla, con poco más de novecientos mil, el estado de México, con más de ochocientos mil indígenas; Guerrero e Hidalgo, que tienen más de medio millón cada uno, según datos del Censo de Población y Vivienda efectuado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística de 2005.⁷⁹

Los indígenas del país padecen de un grado de marginación social y económica muy alta, en la generalidad de los casos mayor al del resto de la población mexicana. Esta lacerante situación es resultado de siglos de discriminación y políticas públicas ajenas a los intereses de los pueblos. El porcentaje de analfabetismo a nivel nacional de las personas mayores de quince años es de aproximadamente el 9%; el de los indígenas es mucho mayor, y alcanza un 25.4%. También es mayor el número de hogares indígenas que no cuentan con luz eléctrica, agua potable ni drenaje. Debe tenerse presente que los indígenas se encuentran entre los grupos más vulnerables del país, por la precariedad de sus ingresos, las carencias en salud y educación, y sus insuficiencias en materia de infraestructura. En suma, los indígenas están por debajo del resto

⁷⁹ Torre García, Rodolfo de la (coord.), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/serie/imagenes/De%20la%20Torre.pdf>, p. 14.

de la población en casi todos los indicadores de nivel de vida y desarrollo humano, por lo que la sociedad mexicana tiene una deuda pendiente con estos sectores marginados.

Asimismo, sobre este tema conviene expresar que coexisten en el seno de la sociedad mexicana dos concepciones políticas, sociológicas y jurídicas diferentes. Una es la idea del Estado-nación con su división de poderes, la soberanía popular y la representación política, las propuestas democráticas y la defensa de los derechos fundamentales; la otra, es la de los pueblos y comunidades indígenas, que están asentados en valores, nociones y prácticas diferentes. En el campo jurídico se traducen estas diferencias en dos sistemas normativos diferentes: el de la Constitución, y el de pueblos y comunidades indígenas.

Entre las críticas más trascendentes que se hacen al texto constitucional está la de que no se incorporaron en él, en forma plena, los Acuerdos de San Andrés de 1996 y la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación formada por el Congreso de la Unión, Cocopa, con el propósito de colaborar en el diálogo para superar la crisis producida por el levantamiento de esa época. Estos acuerdos se celebraron en Chiapas, en el pueblo de San Andrés de los Pobres, y fueron firmados por los representantes del Poder Ejecutivo, de una comisión del Poder Legislativo, que contaba entre sus miembros a diputados y senadores de todos los partidos políticos de México, y por representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Documentos que según Pablo González Casanova constituyen sin duda una de las declaraciones políticas más importantes a nivel mundial, y con seguridad serán incluidos en cualquier antología de los pactos sociales proclamados desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.⁸⁰

De igual forma, al legislar sobre esta materia es necesario tener presente algunos documentos internacionales que se han aprobado al respecto, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se adoptó el 29 de junio de 2006, durante la primera sesión del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, donde se votó el proyecto de resolución A/HRC/1/L.3, presentada por Perú, y patrocinada por cuarenta y cuatro países. Finalmente, en la 107 sesión plenaria del 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General aprobó la Declaración, la cual presenta un nuevo horizonte para la lucha de los derechos de los pueblos indígenas del mundo.⁸¹

⁸⁰ González Casanova, Pablo, “Los zapatistas del siglo XXI”, *OSAL*, Buenos Aires, CLACSO, núm. 4. 2001, p. 4.

⁸¹ Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *La vigencia de los derechos indígenas, México*, http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia_libro/vigencia_derechos_indigenas_diciembre_2007.pdf p. 22.

Otro documento que debe considerarse es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que entre otras materias interpreta el término “tierra” utilizado en ese instrumento, incluye el concepto de territorio, el cual cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera, lo que comprende bosques, aguas y otros recursos naturales.⁸² Se trata de un tema de gran trascendencia, en virtud de que las comunidades indígenas ocupan y poseen regiones del territorio nacional, constituido por espacios continuos o discontinuos, en cuyo ámbito se manifiesta su vida comunitaria, sin que todos sean necesariamente de su propiedad.

“Nunca más un México sin nosotros” es una frase que fue acuñada por los rebeldes zapatistas en la década de los noventa y retomada por los congresos nacionales indígenas celebrados desde esa época. Esta idea expresa una de las principales demandas de los indígenas y de sus movimientos políticos, ser reconocidos como parte esencial de la nación y disfrutar de los derechos que derivan de este reconocimiento.

B. Propuestas de nuevas normas constitucionales sobre la materia

De acuerdo con la idea de contar con una Constitución breve y no tan reglamentaria, en materia indígena habría que incluir en el nuevo texto un resumen del contenido del artículo 2o. constitucional e incorporar algunos de los preceptos más importantes para perfeccionar dicha norma y satisfacer los requerimientos de las comunidades y pueblos indígenas. Por lo tanto, es necesario reiterar que el nuevo ordenamiento y la ley constitucional que lo complementen deben ser aprobados en forma simultánea, con el propósito de que quede claro que el intento que se persigue es mejorar el contenido de las regulaciones constitucionales en ésta y otras materias, y de ninguna manera suprimir normas que favorezcan a los indígenas.

El contenido del párrafo primero del artículo 2o. constitucional, en su primera parte, relativa a la composición pluricultural de la nación mexicana, podría ubicarse entre las primeras normas de la nueva constitución. En cambio, los derechos de los pueblos indígenas quedarían incorporados en el apartado de los derechos humanos de sectores que deben ser protegidos en forma especial en la nueva constitución.

El primer párrafo, en materia de estos derechos, debiera comenzar señalando que son pueblos indígenas aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio nacional, dentro de los límites que actualmente tiene el país, al iniciarse la colonización, y que conservan sus propias instituciones políticas, económicas, cultu-

⁸² El Convenio núm. 169 fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991. Actualmente sólo tiene veintidós ratificaciones, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314.

rales y sociales o al menos parte de ellas, y que reconocen a sus autoridades propias, elegidas conforme a su propio sistema normativo, que está constituido por sus usos y costumbres. Los pueblos indígenas pueden estar integrados por comunidades asentadas en un determinado territorio, que formen una unidad política, económica y social, y que tengan sus propias autoridades. La conciencia de la identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar que los pueblos, comunidades o individuos se consideran cultural y jurídicamente indígenas.

El contenido que se ha vertido en el párrafo anterior incorpora los conceptos que se incluyen en los tres primeros párrafos del artículo 2o. constitucional, pero con una redacción distinta, porque deben señalarse, en primer término, todas las características que se entienden incorporadas a los pueblos indígenas, y agregar que las comunidades son parte de éstos y que reúnen también dichas calidades. Además, se acepta expresamente el carácter un de sistema normativo a los usos y costumbres que lo integran, lo cual se reconoce con mayor claridad que en el texto vigente.

En un segundo párrafo se debe señalar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas e indicar en qué consiste dicha condición, ya que recordemos la discusión que se tuvo cuando se analizó cómo se incorporaba a la Constitución el concepto de autonomía. Ciertos sectores de la opinión pública y de la clase política, en particular, se opusieron a las demandas autonómicas; argumentaban que el establecimiento de la autonomía indígena sería perjudicial para el país, porque rompería el principio de igualdad jurídica de los mexicanos y terminaría con el principio de la universalidad de la ley. Señalaban, además, que la autonomía constituiría un peligro para la soberanía nacional y fragmentaría a la nación. La realidad es que el grado de autonomía que se ha plasmado en la Constitución no ha ocasionado esos perjuicios.

De tal manera, habría que redactar un párrafo que recoja la autonomía de forma más cercana a los Acuerdos de San Andrés y a los documentos que lo complementaron. Se propone, por tanto, prescribir que los pueblos y comunidades indígenas son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, tienen derecho a la libre determinación y, en consecuencia, poseen plena autonomía para decidir sus formas de organización interna en los aspectos políticos, económicos y sociales; a elegir libremente sus propias autoridades, las cuales tendrán también el carácter de autoridades públicas para los indígenas que integran los correspondientes pueblos y comunidades; a establecer sus propios sistemas normativos fundados en sus usos, costumbres y prácticas tradicionales; a preservar y fortalecer su cultura, incluyendo preservación y enriquecimiento de sus lenguas; a que se les incorpore a los sistemas públicos de salud con respeto a sus prácticas tradicionales; a que se les imparta educación pública en su nivel básico, respetando su educación bilingüe e intercultural, y a que se promueva su acceso a la educación superior; al uso y disfrute de su territorio y a la protección de su medio ambiente; a que se promueva su desarrollo regional y

a ser tomados en consideración en los proyectos que se realicen en sus territorios; a decidir las formas en que deben insertarse en la realidad y en el desarrollo nacional o a vincularse con el exterior a través de acuerdos interinstitucionales. Todo ello con respeto a la soberanía nacional, a la unidad de la nación, al respeto irrestricto a los derechos humanos y a la equidad de género.

Las novedades en la propuesta señalada consisten formalmente en que un solo párrafo señala en qué reside la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Se acepta que éstas tienen el carácter de entidades públicas, lo que involucra que a los tres niveles de gobierno que existen en México se agregan los pueblos y comunidades indígenas. Este reconocimiento es importante, porque recoge una aspiración de los indígenas del país a ser considerados como tales. De esta manera, se modificaría el apartado A, fracción VIII, párrafo segundo, del artículo 2o. constitucional, que sólo reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público. Se requiere además que estas entidades sean tomadas en consideración respecto de los proyectos de desarrollo que se programen no sólo en sus tierras, sino también en sus territorios, lo cual es un derecho a ser escuchado que debe tener cualquier comunidad en el territorio nacional cuando afecte su hábitat. Sobre las vinculaciones con el exterior, no se trata de que tengan relaciones internacionales propias, sino sólo de que puedan celebrar acuerdos interinstitucionales con organismos del exterior, derecho que tiene cualquier persona, quien debe cumplir con el registro del acuerdo en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En un tercer párrafo se puede recoger el contenido del primer párrafo de la fracción VIII del apartado A del artículo 2o. constitucional sobre el pleno acceso a la jurisdicción del Estado, pero redactado de otra manera; podría prescribirse que los candidatos indígenas tienen derecho a que se les conceda justicia en forma eficaz, imparcial y pronta, con el auxilio de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y de sus tradiciones.

