

REFORMAS CONSTITUCIONALES CON GOBIERNOS DIVIDIDOS: DERECHOS FUNDAMENTALES

Francisca Pou Giménez*

[Paper publicado como: Pou Giménez, Francisca (2014): “Las reformas en materia de derechos fundamentales”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México (1997-2012)*. Editorial Taurus, México DF, pp. 87-137]

I. Introducción

La dinámica de cambio político y constitucional parece haber seguido en el México de las últimas décadas un patrón bastante distinto al que podríamos llamar “el patrón latinoamericano típico”.

Bajo el patrón latinoamericano típico, la democratización política ha venido acompañada por la aprobación de nuevas constituciones. Brasil en 1988, Costa Rica en 1989, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Perú en 1993, Venezuela en 1999, Ecuador en 1998 y 2008 y Bolivia en 2009, por citar algunos ejemplos, aprobaron nuevas constituciones, producto de la convocatoria de asambleas constituyentes con integraciones a menudo muy distintas a las tradicionales.

El resultado de esta oleada de manufactura constitucional masiva es un conjunto de textos que modifica en dimensiones variadas y profundas los entramados conceptuales e institucionales preexistentes y del que pueden extraerse algunas venas comunes que hacen identificable al “nuevo constitucionalismo latinoamericano” en el ámbito comparado. A juicio de Rodrigo Uprimny, los rasgos comunes de los textos constitucionales regionales son: la redefinición de la unidad nacional, con reconocimiento de la pluralidad cultural entre las bases de legitimidad estatal y el otorgamiento de autonomía y otros derechos por razón de grupo a las comunidades indígenas; la existencia de declaraciones de derechos individuales y colectivos particularmente extensas, con inclusión de derechos que superan el paradigma liberal clásico (por ejemplo, los derechos de la naturaleza); la apertura vigorosa al derecho internacional de los derechos humanos; la ampliación y diversificación del sistema tradicional de fuentes del derecho; la creación

* Profesora investigadora, Departamento de Derecho, ITAM.

de cortes constitucionales, a veces yuxtapuestas a las cortes supremas tradicionales, y el establecimiento de vías preferentes de protección de derechos, tanto jurisdiccionales (tutelas, amparos, mandados de seguridad) como no jurisdiccionales (tipo ombudsman); el suplemento de los canales tradicionales de representación con mecanismos de democracia directa (referéndums, revocatoria de mandato, consultas populares); el incremento de la descentralización territorial; el robustecimiento de los organismos de control, el refuerzo del poder judicial y la creación de administraciones electorales; el establecimiento de agencias de regulación fuera de las tres ramas clásicas; y finalmente, en el contexto de estas últimas, la conservación de los sistemas presidencialistas tradicionales, con Ejecutivos comparativamente fuertes¹. El resultado en la mayoría de los casos son constituciones con fuerte vocación normativa y transformadora, moldeadas simultáneamente sobre la idea de “democracia fuerte” —que prioriza la dimensión mayoritaria de la vida constitucional, reforzando las estructuras parlamentarias, optimizando el reparto de poder entre ejecutivo y legislativo o creando dinámicas de democracia participativa— y de “derechos fuertes” —que privilegian la dimensión anti-mayoritaria, con listados de derechos extensos y jueces constitucionales con amplios poderes—, lo cual, señala Uprimny, puede ser fuente de algunas tensiones².

En México el cambio constitucional no ha venido, en contraste, por la vía del *reemplazo* —la sustitución de una Constitución por otra— sino por la vía de la *reforma* continua a la Constitución existente y, a partir de alrededor de 2005, también por la tercera de las vías convencionalmente identificadas como medios de cambio constitucional³: la *interpretación* de la Constitución —el cambio en los significados adscritos o atribuidos al texto constitucional existente, una tarea respecto de la cual, en nuestro caso, tiene la última palabra la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)—.

En México, en efecto, la Constitución de 1917 sigue siendo la Constitución vigente, pero ha sido sometida a reformas que han afectado a 533 de sus artículos⁴ (esto es, ha habido más de quinientas reformas-artículo, lo que implica que algunos de los 136 artículos con

¹ Uprimny 2011, pp. 111-128.

² En la medida en que un constitucionalismo fuerte con mucha judicialización tiende a quitar espacios para la participación y la deliberación democrática. *Ibid.*, 123, 131-132. Sobre las características del constitucionalismo regional contemporáneo, véase también Gargarella 1997 y 2008.

³ Ver Negretto 2012, esp. pp. 751 y 757 y ss. (quien se refiere al reemplazo, la reforma y la interpretación judicial como las principales vías de cambio constitucional, analiza su interacción en el contexto latinoamericano, en perspectiva comparada, y sustenta y evalúa empíricamente varias hipótesis teóricas sobre los determinantes del cambio por una u otra vía y sus interacciones mutuas). Sobre los distintos medios de cambio o adaptación constitucional véase también Elkins, Ginsburg y Melton 2009, y Casar y Marván, en este volumen.

⁴ Véase Casar y Marván, en este volumen.

los que cuenta han sido reformados varias veces). Aunque, como documentan Casar y Marván en la introducción de este libro, las reformas son una constante a lo largo de estos casi cien años, en los últimos tiempos no sólo no han remitido, sino que se han intensificado. Así ha ocurrido, en particular, en los quince años que cubre este estudio (1997-2012), cuando uno hubiera esperado verlas disminuir debido al distinto signo político de las fuerzas que han controlado los poderes del Estado cuya voluntad debe concurrir para presentarlas y aprobarlas (la presidencia o los demás legitimados para presentar iniciativas de reforma, las dos cámaras y las legislaturas estatales). De los 206 decretos de reforma constitucional aprobados desde 1920, 69 (un 33%) han sido aprobados en estos últimos quince años⁵.

Este capítulo se centrará en los decretos de reforma en materia de derechos fundamentales, que representan el porcentaje más abultado dentro del total de decretos de reforma emitidos en los quince años de “gobierno dividido”. De los 69 decretos de reforma aprobados de enero de 1997 a diciembre de 2012, aproximadamente 29 (un 42%) se refieren a derechos⁶; algunos de ellos agrupan modificaciones a varios artículos constitucionales o cambios extensos a artículos singulares que dan giros notorios o incluso radicales a la regulación preexistente.

La sección II, a continuación, esbozará una descripción general de las reformas en materia de derechos, agrupando su contenido en cuatro sub-secciones temáticas, para mayor claridad, mientras que la sección III identificará y comentará lo que son, a mi juicio, los grandes patrones que caracterizan lo descrito en la sección II. Es importante advertir que el enfoque de este capítulo está pensado para ser complementario del adoptado por el anterior. En lugar de seleccionar unas pocas reformas y recorrer y diseccionar su contenido, explicando con detalle su significado jurídico y mostrando sus repercusiones en el conjunto del ordenamiento —una tarea también necesaria, de la que se ha ocupado el

⁵ Ibid.

⁶ El conteo queda cerrado el 31 de diciembre de 2012. Digo que aproximadamente 29 por las razones que de inmediato desarrollaré en el cuerpo del capítulo, relacionadas con la imposibilidad de delimitar matemáticamente qué es una reforma “sobre derechos” y qué es una reforma en otra materia. Marván y Casar, en este volumen, computan 26 decretos de reforma en materia de derechos porque cuentan algunos de los que aquí analizo dentro de las áreas temáticas de las que se ocupan otros capítulos—es el caso de la reforma del 2007 al artículo 6° en materia de transparencia y acceso a la información o el caso de la reforma penal del 2008, las cuales, siendo objeto de estudio en otros capítulos, son analizados también en éste porque modifican la regulación de varios derechos constitucionales. Por otro lado, su análisis incluye dos decretos de reforma en materia de religión que aquí no he considerado. Así, a finales de 2012 (DOF 30.11.12) quedó aprobada una reforma al artículo 40 que adiciona el adjetivo “laico” a los principios que describen la forma de Estado. Hay una reforma complementaria en materia de derechos, bajo ronda de ratificación de los Estados, que modifica el artículo 24 para acoger la libertad de conciencia y creencias; sin embargo, al no haberse aprobado en la fecha de corte, no la incluimos.

capítulo anterior— aquí nos concentraremos en trazar los contornos del mapa general de las reformas, tratando de aislar notas generales que parece razonable adscribir al conjunto de cambios textuales en materia de derechos, para después desarrollar algunas reflexiones sobre esos cambios, contemplados y analizados como un todo.

Una segunda advertencia tiene que ver con el carácter simplificador de los criterios usados en el contexto del estudio para calificar ciertas reformas como reformas “en materia de derechos fundamentales” —versus reformas sobre otros temas—. La delimitación es necesariamente aproximada no sólo porque no puede evitar traslapes con las categorías que articulan el contenido de otros capítulos —es claro, por ejemplo, que las reformas electorales moldean los contornos de los derechos políticos, o que las relativas a procuración y administración de justicia determinan el régimen de garantía de todos los derechos y delimitan, en particular, el alcance del derecho de acceso a la justicia— sino porque, a nivel de “constitucionalismo profundo”, reformas no referidas directamente a derechos pueden incidir poderosamente en su grado efectivo de disfrute. Como es sabido, el constitucionalismo como modelo de organización y ejercicio del poder público se construye sobre la idea —presentada de modo plástico por los teóricos contractualistas— de que el bienestar de las personas y la salvaguarda cotidiana de sus derechos e intereses queda asegurada de mejor modo si renuncian a la auto-tutela y conceden al Estado el monopolio del ejercicio legítimo de la coacción. Pero, como destaca Ferreres, ante el peligro de que el Estado acabe usando ese poder para violar nuestros derechos en lugar de protegerlos, la técnica constitucional trata de prevenir y minimizar los daños con una fórmula integrada por dos ingredientes esenciales: la división de los poderes (la repartición de las distintas facetas de poder público entre distintas ramas para evitar concentraciones y crear dinámicas de freno y contrapeso) y la garantía de los derechos fundamentales (que encapsulan los fines y objetivos que los poderes públicos deben perseguir y los límites que nunca pueden traspasar)⁷. Es claro, entonces, que la dualidad estructural de las constituciones —la parte orgánica y la parte dogmática— reposa sobre una unidad justificativa final, al servicio de valores y principios —igualdad, libertad, protección frente a la arbitrariedad, solidaridad, inclusión política— cuya garantía justifica la totalidad de la empresa⁸. Revisaremos, entonces, un número determinado de

⁷ Ferreres 2002, p. 1.

⁸ Sobre la base de esta dualidad estructural básica, se han ido desarrollando teórica e históricamente distintas concepciones de la Constitución —esto es, distintas maneras de entender lo que hace buena a una Constitución—. Un mapeo básico de ellas, como ha mostrado Aguiló Regla, obligaría a contrastar las concepciones mecánicas o procedimentales con las normativas y sustantivas (Aguiló 2004, pp. 63-101). Para las concepciones procedimentales, lo realmente importante y determinante a efectos de asegurar los bienes sustantivos del constitucionalismo es la parte orgánica —la organización y división de los poderes y la regulación procedimental de su ejercicio— y no tanto la consagración de preceptos que anuncian la

decretos de reforma “en materia de derechos” conscientes de que el éxito o fracaso del “constitucionalismo de los derechos” depende de lo que se diga y ocurra en otras partes de la Constitución y del sistema jurídico, interdependientes con los derechos dentro de la arquitectura conceptual básica de la democracia constitucional.

