

REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

José Ma. SERNA DE LA GARZA*

En una circunstancia tan importante como la que vive el Distrito Federal en estos momentos, en la cual se discute sobre la posibilidad y conveniencia de dar pasos hacia una Constitución Política de la Ciudad de México, considero importante iniciar mi exposición con las siguientes preguntas: ¿qué justifica al constitucionalismo subnacional?; o en otras palabras, ¿qué justifica que haya constituciones locales en los estados que han decidido vivir bajo un sistema federal? El objetivo de mi reflexión es tratar de llevar las posibles respuestas a estas preguntas, al terreno de la Constitución de la Ciudad de México.

En mi opinión, puede hablarse de dos tipos de justificación del constitucionalismo subnacional. Y no es que sea una especulación de mi parte, sino que bien pueden identificarse en la literatura sobre el tema, dos perspectivas al respecto. Una de ellas, es la justificación que podríamos denominar madisonia-

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Essex y doctor en Derecho por la UNAM; maestro en Política y Gobierno de América Latina también por la Universidad de Essex y licenciado en Derecho por la UNAM. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor en la Facultad de Derecho de la misma universidad; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel 3.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

na para identificarla con James Madison, uno de los padres fundadores de la Constitución de los Estados Unidos de América. Como es bien sabido, Madison fue uno de los personajes principales que contribuyó a elaborar esa gran obra del constitucionalismo norteamericano titulada *El Federalista*, escrita en el contexto de la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

La otra perspectiva, es decir, el segundo tipo de justificación, es la que podríamos denominar rousseauiana, identificada por supuesto con Juan Jacobo Rousseau, autor de *El contrato social* entre otras grandes obras de la Ilustración europea.

Ahora bien, ¿en qué consiste una y otra justificación? La justificación de James Madison o desde su perspectiva tiene que ver con la idea de que la acumulación de poder en un solo centro de autoridad lleva tarde o temprano a la tiranía y al abuso del poder. Una de las grandes preocupaciones del constituyente de los Estados Unidos de América en 1787 fue precisamente eso: cómo evitar que el poder esté concentrado en una sola estructura de autoridad. Y la respuesta de James Madison y de muchos otros constituyentes de aquél proceso norteamericano, consistió en idear un mecanismo institucional para dispersar el poder, para fragmentar las estructuras de autoridad, parcelarlas, y así evitar que se concentre en un solo centro.

Los llamados “padres fundadores” de la Constitución estadounidense estaban hablando de un principio de separación de poderes no en un sentido horizontal, sino en un sentido vertical, bajo la idea de crear sitios de autoridad diseminados, para así poder establecer un equilibrio entre

REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

un poder del centro y una serie de poderes dispersos; pero también entre los propios poderes dispersos. Y claramente una precondition para estructurar esas parcelas dispersas de poder era que cada una de ellas tuviera su propia Constitución. Las Constituciones locales son condición sine qua non de la existencia de dichas estructuras de poder diseminadas, como expresión de organización institucional de todas y cada una de las comunidades políticas que conforman el complejo sistema federal de aquella nación. De hecho, como es bien sabido, en el caso norteamericano esas Constituciones locales precedieron incluso a la Constitución nacional, como lo ilustra el caso de la famosa Constitución del Estado de Virginia de 1776.

Desde la otra perspectiva, es decir desde la perspectiva rousseauiana, lo que le interesa es la cuestión del autogobierno. Es decir, en la medida en que existe ese sujeto político que se llama “pueblo” (y nos referimos a la palabra pueblo no en un sentido demográfico, como población, sino en un sentido político, o sea, como sujeto político que aspira a conformar una comunidad política capaz de autogobernarse), es que debe haber una carta o una norma fundamental que estructure al poder que le corresponde a dicha comunidad. Una norma fundamental que establezca cuáles son los órganos e instituciones para el ejercicio del gobierno y de la autoridad, a través de los cuales pueda expresar su voluntad. Rousseau diría, a través de los cuales se pueda expresar la voluntad general de ese pueblo, como sujeto político que aspira a autogobernarse. En suma, desde esta perspectiva, en la medida que hay un pueblo local, debe haber una Constitución local.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Ahora bien, desde mi punto de vista, estas dos justificaciones perfectamente se pueden llevar al terreno del debate sobre la posible Constitución Política de la Ciudad de México. Además, considero que ambas no son incompatibles, no se excluyen mutuamente una con otra.