En un cuarto párrafo se establecería la obligación del Estado mexicano y de las entidades federativas, de promover la representación política de los integrantes de los pueblos y comunidades en el Congreso de la Unión, en los congresos estatales o en los municipios no indígenas, lo cual se podría justificar, por tratarse de la minoría más trascendente del país, cuya incorporación contribuiría al desarrollo de los indígenas en sus múltiples aspiraciones. La forma de inclusión de esta participación sería con la adaptación de candidaturas independientes de los pueblos y comunidades que tengan cierta población básica o que los partidos políticos tengan la obligación de tener un porcentaje de indígenas entre sus representantes. Se trata de un tema delicado y complejo nuevamente, porque el reconocimiento de estos derechos puede despertar las intenciones de otras minorías a que se les otorgue una representación similar. Sobre este último tema debe tenerse presente que en el Congreso de Perú existe desde 2007,

un grupo parlamentario indígena integrado por quince representantes. Incluso existe un Parlamento Indígena de América, que lo forman los legisladores indígenas de los Congresos de los Estados.

En un último párrafo, se facultaría a las entidades federativas para que en sus Constituciones y leyes legislen para reconocer los derechos que se han señalado precedentemente y recojan las aspiraciones de progreso y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas en sus programas de gobierno.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis aislada, ha señalado que los derechos del artículo 2o. constitucional son básicos, y que la legislación de los estados puede ampliarlos. Es la misma tesis que ha sostenido este alto tribunal respecto de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, y que los tratados internacionales pueden ampliar.⁸³

El contenido de las demás disposiciones del artículo 2o. constitucional se pueden incorporar a la ley que complemente a la nueva constitución.

6. *Los derechos de ejidos, comunidades y de sus miembros*

El artículo 27 constitucional, en la fracción VII, contiene seis párrafos, y regula los derechos de los núcleos de población ejidal y comunal, por lo que habría que integrar algunas de estas normas en el nuevo texto supremo, como las siguientes:

La que reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y la protección de su propiedad sobre la tierra para fines de habitación, recreación y actividades productivas; además, se agregaría que la ley promoverá el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de ejidos y comunidades, y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y las acciones de fomento necesarias para elevar las condiciones de vida y de trabajo de sus pobladores. En otro párrafo se podría expresar que la asamblea general es el órgano supremo de ejidos y comunidades con la organización y funciones que la ley señale, y que el comisariado ejidal o comunal, electo democráticamente, es el órgano de representación del núcleo respectivo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. Las demás disposiciones de esa fracción podrían incluirse en la ley que complemente el texto supremo.

⁸³ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XVI, noviembre de 2002. Tesis: 2a. CXXXIX/2002, p. 446. Materia: Constitucional.

7. *Derecho a la protección civil en casos de emergencia*

Se entiende por protección civil a la organización que existe en toda comunidad para enfrentar catástrofes provenientes de la naturaleza o de los seres humanos y auxiliar a sus integrantes o bien para prevenir esos desastres.

En Naciones Unidas existe un coordinador de la Organización para el socorro en casos de desastres que participa en la atención de emergencias de los Estados partes, particularmente en los desastres naturales, quien estableció la Red de las Naciones Unidas para la Información Internacional de Emergencia, UNIENET.

La Constitución refiere en algunos artículos la protección civil. Por ejemplo, el artículo 41, apartado C, párrafo segundo, dispone que está prohibida la propaganda gubernamental en épocas de campaña electoral, salvo las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El artículo 122 constitucional, fracción V, inciso I, relativo a las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone que ésta tiene potestad para legislar sobre protección civil.

El artículo 73, fracción XXIX I, prescribe finalmente que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados y los municipios deben coordinar sus acciones en materia de protección civil.

La Ley General de Protección Civil, publicada en el *DOF* el 6 de junio de 2012, deroga las regulaciones anteriores de la ley del 12 de mayo de 2000 y sus reformas, la cual dio cumplimiento a la norma constitucional señalada en el párrafo anterior. La normatividad vigente, en síntesis, tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil. Se faculta además a los sectores privado y social para la participación en la consecución de los objetivos de esta ley, en los términos y condiciones que la misma establece. Se crea además un Consejo Nacional de Protección Civil y una Coordinación Nacional de Protección Civil que depende de la Secretaría de Gobernación. Cabe señalar que es también conocida en materia de emergencias, la intervención positiva de las fuerzas armadas.

El titular del derecho a la protección civil es el individuo, el grupo o la comunidad de personas afectadas por una emergencia, prerrogativa que convendría establecer en el apartado de derechos fundamentales, incorporando además la obligación que tienen todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, de colaborar en estas tareas. Habría que agregar que es igualmente obligación de las autoridades federales colaborar de alguna manera con otros estados que hayan sufrido este tipo de catástrofes.

V. DERECHOS SOCIALES

Como se expresaba al comienzo de este capítulo, no siempre se pueden clasificar con total precisión las diferentes clases de derechos, y con los derechos sociales ocurre algo semejante. Para los efectos de este trabajo, se considera como derechos sociales los siguientes: los derechos de amplia cobertura que deberían beneficiar a toda la población, como el derecho a la seguridad social; derechos que reúnen a sectores de la población que se encuentran en una determinada situación, como los derechos de los consumidores, de los usuarios de los servicios financieros, de los ahorros para el retiro o de los contribuyentes, y los propiamente llamados “derechos colectivos”, que recientemente se incorporaron a la protección constitucional.

El Banco de México, un órgano constitucional autónomo, tiene por misión procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda; es decir, debe controlar la inflación. Este banco, al ejercer sus facultades, está protegiendo, en general, el valor del dinero de todos los habitantes de la República.

Otro grupo de derechos sociales pretende proteger a ciertos grupos de la población que se encuentran en una determinada situación prevista por el orden jurídico. Tal es el caso de los compradores o adquirentes de ciertos productos o servicios del mercado. Con este propósito, en la Constitución mexicana se han consagrado los derechos colectivos y se han creado las siguientes instituciones:

- 1) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene por misión supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano que esta ley señala, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público. Entre sus funciones se encuentran las de supervisar la operación de bancos, cajas de ahorro y casas de bolsas.
- 2) La Comisión de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, Condusef, órgano desconcentrado también de la última dependencia anteriormente citada, cuyas atribuciones consisten en orientar, informar, promover la educación financiera y, principalmente, atender y resolver las quejas y reclamaciones de los usuarios de servicios y productos financieros.
- 3) La Procuraduría Federal del Consumidor, Profeco, organismo descentralizado que está dentro del sector que encabeza la Secretaría de Economía. Su misión consiste en promover y proteger los derechos del consumidor, fomentar el consumo inteli-

gente y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

- 4) La Comisión Federal de Competencia, CFC, que en la actualidad es un órgano constitucional autónomo, tiene a su cargo prevenir, investigar y sancionar los monopolios, las prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Entre estas últimas se encuentran las concentraciones de competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos, cuyo propósito sea disminuir, dañar o impedir la competencia o la libre concurrencia en los mercados señalados.
- 5) La Comisión Federal de Telecomunicaciones, Cofetel, que es también en la actualidad un órgano constitucional autónomo y que tiene como misión que todos los mexicanos tengan acceso a servicios integrales de telecomunicaciones, suministrados en un ambiente de sana competencia y donde prevalezcan condiciones propicias para el desarrollo de mayor infraestructura, la eficiente prestación de los servicios y la introducción de nuevas tecnologías.
- 6) La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Consar, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que vela por los derechos de los trabajadores respecto de los fondos que manejan las administradoras de fondos para el retiro, Afores.

Todas estas instituciones tienen atribuciones para ejercer sus labores, y con mayor o menor eficacia han realizado importantes esfuerzos para cumplir con sus respectivas misiones, actividades respaldadas por una serie de leyes que revelan igualmente el interés de los Estados Unidos Mexicanos en proteger los derechos sociales. Sin embargo, existe en la sociedad mexicana la impresión de que esos esfuerzos no han sido totalmente satisfactorios, o bien de que estas instituciones públicas sólo han cumplido en forma parcial sus objetivos. Cabe señalar, por ejemplo, que tanto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como la Comisión para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros no han ejercido sus atribuciones para impedir las comisiones excesivas y los intereses usurarios que cobran los bancos que operan en el país. Durante mucho tiempo también las Afores cobraron comisiones exageradas a los trabajadores que depositan sus ahorros en ellas, y hubo años en que los rendimientos de los depósitos fueron negativos. De tal manera que la tutela de ciertos intereses generales en el país es precaria e insuficiente, y la misma aseveración se puede señalar respecto de la protección, en general, de los derechos sociales.

Además, como se ha expresado, los derechos sociales a los que se denominan “derechos colectivos”, y que son útiles para proteger a grupos de personas que indi-

vidualmente han sido afectadas por ciertos proveedores de bienes y servicios con los cuales han celebrado un contrato o bien han sido afectados por hechos de un tercero con el cual no han celebrado contrato alguno.

Primitivamente era difícil defender individualmente los intereses de los afectados cuando se vulneraban sus derechos, en los casos que se han mencionado en el párrafo anterior, porque a menudo se trataba de litigios en los que no existía equilibrio entre un consumidor de un bien con ingresos modestos, y una empresa grande con muchos recursos y auxiliada por despachos influyentes de abogados.

Afortunadamente, la situación ha cambiado, y ahora es posible en muchos Estados, entre ellos México, en que los afectados pueden unirse y demandar en forma conjunta a quienes los han perjudicado.

1. *La seguridad social universal y el seguro de desempleo*

En México sólo los afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social y al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado cuentan con seguridad social como norma general, sin perjuicio de los regímenes especiales que agrupan a ciertos sectores de la población, como las fuerzas armadas o los trabajadores de Pemex. Existe además el seguro popular, que tiene por objeto prestar servicios de salud y entregar medicinas a sectores desprotegidos, el cual se encuentra lejos todavía de tener la calidad y prestar los servicios de los institutos mencionados anteriormente.

La seguridad social universal protege de una manera amplia a la población no sólo de riesgos de enfermedad y de accidentes, sino también comprende el seguro de desempleo y una pensión digna para todos los habitantes de la República, con independencia de sus cotizaciones a los institutos señalados. Debido a los planes de la administración sexenal que inició el 1o. de diciembre de 2012 y a los acuerdos que existen con ciertos partidos políticos, se piensa que es posible que la nación camine gradualmente hacia un sistema de seguridad social universal que sea consagrado en la constitución. Sobre la materia existen numerosos estudios, como el realizado por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias titulado *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al distema de protección social* y *México 2012. Desafíos de la consolidación democrática*, que tuvo su origen en una serie de Tv-UNAM, y que fue coordinado por investigadores de la UNAM con la participación de expertos de otras universidades e instituciones públicas.