En las secciones IV y V el estudio cambia de registro para apuntar unas breves ideas entorno a alguna de las muchas preguntas que los hallazgos de la investigación invitan a plantear. La sección IV efectúa algunas consideraciones en el plano de lo que podríamos llamar la “teoría de las causas” de la reforma constitucional. ¿Qué tipo de consideraciones, inercias o modalidades de acción social o política pueden explicar la ingente cantidad de reformas en materia de derechos aprobadas en estos quince años? ¿Cómo puede ser que fuerzas políticas que no han sido capaces de ponerse de acuerdo en importantes debates en el plano legal —la reforma energética o la fiscal, por ejemplo— hayan aprobado tantas modificaciones a la Constitución con cifras que casi siempre superan las mayorías exigidas? La sección V, por su parte, sobre la base de lo hallado en la sección III, se adentra brevemente el plano de los efectos. ¿Cuál es el perfil general de la parte dogmática de la Constitución que uno reconstruye al final del recorrido? ¿Qué potencialidades, riesgos o complejidades principales encierra? ¿Cuáles parecen ser las principales fortalezas y debilidades de lo que se ha hecho en el período estudiado? ¿Qué perspectivas se abren para el futuro? En realidad, esta sección sólo deja señalados algunos puntos que tienen su continuación natural en preguntas mucho más amplias, que deberán ser abordadas en otras investigaciones. Una de ellas es la que nos insta a inquirir cómo se ve México desde la perspectiva del nuevo constitucionalismo regional a que me refería al principio de esta introducción: ¿hemos llegado, por la vía de la reforma, a aproximadamente el mismo lugar al que han llegado nuestros vecinos mediante asambleas constituyentes y aprobación de nuevas constituciones? ¿Tiene México, al final del camino, una Constitución estándar, o al menos tan aceptable como cualquier otra desde la perspectiva de lo que entendemos que debe ser el constitucionalismo democrático contemporáneo, o sigue teniendo una constitución *sui generis* —o claramente disfuncional—?

II. Las reformas constitucionales en materia de derechos: mapa general

protección de titularidades fundamentales susceptibles de ser usadas por los jueces como estándares de evaluación de la actuación pública y privada (ibid.). Los mecanicistas podrían afirmar, así, que el diseño de la estructura y procedimientos de actuación del Ministerio Público es más importante para la garantía de la libertad personal, la integridad y la protección contra la arbitrariedad que la proclamación de este derecho (respaldado por garantía judicial) en la Constitución o en los tratados.

Las reformas constitucionales en materia de derechos fundamentales aprobadas en los pasados quince años son extraordinariamente numerosas y tocan aspectos que en cualquier país permitirían hablar de una auténtica refundación del componente dogmático o sustantivo de la Constitución. A continuación las describo agrupándolas en cuatro grandes rubros, ordenándolas según el plano en que tienen su proyección fundamental: tipo de interés o necesidad sustantiva abordado por los preceptos constitucionales correspondientes; demarcación o regulación de los titulares de los derechos fundamentales; criterios y técnicas de interpretación y aplicación de los derechos; y medios (garantías) disponibles para reaccionar ante su violación.

El uso de estos criterios, exige, de nuevo, alguna advertencia, sobre todo la agrupación por *tipo de derecho*. Parte del análisis se apoya, a efectos expositivos, en la división entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que, como es sabido, está construida sobre bases conceptuales endebles (o directamente incoherentes) y ha sido usada en infinidad de ocasiones para negar injustificadamente fuerza normativa y posibilidades de justiciabilidad a los derechos sociales⁹. Hoy día sabemos que todos los derechos, cualquiera que sea la etiqueta bajo la cual han sido tradicionalmente positivizados, imponen al Estado tanto obligaciones positivas como negativas y que su goce descansa en actuaciones que exigen siempre —no sólo en el caso de los derechos sociales— dedicación de recursos y todos tienen facetas justiciables. Es clara además la interdependencia de todos los derechos a nivel pragmático, pues sin mínimos de protección frente a las privaciones materiales no puede haber ejercicio genuino de los derechos de libertad, mientras que el bienestar debe ser enmarcado y garantizado en el tiempo por la plena vigencia de los derechos políticos. El uso a efectos expositivos de la categorización tradicional no debe interpretarse, en suma, como adhesión al modelo de las “distintas naturalezas”, sino como una manera imperfecta —algunos derechos pueden ser incluidos en varias categorías— de organizar la información ante la ausencia de alternativas más convenientes.

Menos problemática parece la referencia a cuestiones de *titularidad* para describir reformas que no inciden en la demarcación de los intereses o necesidades protegidos sino

⁹ Cuando se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, justo después de la Segunda Guerra mundial, la visión de los derechos humanos era, según ha sido sostenido (Donnelly 1993, p. 27), una visión holística, pero la diferencia de perspectivas entre los países capitalistas y los socialistas llevó en el 1966 a la firma de dos tratados distintos (el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC), para pasar a un nuevo énfasis en la unidad a partir de los años 90, subrayada al máximo nivel en el artículo 1 de la Constitución federal mexicana desde el 2011. Sobre la imposibilidad de trazar diferencias conceptuales sólidas entre unos y otros derechos y subrayando la justiciabilidad de los derechos sociales, Abramovich & Courtis 2004, Abramovich 2009, Coomans 2006.

en la identificación de las personas, entes o colectivos reconocidos como sus legítimos reivindicadores, o en las particularidades de su regulación ciertas personas o colectivos. La referencia a las técnicas de *interpretación y aplicación de los derechos* para aludir a ciertas instrucciones que la Constitución da acerca de cómo extraer el significado y las implicaciones de los derechos en la vida jurídico-política cotidiana, o la referencia a las *garantías* para designar los medios para reaccionar ante su desconocimiento, tampoco parecen problemáticas.

En cualquier caso, de nuevo, a ciertos niveles de análisis, los traslapes conceptuales y procedimentales entre todas las sub-secciones son inevitables. Es claro, por ejemplo, que las obligaciones de los poderes públicos de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos, que nosotros presentaremos dentro de las técnicas de interpretación y aplicación, son ingredientes básicos de una práctica constitucional encaminada a prevenir su violación y asegurar su vigencia cotidiana y en ese sentido podrían considerarse la primera garantía de los derechos, o que hay algunos derechos (debido proceso, acceso a la justicia, acceso a la información) que son, al tiempo que derechos fundamentales independientes, parte de la estructura de garantía de todos los demás.

1. Elenco de derechos involucrados

1.1. Derechos civiles

En este rubro agrupamos los decretos de reforma constitucional (DRC) que han añadido derechos a la lista o han alterado la regulación constitucional de los preexistentes en el ámbito de lo que tradicionalmente se ha llamado los derechos civiles: vida, libertad personal, integridad personal, debido proceso, libertad de expresión-derecho a la información y protección de los datos personales.

Vida y abolición de la pena de muerte

En el año 2005 (DRC DOF 9.12.05) se reformaron los artículos 14 y 22 de la Constitución. Antes de esta reforma, el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución establecía que “nadie podía ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones y derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Después de ella, desaparece la referencia a la “vida”. El Estado puede por consiguiente privarnos de nuestra libertad y de nuestras posesiones siempre y cuando se atenga a ciertas condiciones, pero en ningún caso y bajo ninguna condición puede privarnos de la vida.

La reforma se complementó, en el mismo decreto, con otra al artículo 22, del que se suprimió la referencia a la pena de muerte. Antes de la reforma, su cuarto párrafo la prohibía “por delitos políticos” y decía que “en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves de orden militar”. Después de la reforma —aprobada antes de que México firmara en 2007 el Segundo protocolo facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, relativo a la abolición de la pena de muerte— se lista en el artículo 22 como una más entre las penas proscritas en México, sin excepciones.

Cabe señalar que con la reforma al artículo 14 desaparece la mención textual tradicional a la vida en la Constitución mexicana, como quedaría subrayado años después en el debate desarrollado por la SCJN a raíz de la legalización parcial del aborto en el Distrito Federal¹⁰. En su contexto salió a colación otra reforma constitucional incluida en nuestro estudio: la reforma de 1999 (DRC DOF 26.2.99) por el que se reforma el artículo tercero transitorio del Decreto que había modificado en 1997 los artículos 30, 32 y 37, en materia de nacionalidad y ciudadanía. Según la reforma emitida en el decreto del 99, las disposiciones vigentes con anterioridad a la reforma del 20 de marzo de 1997 seguirán aplicándose a los nacidos o concebidos durante su vigencia, únicamente en lo que les favorezca, sin perjuicio de los beneficios que les otorgue dicha reforma. En el contexto del debate sobre el aborto, algunas personas quisieron leer en este transitorio —que no está en el cuerpo de la Constitución en sentido estricto— la protección constitucional a la vida desde la concepción.

Libertad personal, integridad personal y debido proceso

El DRC DOF 8.3.99, al modificar los artículos 16 y 19 de la Constitución, introdujo cambios en las condiciones bajo las cuales la Constitución admite la detención de las personas y, por tanto, cambió la regulación del derecho a la libertad personal.

Tras la reforma, el artículo 16 establece que sólo un juez puede librar una orden de aprehensión, precedida de denuncia o querrela de un hecho que la ley tipifique como delito castigado con pena privativa de libertad y si obran datos que sugieran que el hecho se cometió y que es probable que el indiciado participara en su comisión.

Con la reforma del artículo 19, por su parte, la Constitución refuerza las garantías de las personas frente a las detenciones arbitrarias y prolongadas. El artículo pasó a decir que las

¹⁰ Véanse la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, falladas el 27 de agosto de 2008.

detenciones ante la autoridad judicial (no ante la autoridad ministerial o policial, caso regulado en el artículo 16) no pueden durar más de setenta y dos horas, prorrogables sólo a petición del indiciado. Transcurrido este lapso, la persona debe recibir auto de formal prisión, con presencia de ciertos datos, o ser liberada. La Constitución dice que la autoridad que tenga a la persona en custodia y no reciba el auto de formal prisión o solicitud de prórroga, debe notificarlo al juez y, de no recibir la constancia mencionada, dejar en libertad al detenido en tres horas.

El DRC DOF 8.3.99 también reformaba el artículo 22, que en su nueva redacción establece que no debía ser considerada confiscación de bienes la adjudicación al Estado, en ciertas condiciones, de bienes asegurados (aprehendidos) durante investigaciones penales que “causen abandono” —esta es una previsión que afecta el derecho de propiedad— y el artículo 123, sobre el régimen laboral de algunos servidores públicos, que será comentado en otro apartado de esta sección.

Las previsiones del artículo 16 fueron reformadas de nueva cuenta en el 2008, dentro del paquete de “reforma penal y seguridad pública” (DRC DOF 18.6.08), para acoger expresamente en la Constitución el arraigo (arresto domiciliario), que en 1999 —cuando esta figura estaba contemplada en normas de rango legal— había sido declarado inconstitucional por la SCJN¹¹. La reforma del 2008 bloqueó esta interpretación al elevar el arraigo a rango constitucional y autorizarlo en casos relativos a delincuencia organizada. A petición del Ministerio Público, dice el artículo 16 ahora, tratándose de delitos de delincuencia organizada, el juez puede decretar el arraigo de una persona hasta por 40 días, si se considera necesario para “el éxito de la investigación, la protección de las personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraerá de la acción de la justicia”. Si estas circunstancias subsisten puede alargarse hasta 80 días.

En este rubro hay que mencionar por último el DRC DOF 21.9.00, que añadió al artículo 20 un importante apartado B, responsable de la entrada en la Constitución mexicana de los derechos de las víctimas. Antes, dicho artículo sólo listaba los derechos del inculpado. El artículo fue reformado en el 2008 por el DRC DOF 18.06.08, como parte del paquete de la reforma penal-sistema acusatorio: los derechos de las víctimas (“de la víctima u ofendido”) pasan a estar en el apartado C del artículo 20, sin modificaciones significativas en su contenido.

Sistema integral de justicia para adolescentes y reforma procesal penal

¹¹ Véase la tesis de jurisprudencia 78/1999, de la Primera Sala de la SCJN.

En el año 2005 (DRC DOF 12.12.05) se reformó el artículo 19 de la Constitución para crear un sistema específico para impartir justicia penal en casos que involucren adolescentes. En el año 2008, por su parte, un decreto de reforma al artículo 20 (DOF 18.6.08) marca la sustitución del sistema penal inquisitivo por un sistema acusatorio, con cambios adicionales en materia de derechos de los acusados y de las víctimas y prohibición de la pena de muerte. Estos son ciertamente cambios estructurales muy relevantes e importantes, para los cuales los artículos transitorios prevén una entrada en vigor delegada a lo que las normas secundarias establezcan. No profundizamos en ellos porque el capítulo anterior los analiza con detalle.

Información, deberes de transparencia y protección de datos

Desde el año 1977 la Constitución Federal establecía en el artículo 6º que “el derecho a la información será protegido por el Estado”. En el año 2007, el DRC DOF 20.7.07 desarrolla este contenido al añadir al artículo un largo segundo párrafo que otorga a los ciudadanos amplio acceso a la información en poder de los poderes públicos. Destaca la consagración del principio de máxima publicidad, la declaración de que toda la información en poder de las autoridades es pública y sólo puede ser reservada temporalmente, y el hecho de que cualquiera puede pedirla “si necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización”. El DOF 13.11.07, unos meses después, modificó el primer párrafo del 6º para incluir el derecho de réplica. El DOF 1.6.09, por su parte, adiciona un párrafo al artículo 16, que convierte el derecho a la protección de los datos personales en un derecho independiente, que incluye acceder a los mismos y pedir su rectificación o cancelación. No nos extendemos porque las importantes dimensiones de esta reforma han sido exploradas en el capítulo precedente.

1.2. Derechos culturales—reforma indígena.

La reforma del 2001 (DRC DOF 14.8.01) al artículo 2 de la Constitución incorpora al texto un extenso y ambicioso conjunto de previsiones que redefinen las bases de legitimidad del proyecto estatal-constitucional e introducen previsiones novedosas en el constitucionalismo mexicano orientadas a dar un reconocimiento multifacético a los pueblos indígenas.

En primer lugar, el artículo 2º redefine las bases de legitimidad del Estado al decir que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas” y ofrecer criterios para la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y sus miembros. Los reconoce después titulares del derecho a la libre determinación —que deben ejercer en un marco de autonomía que reconozca la unidad

nacional— y remite los términos de su reconocimiento a las Constituciones estatales. El apartado A, en cualquier caso, hace una larga lista de contenidos mínimos que deben entenderse incluidos en el régimen de libre determinación ejercida mediante arreglos de autonomía, mientras que el apartado B enumera obligaciones de prestación y acomodo especial a personas y pueblos indígenas que la Federación, los Estados y los Municipios tienen deber de adoptar; “para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria”, dice la Constitución, “establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”, lo cual da paso, como en el apartado A, a una lista muy extensa de obligaciones públicas.

1.3. Derechos sociales, económicos y culturales—general.

En este rubro damos cuenta de una serie numerosa de reformas que en varios momentos temporales y uno a uno, han añadido a la Constitución derechos que convencionalmente denominamos derechos económicos, sociales y culturales (DESC), o a veces derechos de la segunda, tercera o cuarta generación, del tipo incluido en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDESC) o, en el marco del Sistema Interamericano, en el protocolo de San Salvador.

Educación

En el 2002, el DRC 12.11.02 reformó el artículo 3º de la Constitución para pasar a hacer obligatoria la educación preescolar y añadirla al paquete de educación básica gratuitamente provista por el Estado. También se adecuó la parte del artículo 3º que impone obligaciones a los particulares que impartan educación, para pasar a referirse a la educación preescolar, primaria, secundaria. En el año 2012 el DRC 9.2.12 añadió la educación media superior a la provista por el Estado y la declaró obligatoria junto a la básica.

Régimen laboral

La reforma de 1999 (DRC DOF 8.3.99) modifica una fracción del apartado B del artículo 123, que ahora dice que “los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”; se trata entonces, de la previsión de un régimen laboral especial para tipos de trabajos o funciones estatales que en el derecho administrativo y constitucional se han llamado tradicionalmente “relaciones de sujeción especial”. De modo más notorio, la misma reforma adiciona un párrafo que exceptúa para algunos de esos funcionarios

derechos laborales ordinarias. Según esto, cuando un juez determina que un policía, perito o miembro del ministerio público son separados de sus cargos injustificadamente, “el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiera promovido”.

Medio ambiente

El DRC DOF 26.6.99 reformó los artículos 4º y 25 para conceder un espacio constitucional al derecho al medio ambiente. El artículo pasó a decir que la gente tenía derecho a un medio ambiente adecuado a su desarrollo y bienestar, y el 25 a decir que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y *sustentable*”. En el año 2012 el DRC DOF 8.2.12 reformuló el derecho como un derecho al medio ambiente “sano” y no solamente “adecuado”, y estableció que “el Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

Cultura física y deporte

En el año 1999, uno de los tres decretos de reforma constitucional publicados en el DOF 28.6.99 adicionó al artículo 73 —donde se listan las competencias del poder legislativo de la Federación— una fracción (la XXIX-J) donde se daba a la Federación competencia para legislar en materia de deporte, instándola a dictar una ley que dictara las bases de coordinación de ejercicio de la facultad concurrente entre los tres niveles de gobierno en esta materia. En el 2011, el DRC DOF 12.10.11 añadió al artículo 4º el derecho fundamental correspondiente: “Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes de la materia” y modificó la XXIX-J para hacer referencia a “cultura física y deporte” (no sólo deporte) y calificar la facultad normativa correspondiente sólo de “concurrente”.

Acceso a la cultura

En el año 2009, un derecho que en el 2001 había sido constitucionalmente reconocido a las personas indígenas es reconocido para todos. El DRC DOF 30.4.09 reformó al tiempo el artículo 73, cuya fracción XXIX-Ñ califica a la cultura de materia que debe ser objeto de una ley federal de “bases de coordinación”, y el artículo 4º, que establece que “toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales. 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”.

Alimentación

En el año 2012, el DRC DOF 13.10.12 añadió otro párrafo al artículo 4°, que desde ese momento establece que “[t]oda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

Agua

Finalmente, en el 2012 el DRC DOF 8.2.12 añadió al artículo 4º el párrafo que ahora consagra el derecho al agua: “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 uso equitativo sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación ciudadana para la consecución de dichos fines”.

1.4. Derechos políticos

En el año 2008, el DRC DOF 26.9.08 reformó el artículo 116, que ahora exige un mínimo de 30 años cumplidos el día de la elección para ser Gobernador en un Estado, a menos que la Constitución local rebaje el requisito.

Los cambios más importantes en materia de derechos políticos llegan, sin embargo, en el 2012 con el DRC DOF 9.8.12 (la “reforma del Estado”) el cual, en el ámbito que nos interesa, incorpora al menos cuatro novedades importantes: la iniciativa legislativa popular, el derecho a solicitar y participar en consultas populares, el voto obligatorio en las elecciones y consultas populares, y el reconocimiento de la posibilidad de presentar candidaturas independientes. Tras la reforma, la fracción IV del artículo 71 establece que tienen derecho de iniciar leyes o decretos los ciudadanos en un número equivalente al 0.13 % de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes, lo cual se incluye también entre los derechos de los ciudadanos en el artículo 35. Éste, por su parte, recoge además tras la reforma: la posibilidad de presentar candidaturas independientes (fracción II), la posibilidad de votar en las consultas populares (sección VIII), que se regulan ahí mismo en términos detallados y bastante restrictivos¹². En la misma reforma el voto en

¹² Según la fracción VIII del 35, las consultas pueden ser convocadas a petición del Presidente, de un 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión o por un equivalente al menos al

las elecciones y consultas populares se califica de deber de todo ciudadano (artículo 36), no solamente de derecho (artículo 35).

1.5. Principio de igualdad y no discriminación

En 2001 (DRC DOF 14.8.01) el artículo 1º fue reformado. Se le añadió un párrafo destinado a prohibir la discriminación por un listado muy amplio y generoso de motivos, acompañados de una cláusula residual. El artículo prohíbe “toda discriminación motivada por el 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 cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”, lo cual constituye una cláusula de cobertura realmente muy amplia. En 2006 (DOF 21.12.06) fue reformado de nuevo, eliminándose la referencia a las “capacidades distintas” y poniéndose en su lugar “discapacidades” —sin duda porque la mención demasiado genérica a las capacidades distintas puede dificultar las diferenciaciones por méritos, que se consideran admisibles—. Igual, la referencia inicial a la prohibición de discriminación por “preferencias” —sin duda demasiado general— pasa a “preferencias sexuales” con el RDC DOF 10.6.11.

Sin ser una cláusula de acción positiva, el texto del artículo 1 para nada la obstaculiza, y puede leerse como una protección frente a las discriminaciones indirectas tanto como directas, al referirse a discriminaciones que “tengan por objeto” —tanto intencionadamente como sin intención pero como efecto o consecuencia— menoscabar los derechos y libertades de las personas.

2. Titularidad de los derechos

Lo primero a destacar en este rubro es que las reformas de los pasados quince años nos han dejado cláusulas que prevén o permiten un *tratamiento específico para personas o grupos desaventajados*. El paso más importante, en realidad, son las reformas que acabamos de comentar (el DRC DOF 14.8.01 y los otros dos decretos que han reformado las cláusulas de no discriminación del 1º), en tanto permiten o exigen tratamientos distintos cuando ello es necesario para evitar acciones o patrones discriminatorios. Las

2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. A excepción de este último caso, la petición debe ser aprobada por mayoría en las dos cámaras. El resultado de la consulta sólo es vinculante si la participación excede el 40% de la lista nominal de electores y se excluyen de la posibilidad de la misma una amplia lista de materias: la restricción de derechos humanos, los principios del artículo 40 de la Constitución, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada Permanente. El artículo añade que la SCJN decidirá antes de la convocatoria si estas exclusiones quedan respetadas.

menciones específicas del artículo —condición, preferencias sexuales, edad, estado civil, religión— parecen, en efecto, dar cobertura a criterios que articulan a los grupos que han sufrido particularmente en el seno de la sociedad mexicana.

Los *niños y las niñas y los adolescentes* han sido objeto de trato específico adicional. En el año 2000 (DOF 7.4.00) el artículo 4° de la Constitución instó al Estado a dar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. En el año 2012 (DRC DOF 12.10.12) se adicionó una fracción (la XXIX-P) al artículo 73, para dar al Congreso federal competencia para emitir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como el artículo 4°, que ahora viene a hacer entonces algo así como una declaratoria específica de derechos fundamentales de los niños. Según este precepto, todas las actuaciones y decisiones estatales deben estar presididas por la necesidad de “velar por el 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. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”. El artículo concluye diciendo que “los ascendentes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios”.

Los *derechos laborales de algunos servidores públicos*, como ya ha sido mencionado, son también objeto de un tratamiento específico, pero en este caso no preferente, sino más restrictivo. En el DRC DOF 8.3.99 se establece que policías, militares, peritos, miembros del Ministerio Público y personal diplomático se rigen por sus propias leyes. Como hemos visto, algunos de ellos son expresamente exceptuados por el artículo 123 de las garantías ordinarias ante un despido injustificado, pues en su caso éste no puede dar lugar a la reinstalación en el lugar de trabajo. Pensado seguramente como una herramienta de choque contra la corrupción (en tanto permite no reincorporar a personas que hayan obtenido sentencia favorable por haber incurrido el despido en vicios procedimentales), esta previsión está sin embargo en tensión con la normatividad internacional.