Para la Comisión Económica para América Latina, Cepal, el desempleo es un flagelo que existe en muchos países de América Latina, y al que se necesita buscar

una solución a través de políticas temporales de empleo y por medio de asignaciones a quienes se encuentran sin trabajo una vez que sobrepasan ciertos límites.⁸⁴

El artículo 23, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y ratificada por México, establece que toda persona tiene derecho a la protección contra el desempleo. El artículo 30 de dicha Declaración agrega que

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

Según un informe elaborado en 2000 por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, los países que cuentan con los sistemas más generosos de protección frente al desempleo son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. Finlandia y España, como seguro de desempleo, proporcionan respectivamente el 63 y el 77% del salario neto que recibía el trabajador; otros Estados, como Nueva Zelanda, tienen un seguro que alcanza el 23%; en Estados Unidos de Norteamérica y en Canadá asciende a 58%. Se deja constancia, sin embargo, de que las estadísticas de la OIT revelan que la mayoría de los países del mundo no tienen este tipo de seguro.⁸⁵

En América Latina, los países que cuentan con alguna cobertura para el seguro de desempleo son Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. En Chile, el seguro de cesantía es un instrumento de seguridad social del gobierno, creado por la Ley 19.728, publicado en el *Diario Oficial* el 14 de mayo de 2001, que tiene por finalidad proteger a los trabajadores cuando éstos quedan cesantes. Cada trabajador dependiente regido por el Código del Trabajo tendrá una cuenta individual, donde tanto él como su empleador deberán cotizar mensualmente un porcentaje de su remuneración. Cuando el trabajador queda cesante, podrá retirar los recursos acumulados en su cuenta individual y, de ser necesario, recurrir a un fondo solidario, el cual será constituido con parte de los aportes de los empleadores y del Estado.

En México, el gobierno del Distrito Federal estableció este tipo de seguro en la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, que se publicó en

⁸⁴ Comisión Económica para América Latina, *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*, http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/P39710.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl.

⁸⁵ Organización Internacional del Trabajo, http://www.ilo.org/global/about-the_ilo/newsroom/news/WCMS_008584/lang-es/index.htm.

la gaceta de dicha entidad el 8 de octubre de 2008, y que consiste, en términos generales, en entregar a los desempleados mayores de dieciocho años un salario mínimo mensual durante seis meses cuando se cumplen los requisitos que dicha ley establece. Sólo se podrá solicitar este beneficio una vez cada dos años, y para ello se requiere ser residente de la ciudad de México. Los solicitantes deberán firmar una carta donde se comprometen a buscar trabajo y asistir a cursos. Como se comprenderá, éste es sólo el inicio del seguro de desempleo en el país.

Por lo anterior, se propone una norma constitucional que exprese que “Toda persona mayor de 18 años y menor de 64 años que se encuentre trabajando y que involuntariamente pierda su trabajo, si no tiene medios para subsistir ni los recursos esenciales para auxiliar a su familia tendrá derecho a un seguro de desempleo temporal que estará sujeto a las condiciones y requisitos que establezcan las leyes”. El Estado mexicano, para cumplir con los convenios internacionales vigentes y para proteger a sus habitantes, debe buscar los recursos para financiar un sistema como el que se señala.

2. *El derecho a la cultura*

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en esta materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales. Este derecho fue establecido en el artículo 4o. constitucional, párrafo decimoprimer, por reforma publicada en el *DOF* el 30 de abril del 2009. El nuevo párrafo se agrega que

...El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Se trata de una disposición que concede el derecho señalado en forma muy amplia y con el mérito de respetar la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y la libertad de creación, y que habría que conservar en el nuevo texto constitucional.

3. *Derecho a la información plural, veraz y oportuna de los medios de comunicación*

El párrafo segundo del artículo 6o. constitucional, conforme a la reforma publicada el 11 de junio de 2013, dispone que “Toda persona tiene derecho al libre acceso

a la información plural y oportuna así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.

Con relación a la radiodifusión, el artículo 2o., párrafo cuarto y final de la Ley Federal de Radio y Televisión, conforme a la reforma publicada el 11 de abril de 2006, entiende por tal, los servicios de radio y televisión. A su vez, el apartado B del artículo 6o. constitucional, en su fracción III, determina que

La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda a toda la población, preservando la pluralidad y veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.

En un artículo de la nueva constitución es necesario incorporar las ideas señaladas en las dos disposiciones transcritas del artículo 6o. del texto vigente, pero en lugar de hacer una referencia a los servicios de radiodifusión es preferible una mención de los servicios de radio y televisión, para una mayor claridad.

Por otra parte, la información que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión debe ser plural, lo que se convierte en una exigencia de relevancia, ya que el público tiene derecho a conocer distintos puntos de vista sobre el acontecer nacional y formarse su propia opinión sobre estos temas. Se entiende que dichos concesionarios y permisionarios tengan derecho a contar con una línea editorial que defienda incluso sus propios intereses, lo cual no impide que los habitantes de la República puedan conocer una interpretación distinta de los hechos que les interesen.

Respecto a la ubicación de las normas sobre el derecho a la información, en general, se estima que es una prerrogativa que tiene carácter social, porque las personas deben tener conocimiento de lo que ocurre en su entorno social, o región, o estado, e incluso en el ámbito internacional, en la medida en que afecte al país. En cambio, las regulaciones correspondientes a la información pública deben incluirse dentro de los derechos políticos, porque el pueblo de México, en tanto detentador de la soberanía, tiene derecho a conocer las labores que realizan sus gobernantes.

De igual forma que la información sea veraz, también tiene una extraordinaria importancia, porque existen medios que a menudo cuentan verdades a medias, deforman la realidad o bien tienen comunicadores que son sembradores de odios y divisiones en el seno del pueblo de México o son captados por ciertos gobiernos y ocultan lo que sucede. Lo importante en todas estas exigencias que contiene ahora la Constitución es que realmente se cumplan las normas aprobadas en materia de ra-

dio, televisión y en los medios escritos, y que se sancione a quienes especialmente las infringen en forma permanente.

4. *El derecho a las telecomunicaciones*

El artículo 6o. constitucional, apartado B, fracción II, de acuerdo con la reforma publicada el 11 de junio de 2013, dispone que “las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias”.

La reforma al establecer las condiciones que deben reunir las telecomunicaciones realiza un buen aporte en esta materia. El artículo cuarto transitorio de esta reforma determina que dentro de los 180 días naturales, contados desde el 12 de junio del año en curso, el Congreso de la Unión debe expedir un solo ordenamiento legal que regule de manera convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espacio radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de los servicios de radio, televisión y telecomunicaciones. En esa nueva ley que se propone se tendría que aclarar en qué consisten las condiciones técnicas de cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y las injerencias arbitrarias.

5. *Derecho a acceder a las tecnologías de la comunicación y de la información*

El progreso de México y de otras naciones está ligado de manera trascendente, en esta época, al conocimiento y provecho de las nuevas tecnologías de la comunicación e información. Desafortunadamente, todavía no concurre en el país una cobertura amplia y de calidad de acceso a estas tecnologías. En los países desarrollados, desde hace años se presenta un acentuado interés para que toda la población tenga acceso a Internet y banda ancha. Incluso, los ciudadanos en Finlandia tienen el derecho, conforme a la Constitución, a la conexión de banda ancha de un megabit. Además, todas las escuelas y bibliotecas públicas deben estar conectadas a la red. Para 2015 está proyectado que la conectividad social a una banda ancha sea de 100 megabit, lo cual representa que por internet se podrán realizar una serie de actividades simultáneas a muy buena velocidad. La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), el 1o. de junio de 2011, declaró el acceso a internet como un derecho humano. La nueva administración tiene proyectado, entre otras medidas, avanzar considerablemente en el acceso a internet de la población y contar con este servicio en todos los edificios públicos.

En el decreto publicado el 11 de junio de 2013, se reformó el párrafo tercero del artículo 6o. constitucional, que a la letra expresa:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Por su parte, el artículo 7o., en su párrafo primero, establece la libertad de difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio, y no se puede restringir este derecho, incluyendo las tecnologías de la información y de la comunicación. Agrega el párrafo segundo del artículo citado que ninguna ley o autoridad puede establecer la censura previa ni coartar la libertad de difusión, que no tiene otros límites que los señalados en el párrafo primero del artículo 6o. constitucional.

De tal manera que con la modificación efectuada en el artículo 6o., párrafo tercero, se garantiza por primera vez en la Constitución el libre acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el de banda ancha e internet de la manera ya expresada.

6. *Derechos de los consumidores*

Surge la interrogante en la protección de los consumidores si se trata de un derecho fundamental o social, y la verdad es que se presentan algunos aspectos, que remarcan que se trata de un derecho fundamental, al considerar, por ejemplo, la fármaco vigilancia, que en México corresponde a la Comisión Federal para la Protección contra los Riesgos Sanitarios. Otros elementos de la protección de los consumidores, en cambio, tienen más bien la característica de un derecho social, como la protección de los derechos de los viajeros por vía aérea con relación a las empresas que prestan estos servicios, y que a veces incumplen las condiciones del contrato.

La protección de la defensa de los consumidores comprende un campo muy vasto de la producción y distribución de bienes y servicios, y una serie de organismos internacionales y nacionales que tienen algún grado de competencia en este tema.

Existen en Naciones Unidas ciertas directrices para la protección del consumidor que se aprobaron en 2003, ampliando la versión de 1999. Los objetivos de estas disposiciones, en síntesis, tienen en cuenta y buscan proteger los intereses y las necesidades de los consumidores de todos los Estados, y particularmente de los países en desarrollo, reconociendo que los consumidores afrontan a menudo situaciones de desequilibrio que les afectan de manera importante.

Para cumplir dichos objetivos, se proponen, entre otras medidas, colaborar con los países; mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores; promover las modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y a los intereses de los consumidores y usuarios; fortalecer las agencias nacionales que tienen competencia en la materia; facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor; y frenar las prácticas abusivas de empresas nacionales e internacionales.

Las disposiciones que de alguna manera tienen relación con la defensa de los consumidores de bienes y servicios en el país son: la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el *DOF* el 24 de diciembre de 1992, y que abrogó la ley publicada el 22 de diciembre de 1975. La ley antigua creó el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría de Defensa del Consumidor; de esta manera, México fue el primer país de América Latina que crea una institución como la última señalada, la cual ha cumplido una tarea trascendente en la defensa de los consumidores y usuarios de los servicios en el país. La nueva ley reasumió en la procuraduría señalada las atribuciones que tenía también el Instituto.⁸⁶

Como señala el párrafo segundo del artículo 1o. de la ley, su objeto es promover y proteger los derechos y la cultura del consumidor, y procurar la equidad, la certeza y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Por lo que son autoridades auxiliares en la aplicación y vigilancia de esta ley las de los ámbitos federales, estatales y municipales. Quedan fuera de las regulaciones de esta ley los servicios financieros que presten las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas; del Sistema de Ahorro para el Retiro o la Comisión de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, Condusef.

Otras regulaciones importantes sobre la materia son las contenidas en la Ley Federal de Competencia Económica, publicada el 24 de diciembre de 1992, y la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica, así como la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada el 18 de enero de 1999.

El artículo 28 de la Constitución tiene una serie de regulaciones de trascendencia para la defensa de los consumidores, que fueron fortalecidas al modificarse el párrafo segundo de esta norma, por reforma ya mencionada, publicada el 11 de junio de 2013, y entre éstas se encuentran las siguientes: quedan prohibidos los monopolios y las prácticas de esta índole; la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán

⁸⁶ Witker, Jorge y Varela, Angélica, *Derecho de la competencia y protección al consumidor*, capítulo sexto, p. 260, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1151/8.pdf>.

con eficacia toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto el alza de los precios; además, se perseguirá todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera eviten la libre concurrencia o la competencia entre sí, y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, se investigara todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Además, el párrafo tercero de dicha norma dispone textualmente:

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No obstante lo anterior, la Constitución, en el párrafo octavo del artículo citado, prescribe que están permitidas

...las asociaciones o sociedades cooperativas de productores, para que en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o el amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga del de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Con la reforma constitucional ya mencionada se modificó también la Comisión Federal de Competencia Económica, la cual se ha transformado en un órgano constitucional autónomo para que ejerza en forma más eficaz y eficiente sus labores de garantizar la libre concurrencia y competencia.

De tal manera que la protección de los consumidores de bienes y servicios tiene rango constitucional, y una protección adecuada en términos generales tanto en el texto supremo como en la legislación secundaria. Desafortunadamente, en la práctica, no se han cumplido por las autoridades ciertas normas de trascendencia, y cuya

transgresión afecta a la población. En efecto, seguimos teniendo prácticas monopólicas en diversas áreas; existen artículos de primera necesidad o medicinas indispensables cuya obtención es inalcanzable para ciertos sectores de la población; y tenemos servicios financieros en que no sólo cobran intereses usurarios, sino que además no contribuyen satisfactoriamente al desarrollo nacional. El remedio inmediato es el cumplimiento de las normas existentes. Por lo que sería preferible también que en aras a la protección de los consumidores de bienes y servicios se establecieran claramente los objetivos principales de esta defensa, que pueden ser:

- La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad.
- El acceso de los consumidores a una información adecuada.
- La educación del consumidor.
- La posibilidad de una efectiva reposición de los daños al consumidor.
- La obligación de todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, dentro de sus atribuciones, de respetar los derechos de los consumidores de bienes y servicios, y promover su organización y defensa.

7. Derechos de los usuarios de los servicios financieros, de seguros y fianzas y del sistema de ahorro para el retiro

No existe en la Constitución una norma que en forma especial regule la defensa de los usuarios de los servicios financieros. Dentro de las funciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, como nuevo órgano constitucional autónomo, tampoco se establece una atribución específica que le permita realizar la protección de los usuarios de los servicios financieros. Existe, en cambio, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, creada por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada el 19 de enero de 1999. Esta institución no sólo tiene responsabilidades con relación a los servicios financieros, porque también existen la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión de Nacional de Ahorro para el Retiro, cuentan con objetivos diferentes, pero que de alguna manera y con distintos grados de eficiencia buscan proteger al público usuario de los respectivos servicios.

Igualmente, está el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, que se encuentra regulado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada el 19 de enero de 1999, y cuya última reforma se publicó el 9 de abril de 2012, con objeto de perfeccionar la supervisión del Instituto señalado. Asimismo, debe recordarse que dentro de las atribuciones principales del Banco de México se encuentran la de pro-

curar la estabilidad del valor adquisitivo del peso mexicano, contar con las reservas necesarias para afrontar deudas y cuidar el valor de la moneda, y tiene además el monopolio de la acuñación de moneda y de la emisión de billetes, de acuerdo con el artículo 28, párrafos seis y siete.

Por lo que sería conveniente crear un organismo federal descentralizado, no sectorizado, que tenga por objeto proteger a los usuarios de los servicios financieros, de los servicios de seguros y fianzas, y del sistema de ahorro para el retiro, e incluso podría asumir la defensa de los contribuyentes. En el apartado de este trabajo sobre las defensorías públicas se analizarán las alternativas que podrían consagrarse en esta materia.

8. *El derecho a la defensa de los contribuyentes*

Hace algunos años se creó la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente —cuya ley orgánica fue publicada el 4 de septiembre de 2006—, un organismo público descentralizado no sectorizado, que tiene por objeto garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones en los términos que este mismo ordenamiento establece.

Se estima que el derecho a la defensa de los contribuyentes debería estar establecido en la Constitución por su importancia y porque constituye un derecho social que tiene que ser respetado.

9. *El derecho a la cultura física y a la práctica del deporte*

El artículo 4o. constitucional, en el párrafo decimosegundo y final, determinó que toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte, y que corresponderá al Estado su promoción, fomento y estímulo, conforme a las leyes en la materia. Se trata de un derecho que es necesario respetar y promover, debido a los niveles de obesidad que existen entre niños y adultos y por las enfermedades que de esta condición emanan.

10. *Derecho al transporte seguro, eficiente y económico*

El derecho al transporte seguro, eficiente y económico no está consagrado en la Constitución; sólo se refiere en el artículo 11, párrafo primero, al derecho de entrar en la República, salir de ella, viajar por el territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante.

Lo que se regula es el libre derecho a ingresar, salir y circular por el territorio de México que tienen todos los mexicanos y los extranjeros residentes, pero también los turistas de ciertas nacionalidades.

El derecho al transporte seguro, eficiente y económico es necesario consagrarlo también en las normas constitucionales para favorecer los medios de circulación que benefician a los usuarios de los transportes masivos, como el metro o el ferrocarril, porque abaratan costos, los pasajes son más económicos y seguros y se protege el medio ambiente.

Las políticas públicas en México, desafortunadamente no han velado por los intereses generales de los usuarios del transporte de pasajeros y del transporte de carga ni por los intereses generales del pueblo de México, porque en muchas ocasiones se ha aceptado la influencia de grupos de transportistas, con los cuales existen compromisos por su apoyo a las elecciones de ciertos partidos políticos. Por ejemplo, el transporte de pasajeros y de carga se realiza mayoritariamente por camiones, en circunstancias en que el ferrocarril es un medio, en el mediano y largo plazo, más seguro, económico y con respeto al medio ambiente. Hay cifras que señalan que el 95% de los pasajeros kilómetro y el 80% de las toneladas carga, en el país, se transportan por vía terrestre.⁸⁷

11. *Derechos colectivos*

A. *Antecedentes históricos*

La preocupación por proteger los intereses colectivos tiene como antecedente el derecho romano. En el Digesto, recopilación de la jurisprudencia, en 43, 8, 2, 2, uno de sus autores, el célebre jurista Ulpiano, señala que corresponde al pueblo romano la protección del derecho público referido al uso común de la *res publica* o cosa pública. Se entiende, en este caso, que el pueblo romano es una unidad intermedia entre la familia y el Estado. A través de la acción correspondiente se podían perseguir conductas que afectaran la paz y el bienestar de la vida en común.⁸⁸

Dando un salto en la historia, es conveniente recordar que la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios, a finales del siglo antepasado, comenzó a desarrollarse a gran escala en forma acelerada, por grandes empresas públicas o privadas. El comercio deja de ser una relación entre vendedor y comprador, y se torna

⁸⁷ Alonso C., Antonio y Aleph, Roger, “Transportes. Algunas anticipaciones”, *Este País*, núm. 266, junio de 2013, p. 8.

⁸⁸ *Intereses colectivos y difusos, derecho comparado*, p. 8, documento UAPROL/BCN/, Valparaíso, año 2, núm. 74, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2002.

más complejo. De tal manera que las acciones individuales entre las dos partes de un contrato, aunque sigan vigentes de manera trascendental, se convierten a menudo en la relación de una multitud de adquirentes de bienes y servicios, y de unos pocos proveedores de éstos. Esta transformación de las relaciones económicas y sociales ha tardado en plasmarse en los ordenamientos jurídicos de algunos Estados que siguen normando las relaciones comerciales desde una concepción individualista.

A comienzos del siglo pasado, se ha desarrollado en los ordenamientos jurídicos una concepción social del Estado de derecho, que comprende e incluye la regulación, entre otras materias, de los llamados “derechos colectivos”. Así, con algunas de las Constituciones de principios del siglo XX, como la mexicana de 1917, que establece una serie de derechos sociales, y la de Weimar de 1919, que comienza a regir en Alemania en 1920, se instituye la defensa de los derechos colectivos. Un paso importante es la creación de la figura del *ombudsman*, que establece la Constitución sueca en 1809 para dar respuesta inmediata a los ciudadanos ante abusos o atentados contra los derechos humanos de difícil solución por vía burocrática o judicial.

Desde entonces, se presentan una serie de normas sobre los derechos colectivos, que se incorporan a las legislaciones nacionales, que se analizarán más adelante, y que se proponen en el campo internacional. No es posible estudiar con amplitud la historia de estos derechos ni tampoco realizar un análisis exhaustivo de la materia en el derecho comparado. Sin embargo, interesa examinar las soluciones que se han adoptado en las normas constitucionales de otros países como en la legislación complementaria o bien los intentos de regulación que se han realizado en el ámbito internacional, para poder tener presente cuáles son las normas generales que conviene incorporar a una nueva constitución.