Como es sabido, algunas de las particularidades más marcadas de la Constitución mexicana se daban tradicionalmente en el ámbito de la *regulación de la nacionalidad y el tratamiento constitucional de los extranjeros*. En materia de nacionalidad, dentro del período estudiado se da la importante reforma de 1997, que pone fin a la prohibición de doble nacionalidad. En el 2004 (DRC DOF 22.7.04) se aclara que los beneficiarios de la cláusula que desde el 1997 dice que los mexicanos por nacimiento no pueden ser privados de su nacionalidad por nacimiento, pueden solicitar su recuperación “en cualquier tiempo”.

En cuanto al tratamiento constitucional de los extranjeros, receptores tradicionales de un artículo muy duro, el artículo 33 —que motivó la formulación de reservas del Estado mexicano a la Convención Americana de Derechos Humanos, por ejemplo— vieron suavizado marginalmente su status constitucional con la reforma de derechos humanos del 2011 (DOF 10.6.12), que les otorga derecho de audiencia ante el Ejecutivo antes de la expulsión y obliga a que ésta tenga “fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención”. El mismo decreto de reforma amplía la cobertura del derecho de asilo en México, pues adiciona un segundo párrafo según el cual “en caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho a solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

Finalmente, hay que recuperar aquí también la reforma indígena del 2001 en cuanto representa la entrada en el escenario constitucional de derechos colectivos o que se ejercen colectivamente, así como de derechos individuales que algunas personas tienen por su pertenencia a comunidades indígenas.

Nótese, entonces, para finalizar, que las reformas de estos quince años otorgan visibilidad constitucional específica a varias nuevas categorías de titulares de derechos o destinatarios de regulaciones específicas —víctimas, personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas, refugiados, niños, adolescentes, servidores públicos— lo cual evidencia el proceso de “especificación” de los derechos que —junto con el de generalización— ha sido señalado como un rasgo característico del constitucionalismo de nuestros días¹³.

3. Identificación, interpretación y aplicación de los derechos

La reforma de derechos humanos del 10 de julio de 2011 representa un salto no ya cuantitativo, como los anteriores, sino cualitativo en el modo de integración de la declaración de derechos, y en el entendimiento de su función estructural dentro del ordenamiento jurídico.

En primer lugar, se amplía el catálogo de derechos protegidos, que ahora incluye además de los listados a lo largo del texto, todos los derechos humanos incluidos en los tratados —no sólo los tratados de derechos humanos— y se cambia el nombre de los derechos, que pasan a llamarse derechos humanos —ya no “garantías”¹⁴ —; nótese por tanto que la

¹³ Peces-Barba 1995, pp. 154 y ss., y De Asís 2006.

¹⁴ En una muestra más de aparente apego irresistible por el pasado, el encabezado del título reza “derechos humanos y sus garantías”, aunque el grueso de la regulación de las garantías está en otros lados de la Constitución.

declaración pasa a ser una declaración abierta, no acotada, de derechos: todos los derechos humanos presentes o que lleguen a estar presentes en los tratados firmados por México son derechos constitucionales. Con independencia de que, por supuesto, los derechos de todos estos tratados ya eran parte del ordenamiento antes de la reforma del 2011, es claro que el artículo 1^a les da ahora una posición que no depende de la tesis interpretativa que uno defienda respecto de la función y jerarquía de los tratados en el artículo 133, como ocurría antes —en el contexto de una práctica constitucional en la cual apenas tenían consecuencias cotidianas—. En segundo lugar, por ello, mismo, queda modificado el estilo de la declaración de derechos, pues entran al ordenamiento cláusulas abstractas de derechos, presentes en los tratados, que ahora conviven con las regulaciones más específicas tradicionalmente presentes en el texto mexicano. En tercer lugar, se establecen criterios acerca de cómo debe entenderse el contenido de los derechos, lo cual guiará su aplicación: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En cuarto lugar, la Constitución nombra las obligaciones de todas las autoridades estatales para con los derechos: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de integración de su contenido a los que acabo de referirme; “en consecuencia”, continúa el artículo 1^o, “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. En quinto lugar, y en lo que puede considerarse tanto una directriz de interpretación de las disposiciones sobre derechos como una directriz para la selección de normas aplicables, el artículo dice que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse conforme a la Constitución y los tratados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. En sexto lugar, algunos derechos humanos son blindados incluso para los casos de suspensión de garantías, pues la reforma al artículo 29 incluye una lista de derechos no susceptibles de restricción o suspensión) y el mismo decreto modifica el artículo 15 para establecer que no se autoriza la celebración de “convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.

Más allá de los comentarios generales que efectuaremos en el próximo apartado, no entramos a más detalles, al haberse analizado esta reforma en el capítulo anterior.

4. Garantías jurisdiccionales y no jurisdiccionales de los derechos

Finalmente, hay que señalar que en el período estudiado se han dado reformas constitucionales orgánicas y procedimentales que inciden en los medios de garantía de los derechos —imprescindibles para que cobren vigencia real—.

En primer lugar, en el ámbito de las vías *no jurisdiccionales* de protección, hay que señalar dos reformas que han afectado a las Comisiones de Derechos Humanos. La Comisión Nacional (CNDH), creada en 1992, recibe vía DRC DOF 13.9.99 autonomía presupuestaria y de gestión, pasando a estar fuera del ámbito del Ejecutivo. En el 2006 (DOF 14.9.06) se le da legitimación en acción de inconstitucionalidad para impugnar leyes federales, locales o del DF y tratados, y a las Comisiones estatales para impugnar leyes estatales (DOF 14.9.06). La reforma de derechos humanos (DRC DOF 10.6.11) se encomienda por su parte a la CNDH la investigación de violaciones graves de derechos —una competencia que antes tenía la SCJN—.

En el contexto de las vías *jurisdiccionales* de protección, en el período estudiado se han dado dos cosas importantes. La primera es la creación de las acciones colectivas en el 2008. El DRC DOF 29.6.08 dispone que el Congreso debe expedir las leyes que las regulen, que deben determinar las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño; se dice también que este tipo de procedimientos será competencia exclusiva de los jueces federales.

La segunda es la llamada “reforma constitucional de amparo” (DRC DOF 6.6.11), aprobada días antes que la de derechos humanos, que modifica los artículos 94, 103, 104 y 107. La reforma al artículo 94 habilita al Consejo de la Judicatura para establecer Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados y los autoriza para emitir jurisprudencia obligatoria, aunque remite a las leyes el establecimiento de reglas sobre su integración y funcionamiento. Por otro lado, abre la posibilidad de que alguna de las Cámaras o el Ejecutivo señalen amparos, controversias y acciones de inconstitucionalidad para su sustanciación y resolución urgente, si justifican la urgencia atendiendo “al interés social o al orden público”, en los términos que deben desarrollar leyes reglamentarias. La reforma al artículo 104, por otro lado, altera en algunos puntos menores el listado de competencias de los tribunales federales mexicanos.

La modificación de más calado es la que afecta a los artículos 103 y 107, dedicados al amparo. En el artículo 103, donde se ha encontrado tradicionalmente la definición del amparo, se dice ahora que procede contra omisiones de autoridad, no solamente normas y acciones, y por violación de derechos humanos presentes en el texto o en los tratados de que México sea parte. En el artículo 107, donde se detalla la regulación de la vía, destacan las siguientes novedades: se determina que el amparo permite reaccionar conocer de afectaciones “a un interés legítimo, individual o colectivo, sea por una afectación directa o por su especial posición frente al ordenamiento jurídico”; se modifica en algunos puntos la regulación de la suspensión; se determina que las violaciones procesales en amparo contra sentencias deben acumularse; se establece una vía para dar

a los pronunciamientos de la SCJN en amparo efectos generales —salvo en caso de normas en materia fiscal— cuando se dan ciertos requisitos¹⁵.

La ampliación de las reglas de legitimación activa en el amparo, para abrir el acceso a la justicia de los ciudadanos y hacer justiciables reclamos sistemáticamente rechazados por los tribunales federales, y la posibilidad de dotar algunos pronunciamientos efectos invalidatorios generales, tanto para evitar las avalanchas de amparos como para extender los beneficios de la declaratoria de invalidez a personas que carecen de medios para interponer un amparo, habían sido por mucho tiempo reclamos generalizados. La reforma al artículo 107 no acoge en cambio —aunque se había barajado y se incluye en alguna medida en los proyectos de reforma a la Ley de Amparo bajo discusión— la figura del amparo contra particulares. Según un artículo segundo transitorio de la reforma, la misma entraba en vigor a los 120 días de la publicación, fecha en la cual debía haber sido expedidas las “reformas legales correspondientes” (i.e., Ley de Amparo). A diciembre de 2012 seguimos sin ella, lo que ha retrasado sin duda la transformación de la práctica adjudicatoria cotidiana en torno a esta importante vía de protección.

III. Principales patrones de las reformas constitucionales en materia de derechos

1. Ampliación e internacionalización de los derechos: menudeo y mayoreo

Lo primero a destacar es que las reformas aprobadas en el período estudiado han ampliado y reforzado de una manera indiscutible la parte dogmática de la Constitución mexicana, que ahora participa entonces de uno de los rasgos comunes a los textos constitucionales latinoamericanos contemporáneos, marcados por la presencia de declaraciones de derechos largas, generosas y “modernas” —en el sentido de que incluyen derechos no mencionados en los textos clásicos, por supuesto, pero tampoco en la mayoría de constituciones europeas democráticas de posguerra—.

Es claro, sin embargo, que durante mucho tiempo el patrón mexicano fue la incorporación de derechos “por goteo”, al menudeo. Las reformas son muchas, en parte, porque el poder reformador sólo incorporaba un derecho cada vez. Lo hecho en una cadena de seis o siete procesos de reforma hubiera podido perfectamente discutirse y agruparse en uno solo (pensemos en la incorporación de los DESC, que hubiera podido discutirse en paquete, o en las previsiones sobre igualdad y grupos vulnerables, que igual hubieran

¹⁵ Que haya un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de una ley en amparo indirecto; que haya dado lugar a la formación de jurisprudencia por reiteración (que en la actualidad requiere reiteración no interrumpida en cinco ocasiones); que el Congreso fuera avisado en la segunda ocasión y después en la quinta, sin que ponga solución al problema de inconstitucionalidad en 90 días; y que el Pleno de la Corte decrete los efectos generales por mayoría de ocho votos (artículo 107, fracción II, segundo párrafo y ss.)

podido tratarse globalmente). Ello puede evidenciar cierta improvisación y la ausencia de una visión general de lo que se está haciendo o puede ser fruto de un comportamiento más estratégico, en el caso de que la puesta en marcha de nuevos procesos de reforma reporte ventajas de algún tipo al poder legislativo mexicano —exploraremos brevemente consideraciones de este tipo en la sección IV de este trabajo—.

Al final del camino, con la reforma de junio de 2011, este patrón se rompe abruptamente y se produce una ampliación “al mayoreo” de la declaración de derechos. Una cantidad no determinada *ex ante* de nuevos derechos se incorpora por remisión, no por enumeración específica. Según el nuevo artículo 1º, la Constitución protege tanto los derechos humanos enumerados en su texto como todos los protegidos en los tratados internacionales de los que México sea parte —no solamente los de derechos humanos, sino cualquier tratado ratificado por México. Por esta vía quedan automáticamente incorporados al ordenamiento derechos nuevos (por ejemplo, el derecho a la personalidad jurídica, o al nombre, recogidos en los tratados y no en el texto de 1917) y regulaciones nuevas de los derechos ya existentes (esto es, maneras de delimitar el contenido y los contornos del derecho que no coinciden con los que se hallan en el texto constitucional mexicano).