Las medidas que se han tomado en países con legislación más avanzada en la materia han consistido en crear instituciones y establecer procedimientos que protejan a los ciudadanos contra este tipo de abusos. De esta manera, se ha conferido la calidad de parte legitimada en juicio a personas no afectadas directamente por un abuso, o bien se han ampliado los poderes de los jueces para determinar la totalidad del daño causado por el demandado, e incluso se les ha facultado para resolver en la sentencia, quedando beneficiados por ésta personas que no han intervenido en el juicio, pero que han sido perjudicadas; es decir, la sentencia tiene efectos o beneficia *erga omnes*.

B. Concepto de derechos colectivos y materias que deben regularse

Hay varias categorías de derechos colectivos, que se han denominado asimismo “derechos transindividuales”, y que pueden tener un origen contractual o extra-

contractual. Un ejemplo del primer caso, en que media contrato previo, puede ser la venta de licores falsificados que ocasionan enfermedades a varias personas; y del segundo, en que no media contrato, como la volcadura de una pipa con productos nocivos en una población, accidente que afecta la salud de los habitantes de ese lugar.

El Proyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica contiene cuarenta y un artículos, el cual pretende regular el significado de esta clase de derechos; los requisitos de la demanda colectiva; quiénes están legitimados para interponer las demandas respectivas; el trámite de los procesos colectivos en general, y el hecho de que la sentencia tendrá efectos *erga omnes*; es decir, no sólo beneficiará a quienes hayan sido partes en el juicio, sino también a cualquiera otra persona que acredite que se encuentra en la misma situación de dichas partes con relación al demandado. En efecto, una vez terminado el litigio, cualquier persona puede solicitar en éste que se le indemnice si prueba que ha sido afectado por un proveedor de bienes o servicios o por el hecho extracontractual, o ajeno a contrato, que le ha afectado.⁸⁹

C. La defensa de los intereses colectivos en otros Estados

La defensa de los intereses colectivos cuenta con diferentes formas de tutela en los diversos Estados. En algunas existe una clara base constitucional, en la que se agrega la legislación complementaria respectiva. Esta solución es la más adecuada, porque los ordenamientos supremos sólo deben contener normas generales. En otros casos, se presentan una interpretación de los tribunales de las normas constitucionales que convalida la legislación complementaria, la cual regula la protección de estos intereses y derechos. Para incorporar una propuesta sobre los derechos colectivos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario conocer lo que dispone la legislación complementaria de otros países, con el propósito de que las normas generales que se incluyan en el ordenamiento supremo puedan servir de base para la legislación secundaria que se dicte más adelante. Es decir, se debe tener claro el contenido de la normatividad que complementará la constitución, con objeto de que en ésta se puedan incorporar las normas generales, para que le den una base sólida y de esta manera se eviten las impugnaciones que puedan afectar a dicha normatividad.

La Constitución de Brasil, en su artículo 5o., fracción LXXIII, dispone que

⁸⁹ Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica, http://www.google.com.mx/url?sa=t&v=1&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fosunalegal.com%2Fyahoo_site_admin%2Fassets%2Fdocs%2FCodigoModelodeProcesosColectivosParaIberoamerica.4711354.doc&ei=vj_aUPiOHjLE2QWlnoC4BA&usq=AFQjCNGNq07TYc5GV5rY-fzL_D5ZK35NVQ&bvm=bv.1355534169,d.b2I.

Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia.

Como esta norma no es suficientemente clara para fundamentar la defensa de los derechos colectivos, hubo necesidad de darle una amplia interpretación por los tribunales brasileños, para admitir la defensa o tutela de otros derechos o intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos. La defensa de los derechos de los consumidores está regulada por la Ley 8.078, del 11 de septiembre de 1990, conocida como Código de Defensa del Consumidor, la cual establece que la defensa colectiva será ejercida cuando se trate de intereses o derechos difusos que estén constituidos por derechos supraindividuales de naturaleza indivisible, cuyos titulares son personas indeterminadas y unidas por circunstancias de hecho; y los intereses o derechos colectivos, que son intereses o derechos supraindividuales de naturaleza indivisible, cuyo titular es un grupo, categoría o clase de personas unidas o coligadas entre sí por una relación jurídica base; y los intereses o derechos individuales homogéneos, que son intereses o derechos individuales con un origen común. El artículo 47 de la ley determina que las cláusulas contractuales deben ser interpretadas de manera favorable al consumidor de bienes y servicios, y en el artículo 51 se dispone que sean nulas de pleno derecho las cláusulas abusivas que se incorporan en los contratos.

La Constitución Política de Colombia determina en su artículo 78, que

La ley regulará el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados, a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

A su vez, el artículo 365 dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, sea que éstos se presten por particulares o por el sector público. Aparte, el artículo 88 expresa que

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella. También regulará las acciones originadas por los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Complementa estas normas constitucionales la Ley 472 de 1998, que establece que las acciones populares son el medio por el cual se tutelan los derechos colectivos en sentido amplio y se ejercen para evitar el daño contingente, que cese el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos y, de ser posible, restituir las cosas a su estado anterior. Por otro lado, las acciones de grupo permiten a un conjunto de personas que hayan resentido daños y perjuicios en condiciones uniformes respecto a la misma causa, demandar la satisfacción de sus intereses individuales.

En Chile, la Ley 19.955 de 2004 introdujo enmiendas de gran trascendencia a la Ley 19.496, relativa a la protección de los derechos del consumidor, y dentro de ellas, sin lugar a dudas, la principal es la incorporación a la legislación de la defensa de los derechos colectivos. La ley señalada regula las acciones que pueden realizarse en beneficio colectivo de los consumidores en los siguientes términos: son de interés colectivo las acciones que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores ligados con un proveedor por un vínculo contractual. Entre los requisitos que se exigen están los siguientes: el derecho o los derechos involucrados deben afectar a todo el grupo, aunque los montos sean distintos; el grupo puede ser determinado al momento de la demanda o determinable dentro del proceso o en su finalización, y la demanda debe dirigirse sólo contra el proveedor con el cual el grupo está ligado por un contrato. El proceso consta de dos partes: una etapa previa que se refiere a la admisibilidad de la acción, y el juicio mismo, que tiene carácter sumario para obtener un pronunciamiento sobre el fondo. Una vez que se ha declarado la admisibilidad, el tribunal ordena al demandante que publique avisos para información de los consumidores afectados, con el propósito de que éstos puedan adherirse a la demanda. Es muy importante agregar que la sentencia que condene al demandado beneficia a todos los que hayan sido perjudicados por los mismos hechos aunque no hayan alcanzado a constituirse en partes en el proceso respectivo. En Chile, como se trata de una ley que sólo defiende los intereses de los consumidores, no está regulado el caso en que existe responsabilidad extracontractual de una persona que causó un daño a varios individuos.

En los Estados Unidos, la vía más común para defender los derechos de un grupo de personas es la llamada *class action*, acción de clase que tiene por objeto facilitar el acceso a la justicia de un grupo, mediante la acumulación en un solo procedimiento de reclamaciones individuales. Estas acciones están reguladas principalmente por las denominadas reglas federales de procedimiento civil (Federal Rules of Civil Procedure), en particular las reglas 23, 23.1 y 23.2. Las acciones de clase son procedentes en una gran diversidad de materias, tales como accidentes, responsabilidad de productos, libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del consumidor y derecho de los accionistas de las empresas, e incluso en temas como discriminación y desempeño administrativo de gobierno. Adicionalmente, se han creado vías de procedencia de las acciones de clase a nivel estatal en las materias de su competencia. Es importante mencionar que una parte considerable en el desarrollo y evolución de las acciones de clase se ha dado por vía jurisprudencial.

Existen muchas otras jurisdicciones que permiten la defensa colectiva de los intereses y derechos de las colectividades o grupos para alcanzar una plena protección de sus derechos, como España, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, entre otros. Aquí sólo se han citado algunas de las más representativas para efecto de ilustrar los avances en esta materia en otros Estados.

D. *Las nuevas propuestas legislativas en el país*

Fue Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, uno de los ocho abogados comisionados para elaborar una nueva Ley de Amparo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y después fue nombrado ministro de ese alto tribunal. Este jurista propuso reemplazar el concepto de “interés jurídico”, el cual protege derechos subjetivos, para que proceda el juicio de amparo, por el de “interés legítimo”, que permite defender una serie de derechos que no se consideran subjetivos, pero cuyo atropello vulnera, la esfera jurídica de los gobernados, lo que fue aprobado en la nueva Ley de Amparo. De tal manera, actualmente, hay una protección frente a los ataques de un número importante de atentados a las garantías individuales que causan graves daños económicos o materiales, porque es posible protegerlos a través del juicio de amparo, entre los que se cuentan los intereses o derechos difusos y colectivos.⁹⁰

Por su parte, Juventino Castro y Castro, igualmente, planteó la conveniencia de perfeccionar y ampliar la Ley de Amparo con el propósito de incorporar una protección o defensa que tenga alcances sociales. Señaló que es una ironía que México plasmó en la Constitución de 1917 los derechos sociales, pero no los garantizó debi-

⁹⁰ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 16.

damente mediante una acción procesal, con lo que propuso una serie de reformas a los artículos de la Constitución relativos al juicio de amparo para proteger esos derechos por esta vía.⁹¹

Lo expuesto por Arturo Zaldívar y Juventino Castro, entre otros juristas, revela que desde el ámbito del recurso de amparo también ha existido conciencia de la necesidad de garantizar la defensa de los derechos sociales, dentro de los cuales se encuentran los llamados “derechos colectivos”.

E. La defensa de los derechos colectivos en México

Los procedimientos existentes en México permitían primitivamente la defensa individual de los derechos de cada persona y la defensa colectiva de los intereses de ciertos grupos, que tenían un vínculo jurídico que los unía entre sí y a quienes el Estado les había reconocido una personalidad jurídica, como los integrantes de un sindicato o de una sociedad de cualquier naturaleza. Sin embargo, la situación era distinta cuando se trataba de los derechos de personas que eran afectadas colectivamente por un proveedor de bienes o servicios común; o bien que eran perjudicados por el responsable de un hecho que no contaba un vínculo contractual alguno con ellos. La situación, por fortuna, ha cambiado considerablemente, y en la actualidad estos últimos grupos de personas pueden en el país defender sus derechos en forma colectiva.

Entre las normas que protegen ciertos derechos colectivos se encuentran la Ley Federal de Protección del Consumidor, publicada en el *DOF* el 22 de diciembre de 1975, y que fue modificada posteriormente por ley publicada el 24 de diciembre de 1992. El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor, y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. El artículo 24, fracción III, dispone que es facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor “representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores”.

Esta facultad de la Procuraduría constituye un avance en el camino por proteger los derechos de grupos de los consumidores. Más adelante, por reformas publicadas en el *DOF* el 4 de febrero de 2004 y el 30 de agosto de 2011 en el párrafo primero del artículo 26 se prescribió que cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulne-

⁹¹ Castro y Castro, Juventino, *El amparo social*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, p. 64.

ren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Procuraduría Federal del Consumidor, así como cualquier ente legitimado por el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrá ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el libro quinto de dicho código.

A través de la reforma publicada el 30 de agosto de 2011 se agregó el libro quinto, relativo a las acciones colectivas del Código Federal de Procedimientos Civiles. Por su parte, el artículo 585 adicionado concedió legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas a una serie de instituciones públicas, como son la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Federal de Competencia y la Procuraduría General de la República. Igualmente, este artículo aceptó la legitimación activa para el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros; y a las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en ese código.

Además, el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de acuerdo con las reformas ya señaladas, dispone que la Procuraduría Federal del Consumidor tiene legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten la sentencia respectiva o un mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos. Incluso, la Procuraduría citada, en representación de los consumidores afectados, podrá ejercer por la vía incidental la reclamación de los daños y perjuicios que correspondan, con base en la sentencia emitida por la autoridad judicial. Esto último significa que una vez terminado el juicio, es posible que algunos consumidores que no fueron parte en éste puedan, por vía incidental, ser beneficiados por lo resuelto en la sentencia a favor de los consumidores que sí fueron partes en dicho litigio. Esta legislación constituye una evolución muy importante en la protección de los derechos colectivos de los consumidores.

Es importante recordar que el entonces senador Jesús Murillo Karam propuso en la Cámara de Senadores incluir la defensa de los derechos colectivos en el artículo 17 constitucional, cuyo párrafo tercero, con las modificaciones discutidas y realizadas, expresa: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”.

La incorporación de un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución para regular los derechos colectivos es adecuada, porque en ese artículo se establecen una serie de materias que conciernen a la administración de justicia en México, y que se refieren a que nadie puede hacerse justicia por sí mismo, a la forma en que los tribunales deben administrar justicia, a los mecanismos alternativos de administración de justicia, a la independencia de los tribunales, a los servicios de defensoría pública y a que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter civil. Estas normas deben conservarse al regular el Poder Judicial en el título relativo a la organización del Estado. Pero la regulación de los derechos colectivos es preferible hacerla en la Constitución en un artículo aparte como un derecho de carácter social de los mexicanos, dada la importancia que tiene la normatividad respectiva.

De todas maneras, agregar a la Constitución el párrafo señalado, publicado el 29 de julio de 2010, es de extraordinaria trascendencia para la defensa de los derechos colectivos en el país, y dar sustento a la legislación secundaria. Sin embargo, conveniría hacer algunas modificaciones a su redacción para perfeccionar la base constitucional de estos derechos.

Lo primero que debe aclararse es que son los derechos colectivos el objeto de la defensa, y que éstos pueden emanar de una relación contractual con un proveedor de bienes y servicios, o bien de un hecho que genere responsabilidad extracontractual, como es el caso de la empresa que contamina una colonia o una población. Otro agregado importante es dejar constancia en la Constitución de que la sentencia no sólo beneficia a quienes demanden colectivamente, sino igualmente a todos los afectados, y que éstos pueden, después de la sentencia, probar el daño sufrido y reclamar la indemnización respectiva. Esta adición fundamenta constitucionalmente en mejor forma el hecho de que la sentencia pueda ser útil también para otros perjudicados. Por otra parte, no sería necesario señalar la facultad expresa del Congreso de la Unión para dictar leyes en esta materia, como señala el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución, porque se ha propuesto modificar el artículo 124 del mismo texto, con la finalidad de que las facultades que no se hayan concedido expresamente a los estados, Distrito Federal y municipios se entiendan conferidas a la Federación.

Todo lo expuesto, sin perjuicio de la extensión que se ha hecho en el juicio de amparo para la defensa de los intereses colectivos en la forma que han propuesto los juristas Arturo Zaldívar y Juventino Castro, porque pueden coexistir varias formas de defender los derechos colectivos.

En esta materia se necesita incorporar también la defensa de los pequeños y medianos proveedores de bienes de las tiendas departamentales, porque éstas abusan

normalmente con quienes les venden sus artículos. Los pagos son normalmente a noventa días, les exigen a los proveedores rebajas abusivas, les devuelven productos arbitrariamente y les exigen costear promociones que no tienen relación con sus artículos. Esta es una clase de abusos que también podría ser evitada a través de las acciones colectivas.

VI. DERECHOS POLÍTICOS Y CIUDADANÍA

1. *Derecho a la información pública gubernamental*

El establecimiento del derecho de las personas al libre acceso a la información pública en el artículo 6o. de la Constitución, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que la complementa, y la creación en esta última del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y la creación de normas e institutos semejantes en el ámbito de los estados de la Federación, constituyen un avance importante en el perfeccionamiento de la democracia en el país; en el conocimiento de lo que sucede en el interior de los aparatos gubernamentales y como instrumento que ayuda a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, combatir la corrupción en el servicio público y la impunidad, que tanto daño han hecho a la nación. Lo expuesto, sin embargo, no oculta que es necesario perfeccionar este tipo de instrumentos y seguir realizando esfuerzos para combatir dichos males. El acceso a esta clase de información se fundamenta, además, en el hecho de que los individuos forman parte del pueblo, cuya soberanía está consagrada en el artículo 39 de la Constitución.

Se sugiere, en una nueva constitución, en primer término, que se regulen en artículos aparte el derecho a la información y el derecho a la protección de los datos personales, conservando ese mismo orden. De tal manera que el párrafo primero, relativo a la libre manifestación de las ideas, debería quedar con una redacción semejante al de su versión original en un nuevo artículo de la Constitución de 1917, incluyendo el derecho a réplica.

El artículo que sigue puede regular el derecho a la información y podría comenzar señalando que el derecho a la información pública debe ser garantizado por el Estado, y que la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, las dependencias o entidades públicas que a ellos pertenezcan y los órganos constitucionales autónomos están obligados a proporcionar a los mexicanos y, en general, a todos los habitantes de la República que residan legalmente en ella, la información completa, veraz y oportuna, en forma gratuita, que se encuentre en su poder, y sin necesidad de acreditar interés especial o justificar su utilización. A lo que corresponde agregar que en la

interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de la máxima publicidad, como aparece en la parte final de la fracción I del texto vigente.

En un segundo párrafo, se puede señalar que la información pública sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que determine la ley constitucional que complemente la nueva constitución. No convendría establecer las reservas en la legislación secundaria para garantizar en mejor forma su amplio y libre acceso.

En un tercer párrafo se pueden disponer, como lo establece actualmente la fracción IV, pero en forma más amplia, los mecanismos de acceso a la información y los procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante organismos especializados e imparciales y con autonomía constitucional. En esta materia, parece preferible que el acceso a la información pública y los organismos encargados de velar por ella tengan un carácter federal y, no como sucede actualmente con la existencia de leyes y organismos estatales que están facultados de esta misión. Las razones que abonan esta tesis consisten en que los organismos estatales encargados de velar por el acceso a la información pública son integrados muchas veces por personas cercanas a los gobernadores, que a través de sus mayorías en los Congresos estatales imponen sus decisiones. El análisis de la legislación de algunos estados puede confirmar esta aseveración. El artículo 49, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, por ejemplo, determina que el gobernador del estado propondrá por ternas a los tres comisionados del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, y el Congreso los elegirá con el voto de la mayoría de los diputados presentes. Por su parte, el artículo 82 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo contiene una disposición semejante, y faculta al titular del Ejecutivo estatal, previa consulta a las instituciones, agrupaciones u órganos de profesionistas en la materia, reconocidas por el gobierno del estado, así como de los representantes de las organizaciones de la iniciativa privada que radican en la entidad, someter al Congreso del estado o la diputación permanente, en su caso, la lista de propuestas de candidatos para ocupar el cargo de consejeros. De esta manera, es difícil que los consejeros o comisionados tengan la suficiente independencia para cumplir con sus labores cuando le deben su nombramiento al titular del Ejecutivo estatal y a la mayoría que lo respalda en el Congreso estatal respectivo. La situación existente en los estados señalados se repite desafortunadamente en otras entidades de la República, como en Tamaulipas. En otros estados, como Puebla, es el Congreso el que nombra en forma directa por mayoría a los consejeros respectivos. En Chihuahua y Morelos, los nombramientos los realiza directamente el Congreso estatal por una mayoría de dos tercios, lo que constituye una solución más acertada.

De tal manera que existen razones para aconsejar la federalización del acceso a la información pública, ya que se trata de un tema de vital interés para el desarrollo del país, como mecanismo útil para que los habitantes de la República puedan conocer qué sucede dentro del ámbito gubernamental, y como instrumento eficaz para combatir la corrupción. Otra opción puede consistir en establecer reglas que garanticen la imparcialidad y la idoneidad de los consejeros de los institutos estatales y el otorgamiento de facultades que les permitan imponer sus resoluciones, a través de la ley constitucional que complemente la constitución propuesta. Como por ejemplo, la elección de los consejeros a través de convocatoria pública y la aprobación de por lo menos dos tercios de los diputados estatales, como se ha expresado. De igual forma, se debería garantizar que esta clase de institutos tengan la calidad de órganos constitucionales autónomos y un presupuesto suficiente para cumplir con eficiencia sus labores. La naturaleza que se propone para estos órganos facilitaría la labor de permitir el acceso a la información pública en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus correspondientes dependencias y entidades.

En un cuarto párrafo se podría contener la obligación de las autoridades o instituciones obligadas a preservar la documentación que de ellas emana, a mantener archivos bien organizados y accesibles al público y a enviar, de conformidad con la ley, dicha documentación debidamente clasificada al archivo general que se establezca para tal efecto.