2. Presencia de conceptos y técnicas de “última generación”

Las reformas de los últimos años han incorporado, como acabamos de destacar, derechos que muchos textos constitucionales contemporáneos no recogen, como el derecho al agua, a la alimentación de calidad o al deporte. Pero lo que sin duda marca una diferencia incluso frente a la mayoría de Constituciones latinoamericanas de la última ola es que el nuevo artículo 1º incluye estándares y nociones provenientes de la praxis del derecho internacional de los derechos humanos, que proveen una caja de herramientas poderosísima para transversalizar la eficacia de los derechos, responsabilizar a todos los poderes públicos de su garantía y hacerlos valer incluso (así sea de modo indirecto) frente a particulares.

El primer ingrediente destacable es la mención a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como principios que deben marcar el entendimiento del contenido de los derechos humanos. Ello implica acoger las conclusiones de documentos (en particular la Declaración y Programa de Acción de Viena¹⁶) que ponen distancia respecto de entendimientos que habían marcado la práctica

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas, Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, junio de 1993. Sobre el alcance de los

constitucional mexicana tradicional, y que están por tanto destinados a transformarla profundamente. Los principios de interdependencia e indivisibilidad, por ejemplo, representan la superación de la división de los derechos que los Pactos de 1966 instalaron en la práctica jurídica transnacional como consecuencia de un desacuerdo, en aquellos momentos insuperable, entre países capitalistas y comunistas en torno a la garantía de los derechos sociales, y aunque se están abriendo paso paulatinamente en la práctica interna, es bastante extraordinario encontrarlos como exigencia en el primer artículo de una Constitución nacional. Lo mismo hay que decir del principio de progresividad, que en el contexto de la práctica del derecho internacional de los derechos humanos tiene dientes y es parte de la superación del paradigma de los derechos programáticos, librados a la buena voluntad del legislador, pues implica que debe haber una dirección reconocible en la acción pública, así no se den más que pasos pequeños, y que están prohibidas las medidas que impliquen retroceso en el goce de un derecho —a menos que las autoridades superen un alto estándar argumentativo y muestren que son medidas extraordinarias indispensables para no dejar descubiertos derechos u objetivos de importancia equivalente—¹⁷.

En segundo lugar, el artículo 1º consagra el principio *pro persona* como un mecanismo tanto de interpretación de las normas como de selección de las normas aplicables a un caso. Se trata, en esta última vertiente, de la introducción de un criterio de ordenación de fuentes distinto al de jerarquía, competencia, *lex specialis*, *lex posterior*, etcétera, que convierte a la garantía más amplia de los derechos en la piedra de toque de la selección del derecho aplicable para la resolución de un caso, lo cual es también muy innovador a nivel de práctica constitucional¹⁸.

Finalmente, otro cambio del que pueden derivar saltos cualitativos fuertes es la enumeración de las obligaciones de las autoridades públicas respecto de los derechos humanos: respetar, proteger, garantizar, promover, reparar. Estas palabras encierran un conjunto de significados precisos, desarrollados en las décadas pasadas en el *corpus* decisorio de los Comités que monitorean el cumplimiento de los Pactos Internacionales de

principios mencionados, véase por ejemplo Serrano y Vázquez 2011, Abramovich y Courtis 2004 y Nickel 2008.

¹⁷ Sobre el principio de progresividad y no regresividad, véase Abramovich y Courtis 2004, pp. 109-110 y Serrano y Vázquez 2011, pp. 159-164. Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Directrices de Maastricht sobre las violaciones a los DESC incluyen importantes estándares acerca del contenido y alcance de estas obligaciones estatales y el deber de proveer contenidos mínimos.

¹⁸ Sobre el principio *pro persona*, Castilla 2009.

Derechos Humanos —el Comité de Derechos Humanos y el Comité DESC—¹⁹ y parece razonable entender la mención constitucional como un signo de recepción de todas estas nociones clave. La obligación de respetar, por ejemplo, permite denunciar actividades de los poderes públicos que causen activamente menoscabo a los derechos, mientras que la obligación de proteger, que vincula a los poderes públicos a desplegar acciones destinadas a prevenir y neutralizar acciones demeritadoras o violadoras de los derechos por parte de agentes distintos al Estado, podría llevar a cambios radicales en el ámbito de la garantía de los derechos en las relaciones entre particulares, en tanto la ausencia de regulaciones que pongan coto a los abusos de poder privado o la ausencia de garantía efectivas ante los tribunales cuando se producen puede ser ahora conceptualizada como la violación de una obligación del Estado. Además la Constitución mexicana añade que las autoridades deben también investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos, lo cual es un eco claro de la jurisprudencia interamericana, que ha enfatizado en innumerables ocasiones estas obligaciones estatales y tiene una jurisprudencia especialmente rica e innovadora en materia de reparaciones.

3. Acumulación, no sustitución

Lo curioso, sin embargo, es que las novedades han venido de la mano de adiciones o reformas que no han sido acompañadas de derogaciones masivas de texto constitucional existente. Aunque nuestro análisis no computa la *ratio* entre texto añadido y texto suprimido, ni para cada decreto de reformas en particular ni globalmente para el período estudiado, el análisis del contenido de los decretos deja claro que se ha borrado poco: lo que se ha hecho, fundamentalmente, es añadir o alargar.

Desde el punto de vista de la topografía del texto constitucional, además, las reformas no han alterado la arquitectura básica del texto de 1917, lo cual a veces ha sido posible sólo a costa de incurrir en grandes contorsiones. El progresivo “goteo” de DESC en el texto constitucional, por ejemplo, ha acabado en un acusado engorde del artículo 4º, que es una especie de artículo “ómnibus” que ha acogido casi todos los derechos nuevos (alimentación, agua, deporte, cultura, derechos de los niños, etcétera) sin engarce obvio y directo en algún otro artículo. Las innovaciones en materia de igualdad, por poner otro ejemplo, no han alcanzado a eliminar la rareza de tener las proclamaciones generales en el artículo 1º y mantener separada, en el artículo 4º, entre previsiones de otro tipo, la previsión de que “el varón y la mujer son iguales ante la ley”. Parece haber una aceptación compartida, en breve, de que no hay que tocar ni reorganizar artículos y secciones y que

¹⁹ Sobre el contenido de estas obligaciones estatales, Sepúlveda 2003, Fredman 2008, Steiner, Alston y Goodman 2008.

las adiciones deben interferir lo menos posible en lo preexistente. Ello puede relacionarse, a mi juicio, con una lógica de “apego”, o incluso de “fetichismo”— pensemos que los artículos 123 y 27 tienen calles dedicadas en los pueblos y ciudades de México— pero también, quizá, a la intuición de que, si se recorrieran los números, los ciudadanos y los operadores jurídicos perderían valiosas guías de tránsito dentro de un texto complicado, largo y difícil de entender.

Como sea, al menos un resultado de esta dinámica debe ser subrayado: el significado de los cambios que incorporan los decretos estudiados no es, entonces, el significado de lo nuevo, sino el significado de lo nuevo en interacción con lo que sigue ahí y ha estado ahí —en ocasiones— durante casi un siglo. En una Constitución con fuerza normativa, según los cánones del constitucionalismo contemporáneo, todas deben ser tomadas en serio y deben ser interpretadas de modo sistemático —como un “todo”—. Otra consecuencia es el alto grado de heterogeneidad, tanto en el plano técnico como en el plano valorativo, que aqueja hoy al texto constitucional.

4. Heterogeneidad técnica

La Constitución mexicana, que pronto tendrá cien años, es hoy día un texto que combina aproximaciones técnico-legislativas muy dispares. En su contexto se yuxtapone la huella de lo que parecen ser ideas muy distintas acerca de lo que una Constitución debe decir — y en particular, acerca del modo en que debe plasmar y regular los derechos fundamentales—.

Parece claro, por ejemplo, que los derechos fueron inicialmente incorporados en la Constitución siguiendo la idea de que lo que debía estipular el texto eran prohibiciones a la autoridad o condiciones a su actuar, y no el derecho cuya existencia y valor justificaba la voluntad de fijar las prohibiciones o las estrictas condiciones bajo las cuales las autoridades podían hacer ciertas cosas que afectarían su disfrute. Así, artículos como el 16, el 17 o el 22 no proclaman que las personas tienen derecho a la libertad y a la integridad personal, a la inviolabilidad del domicilio o a no sufrir tratos degradantes, sino que detallan los tiempos y condiciones en las cuales las autoridades pueden hacer tales o cuales cosas en relación con la detención de personas, el desarrollo de registros, la entrada a domicilios privados o la imposición sanciones. Se señalaba, sobre esta base, que la Constitución consagraba “garantías”, no derechos. La mayoría de los derechos incorporados en el período estudiado siguen en cambio el modelo más frecuente en el constitucionalismo contemporáneo, que plasma el derecho mediante una cláusula abstracta que identifica el interés protegido (“toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”), no sus fuentes de amenaza.

Otro signo de heterogeneidad técnica es que no hay relación armónica entre las reformas competenciales, por un lado, y las reformas sustantivas, por otro. Como hemos visto, algunos de los decretos estudiados, para adicionar un determinado derecho a la Constitución, hacen dos modificaciones en “espejo”: por un lado incorporan el nuevo derecho en el artículo 4º o en algún otro punto de la parte dogmática, y por el otro adicionan el artículo 73 —que lista las competencias del Congreso federal— y hacen del nuevo derecho una “materia competencial”, un ámbito de ejercicio de poderes que la Constitución reparte con las técnicas habituales en el ámbito de la división vertical de poderes. Esto crea materias competenciales definidas finalistamente —la materia es “todo lo que sea necesario para garantizar el derecho x”— lo cual puede aumentar la conflictividad competencial entre poderes del Estado y dificultar la tarea de la SJCN al resolver controversias constitucionales. En las últimas adiciones al artículo 4º, sin embargo, la habitual reforma “espejo” en el 73 no se ha producido.

Finalmente, otra instancia de contraste es que algunos de los artículos aprobados en el período estudiado no solamente consagran el derecho sino que lo “reglamentan” y desarrollan en algún grado —es el caso del artículo 6º, que detalla los contornos e implicaciones del derecho de acceso a la información, o del artículo 20 C, que enlista una considerable cantidad de derechos de las víctimas—. La mayoría de los añadidos, sin embargo, siguen un modelo de enunciación más o menos breve del derecho, con alguna especificación y alguna instrucción al legislador para que emita leyes en uno u otro sentido, con miras a asegurar la eficacia del mismo —el modelo habitual en las constituciones contemporáneas—.

Aunque estas diferencias puedan parecer poco relevantes, distan de serlo desde la perspectiva de la administración judicial de la Constitución, en tanto dificultan la construcción de esquemas de interpretación de la Constitución coherentes y satisfactorios.

5. Heterogeneidad valorativa e ideológica

La heterogeneidad no solamente se detecta a nivel de técnica de positivización —en el ropaje de la declaración de derechos—; tras los cambios acumulados a lo largo de quince años, sobre el trasfondo anterior, nuestra declaración constitucional de derechos está atravesada por tensiones internas.