Asimismo, en un quinto párrafo, es necesario conservar lo prescrito en la fracción VII del artículo citado, que expresa: “la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.

Además, sería conveniente que la supervisión superior y la sanción correspondan a las autoridades federales, con objeto de proteger y garantizar debidamente este derecho, y en atención a la resistencia de las autoridades estatales y municipales a dar a conocer información que pueda demostrar el uso discrecional o ajeno a la legalidad de los recursos que administran. Ello significa que las infracciones de las normas sobre información que constituyan hechos ilícitos tendrán que ser reguladas en las leyes de la Federación, y que su conocimiento corresponda, asimismo, a los tribunales federales. En lo que respecta a la supervisión, podría otorgarse competencia al Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos para resolver las controversias entre los institutos y las autoridades estatales y municipales.

Hasta aquí podría regularse en el nuevo texto supremo el derecho a la información. Sin embargo, debe señalarse que las disposiciones del artículo 6o. constitucional relativas a la transparencia relativa del ejercicio de los presupuestos en los tres niveles de gobierno deben conservarse, pero en una disposición que regule las materias de orden presupuestario.

Las demás fracciones del párrafo segundo del artículo 6o. constitucional correspondientes a la protección de los datos personales pueden incorporarse a una nueva norma sobre esta materia, y el resto de las fracciones agregarse en la ley constitucional que integre la nueva constitución o en la legislación complementaria que se dicte.

Respecto a la ubicación de las normas sobre el derecho a la información, se estima que en el nuevo texto supremo las regulaciones correspondientes deben incluirse dentro de los derechos políticos, porque tal carácter tiene este trascendente derecho.

2. Derecho a votar, a ser elegido para cargos de representación popular y a asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país

La calidad de ciudadanos la tienen quienes son mexicanos, con dieciocho años cumplidos y cuentan con un modo honesto de vivir, conforme al artículo 34 constitucional. Entre los derechos, de acuerdo con el artículo 35 de la carta política, están los de votar y ser elegidos para todos los cargos de elección popular, además de cumplir con el registro de ser mexicano por nacimiento.

Otro derecho que concede el artículo 35 constitucional es el de asociarse individual y libremente para ser parte de forma pacífica en los asuntos políticos del país, lo que se extiende a los asuntos políticos de las entidades federativas y municipios o para formar o integrarse a un partido político.

3. Derecho a presentar candidaturas independientes

Es un avance en materia de igualdad política el hecho de que se aceptaran las candidaturas independientes, con el propósito de que un cierto número de ciudadanos puedan presentar candidatos independientes, lo cual se estima positivo, en la medida en que se sustrae del monopolio de los partidos políticos. Si la soberanía radica realmente en el pueblo, éste debe tener derecho sin intermediarios a presentar candidaturas. Esta prerrogativa se incorporó a la fracción II del artículo 35 constitucional por reforma publicada el 9 de agosto de 2012.

Sin embargo, deben tenerse presentes ciertos riesgos que involucran las candidaturas independientes, ya que existe en México una concentración de medios de comunicación en materia de radio y televisión, especialmente, que al amparo de su audiencia y poder económico pueden imponer a aspirantes a cargos de representación popular que velen sólo por sus intereses. Otras grandes empresas pueden también levantar candidaturas ajenas al interés general, amparándose en sus cuantiosos recursos. Por otra parte, constituye un riesgo que las candidaturas independientes comprendan las de presidente de la República o gobernadores de los estados. Tanto a la titularidad del Ejecutivo como a la cabeza de los gobiernos de los estados han

llegado personajes perjudiciales para los intereses nacionales o estatales pese al filtro que de alguna manera constituyen los partidos políticos. Por lo tanto, parece recomendable correr los riesgos enunciados para perfeccionar la participación popular y la democracia en México.

4. *Derecho a referéndum y plebiscito o consulta popular*

En teoría constitucional, el referéndum implica la aprobación de normas, y el plebiscito, el pronunciamiento sobre políticas públicas por parte de quienes tienen derecho al voto. De tal manera que estos derechos son formas de participación directa de los ciudadanos. El referéndum se propone en este trabajo para la aprobación o reforma de la nueva constitución. Con relación al plebiscito, en atención a que ya se ha aprobado la consulta popular, éste ya no sería necesario, pero habría que perfeccionar dicha consulta, porque conforme a la normatividad vigente, la fracción VIII del artículo 35 ya citado, sería muy difícil lograr que la consulta sea vinculatoria, según se expresará más adelante en este documento.

5. *Derecho a presentar iniciativas de ley y de reformas a la Constitución*

La fracción VII del artículo 35 de la Constitución faculta a los ciudadanos para presentar iniciativas de leyes en los términos y con las condiciones que señala esta y la Ley del Congreso de la Unión. A su vez, la fracción IV del artículo 71 constitucional exige que el cero punto trece por ciento de los ciudadanos de la lista nominal de electores presente dichas iniciativas. Si se estima que la lista señalada puede incluir ochenta millones de electores, el porcentaje señalado ascendería aproximadamente a 104,000 ciudadanos, lo que es posible de reunir dadas las facilidades que proporcionan ciertos medios de comunicación o las redes sociales a través de internet.

Se trata además de que los ciudadanos presenten reformas constitucionales para las cuales se debería exigir un porcentaje más alto.

6. *Los ciudadanos y el Plan Nacional de Desarrollo*

El artículo 26 constitucional, desde la reforma publicada el 3 de febrero de 1983, prescribe que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Ésta es una de las normas importantes de la Constitución que es necesario conservar en sus primeros cuatro párrafos.

El resto de esta norma se refiere al Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica, que se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar dicho Sistema, así como de realizar las demás actividades a que se refieren los artículos 52 y 59 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Esta institución es un organismo público descentralizado que no debería estar sectorizado bajo la cabeza de ninguna secretaría de Estado, debido a la trascendencia de sus funciones, y porque para cumplirlas acertadamente debe ser totalmente independiente. Su regulación general, en consecuencia, debería realizarse en el capítulo de los órganos constitucionales autónomos, aunque no se le otorgue dicho carácter.

Respecto a los procedimientos de participación y consulta popular, habría que perfeccionarlos en la legislación secundaria para asegurar que realmente se respeten, además, de realizar planes de mediano y largo plazo con la participación también del Congreso de la Unión, del Poder Judicial, en lo que respecta a asuntos de su competencia, y de estados, Distrito Federal y municipios. En general, no se es partidario de la creación de nuevos organismos, para no aumentar la carga burocrática; sin embargo, la creación de un consejo económico, político y social, con amplia participación ciudadana, podría ser útil para elaborar este Plan y velar por su actualización y cumplimiento.

7. La ciudadanización de ciertos órganos

La participación ciudadana no es la clave que permita por sí sola solucionar los problemas del país, aunque ésta podría ayudar a avanzar en la democratización de la República; por ello, se propone buscar mecanismos para que en los organismos descentralizados, empresas paraestatales, fideicomisos, comisiones reguladoras y en los órganos constitucionales autónomos, se busquen fórmulas para la participación ciudadana con preparación que representen a vastos sectores de la población en la conformación de juntas de gobierno o consejos para el mejor cumplimiento de sus fines.

Mauricio Merino manifiesta que desde los años noventa ha existido una especie de fascinación por crear cuerpos colegiados que dirijan los organismos autónomos. Esta idea emana de la creación del Instituto Federal Electoral, IFE, cuyo establecimiento tuvo como propósito reemplazar un sistema de elecciones donde el Ejecutivo Federal era juez y parte. El Consejo General de este instituto está compuesto por un total de nueve miembros, donde desempeñó en forma adecuada y actuó, en la presidencia de forma meritoria, José Woldenberg. Agrega Merino que ha transcurrido suficiente tiempo para analizar cómo funciona esta fórmula de dirección de ciertas instituciones públicas, y los resultados no son favorables cuando las elecciones de los

consejeros son originadas en cuotas políticas u obedecen a lealtades partidarias. Por ello, indica que parece preferible la designación de una sola persona en la dirección de ciertas instituciones, porque de esta manera es más fácil responsabilizarla de sus acciones.⁹²

Se coincide con el autor cuando señala que los resultados de estos consejos con participación supuestamente ciudadana a menudo no han dado buenos resultados, y además las responsabilidades se han diluido.

De tal manera que parece recomendable buscar otras fórmulas de nombramiento para los miembros de las juntas de gobierno o los consejos de ciertas instituciones públicas, con el propósito de fortalecer su independencia y profesionalismo. Sobre la materia habría que hacer una distinción entre las instituciones públicas que tienen estos consejos.

En los organismos desconcentrados de la administración pública centralizada y en los organismos descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos de la administración pública paraestatal, la responsabilidad de los nombramientos de los directores generales y consejos de administración corresponde, conforme a la normatividad vigente, al presidente de la República, sea porque los nombre directamente o porque las leyes respectivas determinen que sus integrantes son funcionarios públicos de las secretarías de Estado. Lo que parece lógico, porque en última instancia forman parte del Ejecutivo Federal. Un ejemplo de esta clase de nombramientos es lo dispuesto en el artículo 8o. de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicada el 28 de noviembre de 2008. Dicha disposición establece que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de quince miembros propietarios, que son: seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal; cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos del mismo y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos, y cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, que representarán al Estado, y serán servidores públicos. Para nombrar a los consejeros profesionales, el presidente de la República someterá sus designaciones a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente, para su ratificación por mayoría absoluta. Si el Senado de la República o la Comisión Permanente, en el plazo de treinta días, rechazan la designación, el Ejecutivo Federal someterá una nueva propuesta.

En esta clase de órganos es conveniente, también, debido a su importancia, que existan representantes ciudadanos propuestos por las organizaciones no gubernamentales que tengan alguna relación con las actividades que aquéllos desempeñan y que sean aprobados por mayoría calificada del Senado. Respecto a las instancias

⁹² Merino, Mauricio, “Cuidado con los órganos colegiados”, *El Universal*, 9 de enero de 2013.

de control interno de este tipo de instituciones, deberían formar parte de un órgano constitucional autónomo, como se ha expresado en este trabajo.