Un primer punto a destacar es que, aunque la inmensa mayoría de las reformas cubiertas en el estudio amplían derechos, también hay alguna “impura”, que implica un ir para atrás. Así, en el año 2008, se hizo la reforma que introdujo el sistema penal acusatorio

como un gran paso adelante garantista pero también se constitucionalizó el arraigo para casos vinculados con crimen organizado, y en respuesta a una sentencia de la SCJN que lo había lo declarado inconstitucional cuando estaba en normas de rango legal. El DRC DOF 18.6.08 lo rehabilitó y blindó a nivel constitucional.

La misma reforma constitucional desencadenó otro escenario normativo contradictorio que la discusión de la SCJN en la AI 155/2007 (caso *Yucatán*) puso sobre la mesa de manera conspicua. En el caso, la SCJN debía determinar si dos artículos de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán que permitían en ciertos casos la imposición de trabajo a favor de la comunidad por decisión de una autoridad administrativa eran válidos. La demanda denunciaba la violación del artículo 21 de la Constitución federal, que en ese momento disponía que la imposición de las penas era competencia exclusiva de las autoridades judiciales. Poco después, sin embargo, el artículo fue reformado por el DRC DOF 18.6.08 y pasó a admitir expresamente que las autoridades administrativas los decretaran. El artículo es ahora contrario, sin embargo, a las previsiones de varios tratados internacionales (el Convenio 29 OIT, el PIDCP y la CADH) que excluyen el trabajo en favor de la comunidad de la noción de “trabajo forzado” (prohibido) cuando es decretado, en ciertas hipótesis, por una autoridad *judicial*. La SCJN, por una estrechísima mayoría, las hizo prevalecer en el caso.

Otro ejemplo de contradicción abierta entre texto constitucional y tratados que todavía no se ha judicializado concierne a los derechos políticos de los presos. El artículo 38 de la Constitución contradice el artículo 25 de la CADH al prever la privación de todos los derechos políticos a las personas *procesadas*. La norma del tratado sólo permite la restricción —no la supresión— del derecho al voto —no de todos los derechos políticos cubiertos por el 38— y para el caso de personas condenadas —no procesadas, por supuesto, caso en el cual la previsión constitucional entra en tensión igualmente con el principio de presunción de inocencia —añadido al apartado B del artículo 20 de la Constitución por el DRC DOF 18.6.2008.

6. Asimetría entre reformas sustantivas y reformas procesales

Finalmente, uno de los rasgos emergen del análisis de las reformas de estos quince años es la existencia de muchas más reformas de cláusulas sustantivas de derechos que cambios en los medios para su defensa. Como hemos visto, a nivel orgánico-procedimental lo que se ha hecho es reforzar las garantías de independencia funcional de las Comisiones de Derechos Humanos y aumentar algo sus competencias, crear las acciones colectivas y hacer la reforma de amparo, menos ambiciosa de lo deseable a mi

juicio. Es cierto que ya se habían hecho cambios importantes en el 94. Con independencia del debate sobre si hay que hacer o no más reformas procesales —yo sostendría que sí— es claro que en este plano se ha hecho menos que en la parte de codificación sustantiva de los derechos.

IV. Las causas: ¿por qué tantas reformas en materia de derechos fundamentales?

Aunque en la introducción de este libro, Casar y Marván advierten con razón que el reformismo no es un fenómeno privativo de nuestro país, también nos presentan cifras que atestiguan la asombrosa dimensión del fenómeno en México, que sorprende además por haberse dado respecto de una Constitución que sobre el papel es muy rígida, pues el artículo 135 exige para su modificación mayoría de 2/3 partes de los diputados y senadores presentes y aprobación por la mayoría de las legislaturas estatales.

La explicación tradicional acerca de la escasa rigidez de la Constitución mexicana en la práctica apelaba al monopolio del poder político por parte del PRI durante casi 70 años. Como ha subrayado Casar en alguna ocasión, “lo que la constitución separa, el elector lo puede unificar”²⁰, y no hay duda que en México la política se encargó de unificar todo lo necesario para reformar la Constitución entre otras muchas cosas. Pero como constatan las investigaciones que integran este volumen, el ritmo de reforma no ha remitido sino que incluso aumentado en el período 1997-2012, cuando las fuerzas políticas que han dominado cámaras, presidencia y legislaturas estatales han sido distintas. ¿Por qué ha sido así? Dado que las lógicas pueden ser distintas según los temas ¿qué explica que los actores políticos, en circunstancias en las que uno podría prever dificultades para alcanzar una alta concurrencia de voluntades, hayan querido aprobar tantas reformas en materia de derechos fundamentales y lo hayan conseguido? La búsqueda de explicaciones parece aún más necesaria tan pronto advertimos que las reformas en materia de derechos fundamentales parecen, además, contraintuitivas desde la perspectiva de las teorías estratégicas sobre el comportamiento de los poderes, puesto que incorporar derechos a la Constitución parece ser una manera de aumentar el poder de los jueces frente a los legisladores y el presidente; las fuerzas mayoritarias —que son las que aprueban la reforma— no deberían estar especialmente interesadas en ellas.

Hay un primer tipo de consideración que no apunta hacia el comportamiento de los actores sino que es más bien anterior o externo a él y tiene que ver con el tipo de texto constitucional involucrado —con el modelo de Constitución heredado²¹—. Desde esta perspectiva, en México la presión por la reforma puede venir explicada por una mera

²⁰ Casar 2010, p. 130, con cita interna a Sundquist 1994.

²¹ Pou Giménez 2013.

dinámica de *path dependence*, por haber heredado una “constitución de detalle”²² que regula una cantidad enorme de circunstancias que en otros lados son reguladas por la ley o por los reglamentos, y que por tanto tiene menos adaptabilidad al futuro²³ —no tiene lo que los constitucionalistas llaman “resistencia” constitucional—²⁴. Sin embargo, aunque ello puede ciertamente indicar por qué las reformas en México son más *necesarias* que en otros lados, no explica por qué han sido *posibles*, i.e., cómo ha sido que han podido efectivamente aprobarse en las circunstancias de pluralidad política que han imperado los pasados quince años.

Un primer tipo de explicación para la dinámica de adición constitucional de derechos podría hallarse en las teorías de la *difusión*²⁵. Estas teorías subrayan el poder explicativo de las dinámicas de difusión, importación y trasplante de instituciones y conceptos y llamarían la atención sobre la influencia en México de las dinámicas que parecen marcar el momento histórico, a nivel regional y global, a partir al menos del final de la segunda guerra mundial. Como ha sido destacado muchas veces, los estragos del nazismo y de algunos de los regímenes socialistas llevaron a un constitucionalismo de posguerra particularmente preocupado por garantizar el respeto a titularidades individuales inviolables frente a las mayorías democráticamente escogidas. Nace entonces una época marcada por el triunfo de dos grandes ideas: la idea de los derechos fundamentales —que adquieren una posición justificatoria central en las constituciones y dan lugar a un sistema amplio de tratados multilaterales de derechos humanos— y la idea de las cortes constitucionales, encargadas de hacerlos valer incluso frente al legislador democrático²⁶. Uno podría sostener, entonces, que México, aun sin nueva Constitución, no habría sido inmune al influjo de esta especie de conclusión histórica compartida, sea que uno ponga el énfasis en el “contagio” de la élite política, sea que enfatizamos la existencia de reclamos de la sociedad civil en esa dirección —aunque en México su movilización parece haber sido menos intensa que en otros países de la región—, sea que pensemos en una dinámicas de difusión a doble nivel —adopción de tratados de derechos humanos en un momento, por convergencia o imitación, sentando compromisos que luego inspiran a realizar determinadas reformas en los textos constitucionales nacionales—.

²² La distinción entre constitución abstracta y constitución de detalle es de Dworkin (Dworkin 1993, pp. 119 y ss). Ferreres la explora y desarrolla (1997, pp. 79-138) en el contexto de la teoría sobre la interpretación constitucional y el control judicial.

²³ Mostrando la correlación entre extensión y detalle de la Constitución, por un lado, y el aumento de la tasa de reforma constitucional (número de reformas dividido por el número de años que una constitución está vigente) en América Latina, Negretto 2012, esp. pp. 759 y 772. Véase también Lutz 2006, p. 155.

²⁴ Tomás y Valiente 1994, Aguiló Regla 2004, pp. 105-152.

²⁵ Ginsburg, Elkins y Chernykh 2008, Collier 1993, Elkins 2010.

²⁶ Ferreres 2009, Tate y Vallinder 1996.

Un segundo tipo de explicación, inscribible en una matriz de corte más estratégico, interpretaría las reformas en materia de derechos como un modo en el que el poder político mexicano compra legitimidad y tranquilidad en el ejercicio del poder —en contextos marcados por la desigualdad y la injusticia generalizada— a un costo bajo o por lo menos diferido en el tiempo (algo bien importante en un país sin reelección presidencial y sin reelección parlamentaria inmediata). El beneficio, capitalizado en beneficios a corto plazo, vendría de la eficacia simbólica de las reformas²⁷: ponerse de acuerdo tanta gente para aprobar reformas en materia de derechos habría sido tan fácil porque los legisladores habrían entendido que ello les permite al tiempo mostrar se activos, dar un mensaje de decencia y apaciguar el descontento. Los costos, en términos de poder cedido a los jueces y de concesión de prestaciones y beneficios a la ciudadanía, en detrimento del status quo, parecen haberse percibido como muy bajos. El cálculo parece asumir que los derechos quedarán esencialmente en el papel, que no serán desmedidamente usados por los jueces para anular actos y leyes o que, complementariamente, si se empoderan demasiado los poderes mayoritarios podrán “empacar” la Corte y desactivar esa dinámica.

El hecho mismo de hacer reformas constitucionales de modo incesante podría ser visto, a mi juicio, como algo que ayuda a neutralizar su costo; primero porque proporciona una sensación de “estar ocupado” que atenúa los reclamos por la postergación de la legislación de desarrollo —la implementación de la reforma penal del 2008, la implementación de la reforma indígena del 2001, la reforma a la Ley de Amparo, etcétera— que, a pesar de que exige mayoría inferiores, no sale adelante. Y segundo, porque la inestabilidad de la Constitución contribuye a que actores cuya acción coadyuvante es esencial para la eficacia de las normas —los jueces constitucionales y la academia, entre otros— no inviertan suficiente en desarrollos conceptuales, instituciones y prácticos que presuponen estabilidad y exigen las energías que acá quedan cortocircuitados por la frecuencia de los cambios.

Un tercer tipo de explicación apela a la reforma constitucional como topografía y mercancía para la negociación política intra-federal en México²⁸. Al ser la reforma

²⁷ Las teorías críticas del “discurso de los derechos” han subrayado este punto; los derechos, señalan, no siempre son emancipadores, sino que pueden acabar siendo peligrosamente desmovilizadores: la concesión formal de derechos puede crear la ilusión mental de que ya disfrutaban de ellos y la gente puede acabar reclamando menos por su disfrute efectivo que antes de su consagración en los textos canónicos. Véase Jaramillo 2004.

²⁸ Agradezco a Jorge Cerdio que me señalara este argumento. Gabriel Negretto (2012, p. 760) ha subrayado que el consenso acerca de una reforma constitucional puede deberse a que su contenido no genera controversia o a que los partidos políticos sean capaces de intercambiar apoyos comerciando los votos a favor de diferentes aspectos o fragmentos de una reforma. A nuestro juicio en México parece que la

constitucional el único escenario formal que exige la concurrencia de la voluntad de los Estados y de los poderes federales, sería la ocasión para cabildar favores, beneficios y obligaciones en una dirección o en otra. En un contexto en el que el federalismo estaba tradicionalmente aceptado por la negociación política entre presidente y gobernadores que ya no está disponible, las pláticas entorno a las reformas constitucionales y los apoyos a ellas darían ocasión y capital para tratar temas que la (todavía endeble) maquinaria jurídica del federalismo es insuficiente para resolver²⁹.

Si nos fijamos, ninguna de estas posibles explicaciones tiene que ver con el tipo de razonamiento que suele acompañar el análisis de los momentos constituyentes. Este tipo de aproximaciones presuponen una distinción clara y observable entre los momentos de la “política constitucional” y los momentos de la “política ordinaria”. La teoría de la democracia dualista de Ackerman, por ejemplo, contrasta las escasas ocasiones en las que, en una democracia, la gente hace o reforma una Constitución —por los canales previstos o fuera de ellos— y el día a día en cuyo transcurso los representantes, la administración y los jueces la desarrollan³⁰. De este tipo de teorías puede derivarse no solamente una identificación de los momentos constituyentes sino también una explicación acerca de por qué ocurren. Así, las teorías dualistas destacan el surgimiento de momentos en que tanto los ciudadanos como sus representantes se sienten impulsados a cambiar el precipitado institucional que conformará el marco general de su vida política, en diálogo con ciertos acontecimientos históricos, en contraste lo que son, durante largos períodos, la apetencias cotidianas de las personas, que desean dar espacio a sus ideales privados, no sólo a sus ideales públicos, y que por tanto no viven en involucramiento ciudadano permanente. Las teorías del pre-compromiso, por su parte, evocables de modo rápido con la metáfora de Ulises y las sirenas, interpretan el hecho de darse una Constitución como una manera de obligarse a seguir límites que uno reconoce como necesarios para el correcto funcionamiento de la democracia constitucional —en

negociación y los intercambios juntan el apoyo a las reformas con problemas y temas de la política ordinaria, fuera de los confines del texto constitucional.

²⁹ Gabriel Negretto (2012, p. 760) ha subrayado que el consenso acerca de una reforma constitucional puede deberse a que su contenido no genera controversia o a que los partidos políticos sean capaces de intercambiar apoyos comerciando los votos a favor de diferentes aspectos o fragmentos de una reforma. A mi juicio uno podría plausiblemente pensar que en México la negociación y los intercambios equiparan el apoyo a las reformas con problemas y temas de la política ordinaria, fuera de los confines del texto constitucional, dentro de una misma lógica de acción política.

³⁰ Ackerman 1991.

particular, los derechos fundamentales— pero que, se asume, se va a tener la tentación de desconocer, en el presente o en el futuro³¹.

Las perspectivas del “momento constituyente” no capturan bien la realidad de la reforma constitucional continua mexicana en materia de derechos fundamentales. La reconstrucción de una teoría del comportamiento del poder de reforma en México debe estar más cercana a una teoría del poder legislativo ordinario que la mayoría de sus homólogas en el derecho comparado. La lógica de la reforma parece deberse más al tipo de ventajas que hemos identificado que a algo que presuponga la existencia de sujetos de imputación constitucional distintivos involucrados en tareas que conlleven el ejercicio de responsabilidades políticas extraordinarias; como máximo, estamos frente a una conjunción o yuxtaposición de sujetos políticos ordinarios.

IV. Los efectos: ¿dónde finalmente estamos y qué perspectivas se abren ahora?

El recorrido por las reformas aprobadas en los pasados quince años en materia de derechos nos muestra un escenario de cambio gradual, fragmentario e incesante.

La gradualidad del cambio es algo destacado en cualquier narrativa al uso de la transición mexicana y es patente en materia de derechos como en muchos otros ámbitos. El país ha ido incorporando diseños y soluciones normativas características del constitucionalismo contemporáneo, pero por pequeños pasos y a lo largo de por ahora tres décadas. Del mismo modo que respecto del poder judicial, por ejemplo, encontramos alguna reforma en los ochenta (1987/1988), cambios profundos en los noventa (1994), importantes ajustes en los dos mil (2007) y de nuevo de cambios de gran calado en la segunda década del siglo (2011), que en conjunto conforman una reforma de gran impacto, o del mismo modo que en materia electoral se rastrea una espesa serie de modificaciones que jalonan tres décadas y que dejan al final un sistema radicalmente nuevo, las adiciones y modificaciones a las cláusulas de derechos son también un goteo continuo, con impacto textual dispar y efecto acumulado grande. Así, ha habido gran cantidad de supresiones o adiciones más o menos acotadas a artículos existentes —el artículo 4º ha sido modificado en siete ocasiones en el período estudiado y el artículo 1º en tres— y ha habido reformas que parecen perseguir un impacto sistémico más extenso —las relativas al proceso penal o al sistema de justicia para adolescentes, o la del régimen de obligaciones públicas de

³¹ Véase Elster 1988 (esp. pp. 8-9) y Holmes 1988, dos exploraciones clásicas de una amplia variedad de posibles racionalidades explicativas de las decisiones, instituciones o cursos de acción mediante los cuales las mayorías políticas (en analogía imperfecta con lo que a veces hacen los individuos) se autoimponen límites a lo que pueden hacer hoy o en el futuro, o aceptan los impuestos por las generaciones pasadas.

transparencia plasmadas en el artículo 6º, y por supuesto la reforma de derechos humanos y amparo de junio del 2011—.

Pero un efecto acumulado grande no significa necesariamente un efecto global ordenado y coherente. El cambio constitucional textual no sólo ha sido gradual sino también fragmentario, pues la concatenación de reformas no puede leerse como una sucesión de episodios pensadas como pasos predefinidos avanzando un plan de reforma diseñado globalmente; la reforma constitucional no parece haberse entendido como un proyecto ambicioso de renovación constitucional por etapas, atento al impacto de cada cambio en el “todo” preexistente. Como hemos destacado, la dinámica ha sido de acumulación más que de sustitución. La asimetría entre reformas en la parte orgánica y la parte dogmática, la heterogeneidad en el estilo de unas partes y otras de la declaración de derechos o la disparidad entre fragmentos de normativa que ahora, al decir del artículo 1º, están en la misma posición jerárquica (recordemos las contradicciones entre texto constitucional y tratados señaladas en la sección III) nos deja un panorama que plantea desafíos profundos desde la perspectiva de la interpretación y aplicación de la Constitución. La lógica tras los cambios parece haber sido más política que jurídica³², y el aterrizaje jurídico concreto de mucho de lo que se ha hecho no será sencillo.

Finalmente, el carácter incesante del cambio constitucional —nuestro vivir en reforma constitucional perpetua— es otro rasgo conspicuo de nuestra vida jurídica que suscita muchas de preguntas, la primera de las cuales es si asistiremos finalmente a un cambio de dinámica: si la *reformatis* continua cesará, como sería deseable, y podremos pasar de rehacer la Constitución a (por fin) aplicarla. Hay dos grandes vías institucionales de cumplimiento: el desarrollo legislativo y ejecutivo de la Constitución, que es el más deseable para el adecuado permeado de los derechos, y la aplicación judicial, que no depende de la anterior, en el sentido de que los jueces constitucionales tienen la responsabilidad institucional de preservar los derechos tanto en presencia de acción por parte de los poderes públicos como en caso de omisión. El aumento del poder de los jueces frente a las otras dos ramas es, en este sentido, un efecto de las reformas en materia de derechos que parece necesario dar por descontado.

Es claro que, en materia de derechos humanos o fundamentales, la cantidad de cosas que se ha hecho en quince años es asombrosa y que su impacto potencial en el diseño normativo y la operación de una democracia constitucional es muy grande. Aunque algunos países han otorgado rango constitucional a los tratados de derechos humanos, en México la recepción ha sido todavía más amplia, y a diferencia de nuestros vecinos hemos

³² Agradezco los comentarios de Roberto Lara sobre este punto.

incorporado además el principio pro persona y el abanico de obligaciones estatales desarrolladas y especificados por la práctica jurídica internacional. A diferencia de lo que ocurre en otras dimensiones de la arquitectura constitucional —como la división horizontal de los poderes, donde parece haber habido más cambios inconsecuentes que significativos³³— aquí la Constitución ciertamente ha cambiado.

Sería ingenuo, sin embargo, pensar que cambiar las normas es cambiar la realidad. Lo interesante es ver qué irá sucediendo si los jueces y los ciudadanos se van tomando cada vez más en serio la Constitución, si las premisas en las que descansa el bajo costo calculado de las reformas en materia de derechos se van erosionando, al tiempo que la *reformitis* remite. Predecir los efectos de las reformas “en la realidad” es difícil porque a menudo los cambios normativos acaban teniendo efectos muy distintos a los imaginados por los legisladores-reformadores al aprobarlos³⁴.

Pero es difícil también porque está ligado a un debate más amplio acerca de los efectos que deberíamos esforzarnos por construir, lo cual exige desarrollar, entre otras, una discusión valorativa acerca de cómo imaginarnos algo digno de ser llamado “protección de derechos”. Para ello hay que debatir cuáles serán los objetivos a la luz de los cuales mediremos los avances —lo que no es sencillo, pues la gente tiende a asociar una mezcla de fines amplísimos con la idea de “protección de derechos”³⁵— y, beneficiándonos de las enseñanzas de la teoría social y la sociología del derecho, fijarnos no solo en los efectos directos o instrumentales de una práctica socio-política fundada en los derechos, sino también en los efectos indirectos, no instrumentales y simbólicos, tanto positivos o negativos³⁶. Esperemos que la avalancha de reforma constitucional mexicana sobre derechos vaya dejando paso a una etapa en la que estas cuestiones adquieran paulatinamente mayor centralidad.

Referencias bibliográficas

Abramovich, Víctor, y Christian Courtis (2004): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

³³ Véase Magar, en este volumen.

³⁴ La reforma constitucional argentina de 1994, por ejemplo, fue impulsada por Menem para poder reelegirse, pero incluyó, a efectos de negociación política, pequeñas provisiones adicionales en materia de derechos humanos que acabaron transformando profundamente la práctica constitucional.

³⁵ Véase Pou Giménez 2011.

³⁶ Véase Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco 2010

Abramovich, Víctor (2009): “El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales”, en Abramovich, Víctor, y Laura Pautassi (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Ackerman, Bruce (1991): *We the People. Foundations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Aguiló Regla, Josep (2004): *La Constitución del Estado constitucional*. Lima-Bogotá: Palestra-Temis.

Casar, María Amparo (2010): “El equilibrio de poderes entre el Presidente y el Congreso”, en Negretto, Gabriel L. (ed.): *Debatando la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. México: CIDE.

Castilla, Karlos (2009): “El principio pro persona en la administración de justicia”. *Cuestiones constitucionales*, núm. 20, enero-junio 2009.

Collier, R. B (1993): “Combining alternative perspectives: Internal trajectories versus external influences as explanations of Latin American politics in the 1940’s”. *Comparative Politics*, núm. 26, pp. 1-29

Coomans, Fons (ed.) (2006): *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Democratic Systems*. Antwerpen: Intersentia and Maastricht Center for Human Rights.

De Asís Roig, Rafael (2006): “Hacia una nueva generalización de los derechos. Un intento de hacer coherente a la teoría de los derechos”, en Ignacio Campoy Cervera (coord.), *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración*. Madrid: Dykinson.

Donnelly, Jack (2003): *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Dworkin, Ronald (1993): *Life’s Dominion*. New York: Alfred Knopf.

Elkins, Zachary (2010): “Diffusion and the Constitutionalization of Europe”, *Comparative Political Studies*, 43 (8/9), pp. 969-999.

Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton (2009): *The Endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press.

Elster, Jon (1988): “Introduction”, en Jon Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferreres, Víctor (1997): *Justicia constitucional y democracia*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

(2002): “La eficacia de los derechos constitucionales frente a particulares”, en *Los derechos fundamentales. SELA 2001*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.