Además, se establecen órganos que cumplen funciones reguladoras, como la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Comisión Reguladora de Energía. Esta clase de instituciones deben tener directores e integrantes de sus consejos dotados de preparación técnica, capaces de tomar sus decisiones con independencia e imparcialidad y tener legitimación proveniente de su nombramiento y de actuaciones. Sus facultades se derivan de las correspondientes secretarías de Estado, y sus decisiones pueden estar influenciadas por los titulares de esas dependencias, así como por los actores políticos y por los propios grupos de interés sujetos a su regulación. Por otra parte, el hecho de que actúen con independencia no impide que estén sujetos, como toda institución pública, a un proceso de rendición de cuentas, porque manejan recursos federales, y en tanto sus decisiones son importantes para el devenir político, económico y social del país. La forma del nombramiento de sus consejeros es fundamental, porque es necesario asegurar que éstos actúen con independencia y, en consecuencia, sus designaciones o propuestas de nombramiento no convendría que provengan de una sola autoridad uninominal, por alto que sea su cargo, incluso el de presidente de la República, ni tampoco que dependan preponderantemente de un órgano legislativo. Se hace presente, en esta materia, que sin perjuicio de que existan consejeros ciudadanos en este tipo de instituciones, se es partidario de que el presidente de la República nombre a las cabezas ejecutivas de estos órganos, que no deben ser totalmente autónomos, porque dada su importancia para la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el presidente debe nombrar a quien encabece individualmente a tales instituciones.

La tesis anterior no ha sido compartida por los partidos que han acordado el llamado Pacto por México, ya que, por reforma publicada el 11 de junio de 2013, tanto la Comisión Federal de Competencia Económica como la Comisión Federal de Telecomunicaciones se han convertido en órganos constitucionales autónomos, restándole facultades al Poder Ejecutivo, en esos ámbitos, para ejercer la rectoría del desarrollo nacional.

En el caso de los órganos constitucionales autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la designación de su presidente corresponde al Senado por la dos terceras partes de sus miembros presentes o por acuerdo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos de esa Cámara, de acuerdo con el artículo 10 de la ley de dicha Comisión; el Consejo Consultivo de ésta es nombrado en la misma forma.

Los nombramientos de consejeros en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que al parecer camina hacia la formación de un órgano

constitucional autónomo, son propuestos por el presidente y el Senado o la Comisión Permanente, en su caso, sólo puede objetarlos por mayoría, dentro del término de 30 días establecido por el artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En el Instituto Federal Electoral, conforme al artículo 41 constitucional, en la fracción V, los nueve consejeros son nombrados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. En el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los cinco miembros de la Junta de Gobierno son designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, y en su receso por la Comisión permanente, conforme al artículo 25, fracción B, párrafo segundo, de la Constitución.

Para los estados de la Federación, el Distrito Federal y los municipios deberían existir normas en la Constitución de la República que contengan soluciones semejantes a las anotadas, porque si bien es necesario respetar el federalismo, el buen y eficiente actuar de las instituciones públicas, en defensa del interés general, es un asunto de mayor trascendencia que tiene que respetarse.

8. *Derechos políticos de ciudadanos naturalizados y extranjeros*

Debería perfeccionarse la igualdad política de todos los ciudadanos que cumplan ciertos requisitos, los cuales tienen derecho a elegir y ser elegidos o nombrados para los cargos públicos, sean éstos o no de representación popular. Para ello, se debe exigir el requisito de ser mexicano por nacimiento para optar a ciertos cargos de trascendencia, como presidente de la República, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidente del Senado o de la Cámara de Diputados, secretario de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Economía, presidente del Tribunal Federal Electoral, Banco Central y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, auditor superior de la Federación y otros cargos semejantes a nivel federal o estatal, además los oficiales de las fuerzas armadas en tiempos de paz y los altos mandos de la policía. Los demás cargos podrían ocuparse por cualquier ciudadano mexicano, sea éste natural o naturalizado, mientras no exista conflicto de intereses. De tal manera que no se concuerda, por tratarse de una norma discriminatoria, con la regulación establecida en el artículo 32 constitucional en su párrafo tercero, que faculta al Congreso de la Unión por mayoría simple para establecer los cargos que requieren ser mexicano por nacimiento. Esta facultad debiera ser ejercida sólo por los dos tercios del Congreso de la Unión y plasmarse en la propia Constitución para casos de excepción, como los que se han señalado, porque la postura contraria involucra una discriminación en la que se establezcan dos clases de ciudadanos mexicanos de primera y segunda categoría.

El artículo 63 de la Constitución de Ecuador, en el párrafo segundo, señala incluso el derecho de los extranjeros que tienen más de cinco años de residencia en el país a votar en las elecciones. La Constitución de Chile de 1925 permitía también el voto de los extranjeros en el caso de las elecciones municipales. En la Comunidad Económica Europea existe también una mayor apertura en estas materias.

El artículo 11, en su párrafo segundo, establece dos prerrogativas que favorecen a los extranjeros: los derechos de asilo y refugio. El primero de ellos se concede en caso de persecución por motivos de orden político, y el segundo se concede por causas de carácter humanitario. El párrafo citado termina prescribiendo que la ley regulará sus procedencias y excepciones.

VII. LOS DEBERES DE LOS MEXICANOS Y DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA EN GENERAL

Los mexicanos y los habitantes del territorio nacional, en general, no sólo deben tener derechos, sino también obligaciones respecto a la nación y la comunidad a la que pertenecen o en donde viven. El artículo 31 de la Constitución establece las obligaciones de los mexicanos en general, y determina:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.
- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.
- III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y
- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En este trabajo se propone aumentar los derechos que corresponden a los mexicanos para mejorar sus condiciones de vida y bienestar. Una sociedad que pretenda ampliar los derechos tiene naturalmente un costo financiero mayor, e involucra ma-

yores esfuerzos para favorecer a sus integrantes. Por esta razón, parece congruente y equitativo aumentar las obligaciones o deberes de los habitantes del país que se regulan en el artículo 31 constitucional, puesto que ya existen Constituciones en que se han incorporado estas ideas. Así, el artículo 83 de la Constitución de Ecuador de 2008 señala una larga lista de diecisiete obligaciones que tienen los ecuatorianos. La Constitución de la República Dominicana de 2002, en el artículo 9o. establece igualmente los deberes de los dominicanos y dispone que: “Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo precedente de esta Constitución suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, se declaran como deberes fundamentales...”.

Es decir, existe una idea en esta norma, que corresponde destacar, y es la de que los integrantes de una sociedad deben comprender que sus obligaciones sociales no pueden limitarse al cumplimiento de las leyes y a buscar el bienestar y la prosperidad de su grupo familiar. La pertenencia a una sociedad significa, también, una actitud más activa, que consiste en participar de alguna manera para acrecentar el bienestar y la seguridad de sus miembros. Es por ello que el inciso h) del artículo citado establece: “toda persona está en el deber de cooperar con el Estado en cuanto a asistencia y seguridad social, de acuerdo con sus posibilidades”. En esta regla se origina una profunda búsqueda por alcanzar la solidaridad de los dominicanos con los integrantes de su sociedad. Cuando Salvador Allende Gossens fue presidente de Chile, en el periodo de 1970-1973, una de las propuestas del gobierno popular fue el establecimiento de un programa de trabajos voluntarios. Se formaron grupos de estudiantes, obreros, trabajadores de la administración pública, profesionales, y también amas de casa, que participaron en diversos proyectos, como plantar árboles, establecer brigadas de salud, labores de alfabetización, apoyos en la construcción de viviendas de interés social, sanear títulos de dominio de pobladores y pequeños propietarios agrícolas y para mejorar el abastecimiento de productos básicos y evitar su encarecimiento. En Cuba, desde hace más de cincuenta años existen las llamadas brigadas de trabajos voluntarios, las cuales han sido solidarias con otros países de América Latina. Incluso en México hay empresas que han promovido recientemente en el país que un alto número de mexicanos participe sin retribución en labores de limpieza de cauces, plazas, parques y calles de las ciudades. Desde hace mucho tiempo que fieles o creyentes de Iglesias y grupos religiosos en el país han realizado labores de solidaridad con distintos sectores de la población.

De tal manera que los gobernantes en México y las diversas clases de organizaciones de la sociedad civil tendrían que promover la participación de los mexicanos, e incluso de los extranjeros, para trabajos sociales voluntarios, proyectos específicos, en forma permanente, en beneficio de la sociedad y de sus integrantes, lo que constituye una forma de crear conciencia de las responsabilidades sociales que tienen todos los

habitantes del país. Además, si un gran número de mexicanos tienen derecho a una educación gratuita, desde la etapa preescolar hasta la universidad, es conveniente establecer ciertas obligaciones básicas a favor de la permanencia, pero sin agobio, que sean compatibles con sus obligaciones habituales. Se trata en este último caso de trabajos sociales obligatorios que se sumarían a los ya existentes en el artículo 5o. constitucional, como los impuestos como pena por la autoridad judicial, los cargos concejiles, los de elección popular, los trabajos electorales, los de jurados y defensores de oficio.

Por lo expuesto, convendría tener un precepto en la constitución que estableciera el deber de solidaridad de los habitantes de la nación y la obligación de las autoridades y grupos sociales, en general, de establecer programas voluntarios de trabajo y de incentivar la participación de la mayor parte de la población en forma que sea realmente productiva.

Conviene incluir también en el artículo 31 constitucional ciertas obligaciones básicas para fortalecer los principios y valores que deben imperar en la sociedad mexicana. Entre éstos deben incluirse la solidaridad, como ya se ha expresado, en especial, con los más necesitados y desamparados; el respeto al orden jurídico como condición necesaria, mas no suficiente, de la paz social y del desarrollo del país; la honestidad y la necesidad de denunciar toda clase de actos de corrupción; el respeto y la promoción del mejoramiento del medio ambiente y de la biodiversidad; el respeto y reconocimiento de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; la preocupación, el interés y la formación de organizaciones sociales para el conocimiento de los asuntos públicos y la defensa de los intereses generales del pueblo de México. Con lo que es necesario insistir en que la solución de los problemas del país y de sus regiones deben estar principalmente en manos de sus autoridades, pero los mexicanos también deben organizarse e intervenir activamente para promover mejores condiciones de vida y trabajo.

Respecto a los extranjeros que tengan legal residencia en el país por más de quince años, podría permitírseles votar en las elecciones municipales, como sucede en otros países, en condiciones de reciprocidad, porque se trata de personas que tienen obligaciones, como la de pagar impuestos en ese nivel de gobierno, por ejemplo.