(2009): *Constitutional Courts and Democratic Values. A European Perspective*. New Haven: Yale University Press.

Fredman, Sandra (2008): *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*. Oxford, Oxford University Press.

Gargarella, Roberto (1997): "Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación". *Desarrollo Económico*, n° 144 (enero-marzo 1997).

(2008): *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1870)*. Madrid: Siglo XXI.

Gauri, Varun y Daniel Brinks (eds.) (2008): *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in New Democracies*.

Ginsburg, Tom, Svitlana Chernykh y Zachary Elkins (2008): "Commitment and Diffusion: How and Why Constitutions Incorporate International Law", en *University of Illinois Law Review*, pp. 201-238.

Homes, Stephen (1988): "Precommitment and the paradox of democracy", en Jon Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jaramillo, Isabel Cristina (2004): "Instrucciones para salir del discurso de los derechos" en *La crítica de los derechos*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Negretto, Gabriel L. (2012): "Replacing and Amending Constitutions: the Logic of Constitutional Change in Latin America", en *Law and Society Review*, vol. 46, number 4, pp. 749-779.

Nickel, James (2008): "Rethinking Indivisibility: Towards a Theory of Supporting Relations between Human Rights", *Human Rights Quarterly*, 30, núm. 4.

Peces-Barba Martínez, Gregorio (1995) (con la colaboración de R. de Asís, C. Fernández Liesa y A. Llamas): *Curso de derechos fundamentales*. Madrid: BOE-Universidad Carlos III de Madrid.

Pou Giménez, Francisca (2011): "Justicia constitucional y protección de derechos en América Latina: el debate sobre la regionalización del activismo", en Rodríguez Garavito, César (coord.): *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pou Giménez, Francisca (2013): "La Constitución de Cádiz y nosotros: reflexiones en torno a los modelos de constitución". *Estudios. Filosofía, Historia, Letras*, n° 104 (en prensa, primavera 2013).

Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco (2010): "Un giro en los estudios sobre los derechos sociales: el impacto de los fallos y el caso del desplazamiento forzado en Colombia", en Pilar Arcidiácono, Nicolás Espejo y César Rodríguez Garavito (eds.) *Derechos sociales: política, justicia y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes, CELS, Diego Portales.

Sepúlveda, Magdalena (2003): *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Antwerp- Oxford-NY: Intersentia.

Serrano, Sandra y Luis Daniel Vázquez (2011): "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Steiner, Henry, Philip Alston y Ryan Goodman (2008): *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*. Oxford-NY: Oxford University Press.

Sundquist, James (1994): "El Presidente de Estados Unidos y el sistema de partidos", en Alicia Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México: FCE –Colegio de México.

Tate, C. Neal y Torbjorn Vallinder (1996): *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.

Tomás y Valiente, Francisco (1994): "La resistencia constitucional y los valores", en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 15-16, pp. 635-650.

Uprimny, Rodrigo (2011): "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina. Tendencias y desafíos" en Rodríguez Garavito, César (coord.): *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Anexo

Decretos de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales (1997-2012)

1. **DOF 26.2.99.** Se reforma el tercero transitorio del Decreto que vehiculó las reformas sobre nacionalidad en 1997. Se establece que las disposiciones vigentes con anterioridad a la reforma del 20.3.97 seguirán aplicándose a los nacidos o concebidos durante su vigencia, únicamente en todo aquello que les favorezca, sin perjuicio de los beneficios que les otorgue la reforma de 1997 (**titularidad de los derechos**).

2. **DOF 8.3.99.** Se modifican los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución. En los dos primeros se introducen cambios en las condiciones bajo las cuales se admite la detención de las personas, y por tanto se cambia la regulación del derecho a la libertad personal. En la reforma del 22 se establece que no es confiscación de bienes que el Estado se quede bienes asegurados en ciertas investigaciones penales. En el 123.B.XIII se modifican los derechos laborales de varias categorías de servidores públicos (**libertad e integridad personales, debido proceso, derecho de propiedad, titularidad de los derechos**).

3. **DOF 28.6.99.** Se reforman los artículos 4º, que pasa a garantizar a las personas el derecho al medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y 25, haciéndose mención al desarrollo sustentable como objeto de la actividad de rectoría económica del Estado (**derecho al medio ambiente**).

4. **DOF 28.6.99.** Se reforma el artículo 73, añadiéndosele el apartado XXIX-J, que otorga al Congreso competencia para legislar en materia de deporte (**derecho al deporte**).

5. **DOF 13.9.99.** Se reforma el artículo 102, modificando la regulación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se prevé la creación en las Constituciones estatales de las Comisiones estatales de derechos humanos (**garantías de los derechos**).

6. **DOF 7.4.00.** Se reforma y adiciona el artículo 4º, para consagrar, en particular, derechos de los niños (**derechos de los niños**).

7. **DOF 21.9.00.** Se añade un apartado al 20, listando los derechos de las víctimas en el contexto de la procuración y administración de justicia penal (***acceso a la justicia, debido proceso***)
8. **DOF 14.8.01.** Reforma indígena y principio de igualdad. Se adicionan dos párrafos al artículo primero, que pasa a encapsular las garantías básicas contra la discriminación. Se reforma el artículo segundo estableciéndose un sistema de autonomía y derechos específicos para los pueblos y comunidades indígenas y sus miembros, se modifica un párrafo del 115 (***reforma indígena, libertad personal, cláusula de igualdad***).
9. **DOF 12.11.02.** Se reforman los artículos 3º y 31 para incorporar la educación preescolar a la educación básica obligatoria. Se da reconocimiento oficial a la enseñanza privada que cumpla ciertas condiciones y se modifican los deberes de los mexicanos para incluir el de llevar a sus hijos a la educación preescolar, primaria y secundaria (***derecho a la educación***).
10. **DOF 22.7.04.** Se reforma el transitorio de la reforma a los artículos 30, 32 y 37 del 1997. Quienes hayan perdido la nacionalidad mexicana por nacimiento por haber adquirido voluntariamente una extranjera y se encuentren pleno goce de sus derechos, podrán beneficiarse de lo estipulado ahora en el artículo 37 A (“ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”) si hacen la solicitud ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en cualquier tiempo (***titularidad de los derechos***).
11. **DOF 9.12.05.** Se reforman los artículos 14 y al 22. Se elimina la pena de muerte en el país (***derecho a la vida***).
12. **DOF 12.12.05.** Se reforma el artículo 18 de la Constitución, añadiéndosele tres párrafos crear un sistema específico de impartición de para impartir justicia penal para adolescentes (***libertad e integridad personal, acceso a la justicia, debido proceso***).
13. **DOF 14.09.06.** Se otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos legitimación en acción de inconstitucionalidad para impugnar leyes federales, locales o del DF y tratados, y a las homólogas estatales para impugnar leyes estatales (***garantías de los derechos***).
14. **DOF 4.12.06.** Se modifica el (en ese momento) párrafo tercero del artículo 1º, sustituyéndose la mención de “capacidades distintas” a “discapacidades” (***cláusula de igualdad***).
15. **DOF 20.7.07** Se adiciona al artículo 6º un segundo párrafo que da derecho de acceso a la información pública gubernamental o a la que tengan los privados como resultado de coadyuvancia pública y se prevé un sistema institucional dedicado a garantizarlo (***transparencia, derecho a la información***).
16. **DOF 13.12.07.** Se incorpora al artículo 6º de la Constitución el derecho de réplica (***libertad de expresión, derecho a la información***).

17. **DOF 18.6.08.** Reforma penal y de seguridad pública. Reformas a los artículos 16, 17, (*libertad e integridad personal, acceso a la justicia, debido proceso*) 17, 19, 20, 21, 22 y fracciones XXI y XXIII del 73. En el artículo 16 se acoge expresamente el arraigo y el artículo 20 es modificado radicalmente para dar paso a un sistema acusatorio (*libertad personal*).

18. **DOF 26.9.08.** Se reforma el artículo 116, elevándose a 30 años la edad mínima para ser gobernador (*derechos políticos*)

19. **DOF 30.4.09.** Se reforma el artículo 4º, que garantiza el derecho de “acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales” y 73, al que se añade la fracción XXIX-Ñ, que hace a la cultura una materia que debe ser objeto de una ley federal de “bases de coordinación” (*derecho a la cultura*)

20. **DOF 1.6.09.** Se adiciona un párrafo segundo al artículo 16, que ahora establece garantías acerca de lo que las personas pueden esperar respecto del tratamiento de datos personales (*derecho a la protección de datos*).

21. **DOF 29.7.10.** Se reforma el artículo 17, que ahora insta al Congreso a expedir las leyes que regulen las acciones colectivas, las cuales deben determinar las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Serán competencia exclusiva de los jueces federales (*garantías de los derechos*).

22. **DOF 10.6.11.** Reforma de derechos humanos. Se equiparan a los derechos constitucionales los derechos de los tratados, se consagran las obligaciones estatales respecto de ellos, se atribuye a la CNDH la investigación de violaciones graves de derechos, se reforma la regulación sobre declaración de estado de excepción, se reforma el derecho al asilo y el régimen jurídico de los extranjeros. En el artículo 1º se sustituye la mención a la prohibición de discriminación por motivo de “preferencias” por “preferencias sexuales” (*elenco de derechos, titularidad de los derechos, interpretación y aplicación de los derechos, garantías de los derechos*).

23. **DOF 6.6.11.** Reforma de amparo. Se modifican los artículos 94, 103, 104 y 107, con cambios en la legitimación activa para interponer amparo, sus efectos, objeto, y se crean los Plenos de Circuito (*garantías de los derechos*)

24. **DOF 12.10.11.** Añade un párrafo al artículo 4º consagrando el derecho a la cultura física y al deporte y modifica la fracción XXIX-J al artículo 73 para establecer el reparto competencial en la materia (desde 1999 este artículo establecía un régimen de reparto competencial en materia de “deporte”) (*derecho a la cultura física y al deporte*).

25. **DOF 12.10.11.** Añade un párrafo al artículo 4º para destacar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y las obligaciones del Estado para con ellos, y añade la fracción XXIX-

P al artículo 73 para establecer el reparto competencial en la materia (**derechos de los niños**).

26. **DOF 13.10.11.** Añade un párrafo al artículo 4º, consagrando el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, y añade un segundo párrafo a la fracción XX del 27 para decir que uno de los fines el desarrollo rural es la garantía del abasto suficiente de los alimentos básicos que la ley establezca (**derecho a la alimentación**).

27. **DOF 8.2.12.** Añade un párrafo al artículo 4º, estableciendo el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Se remite a una ley la definición de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo sustentable de los recursos hídricos, con participación de todos los niveles de gobierno y de los municipios (**derecho al agua**). Además, se modifica otro párrafo para pasar del derecho al medio ambiente adecuado al derecho al medio ambiente sano (**derecho al medio ambiente**)

28. **DOF 9.2.12.** Se reforman los artículos 3º y 31 para incorporar a la educación que el Estado debe impartir la educación media superior. Se dice que tanto la educación básica como la media superior son obligatorias (**derecho a la educación**)

29. **DOF 9.8.12.** Reforma del Estado. Se modifican, *inter alia*, el artículo 71, que concede poderes de iniciativa legislativa a un porcentaje de la lista nominal de electores y los artículos 35 y 36, que ahora incluyen el derecho de plantear una consulta popular en ciertas condiciones, el derecho y deber de votar en las elecciones y en las consultas populares y el derecho de pedir el registro para concurrir a las elecciones por fuera de la estructura de los partidos (**derechos políticos**).