Perfectamente podemos pensar, creo yo, en una Constitución de la Ciudad de México que sirva para fortalecer algo que tradicionalmente ha sido débil en nuestro país, que es el federalismo y el constitucionalismo local, y así introducir un factor de equilibrio del poder en un sentido madisoniano. Lo que estoy diciendo implicaría ver a la Constitución Política de la Ciudad de México como una forma de fortalecer esas estructuras dispersas, parceladas que tradicionalmente han estado, como ya dije, débiles en nuestro país. Desde esta perspectiva, considero que bien puede afirmarse que si alguien, si una comunidad política puede ser un factor de equilibrio en un sentido de división de poderes en la línea vertical, es la Ciudad de México en nuestro sistema federal. De esta suerte, dotar a la Ciudad de México de una Constitución es fortalecer ese equilibrio en un esquema federal que tradicionalmente ha estado desbalanceado a favor del poder nacional o federal.

De manera similar, considero que puede pensarse en la justificación de la Constitución de la Ciudad de México en un sentido rousseauiano, y procuraré explicarme: en las últimas décadas se ha venido conformando ese sujeto político que llamamos o que bien podemos llamar “pueblo”, es decir, el pueblo de la Ciudad de México. Ese sujeto político se ha venido conformando poco a poco, a través de

REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

las reformas que arrancan en 1987, y después de la década de los noventa del siglo XX. De esta manera, se ha configurado un sujeto político que aspira a convertirse en dueño de su propio destino; dueño de su propio destino como comunidad política y con aspiraciones de autogobierno, de una manera muy similar a como sucede con las otras entidades federativas. Opino que un punto culminante en ese proceso, casi de manera natural, habrá de derivar tarde o temprano en la Constitución de la Ciudad de México en el sentido que aquí ya se ha hablado.

Por supuesto, la Constitución de la Ciudad de México tendría que diseñarse dentro del marco que permita la Constitución general de la República. Esto es precisamente lo que sucedió con las Constituciones de Baja California Sur (1975) y de Quintana Roo (1975), cuando dejaron de ser “territorios federales” y se convirtieron en estados libres y soberanos. Es decir, esas dos nuevas Constituciones, se expidieron dentro del marco permitido por la Constitución General, en el entendido de que por ser estados entraron en el ámbito de lo que ahora ordenan los artículos 115 y 116 de la Constitución general.

En el caso de la Ciudad de México sucedería algo parecido. La Constitución de la Ciudad de México tendría que expedirse dentro del marco que permita la Constitución general. Y esto implica que en paralelo debe darse una discusión nacional y llegarse a un consenso sobre la configuración que ha de tener la Constitución de la Ciudad de México. Ese consenso tendría que expresarse a través de una reforma a la Constitución General, muy centrada en el contenido de su actual artículo 122.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Por otra parte, creo que también es importante tener presente otras razones por las cuales las Constituciones locales son importantes. Por ejemplo, dichas Constituciones sirven para expresar cuáles son los compromisos de la comunidad política con ciertos valores y principios. Esto significa que eventualmente, en la Constitución de la Ciudad de México, como en toda otra Constitución, se podrá establecer cuáles son los valores, cuáles son los compromisos con los que se identifica la comunidad. Al establecerse en la norma fundamental, esos valores y esos principios adquieren la configuración de derechos, y al estar mencionando esto entramos al tema de los derechos humanos previstos en las Constituciones locales, que ha sido objeto de debate nacional desde hace algunos años. En particular, desde que en el año 2000 la Constitución de Veracruz se reformó para establecer su propio catálogo de derechos y un sistema de control de constitucionalidad local. En este debate, que bien podría en algún momento replicarse en los temas que nos ocupan ahora relativos a la Ciudad de México, que algunos analistas han opinado que no hay razón de duplicar derechos, si ya están contemplados en la Constitución general de la República (y ahora también en los tratados internacionales de derechos humanos que ha suscrito México). En mi opinión, sí hay una utilidad, porque expresa compromiso directo de esa comunidad, sea Jalisco, sea el Estado de México, sea Colima, esa comunidad política o Ciudad de México, como comunidad política con una serie de valores que adquieren la configuración de derechos, en el entendido que hay margen de configuración de derechos dentro del marco general establecido por la Constitución general de la República.

REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Porque no todos los estados tienen que tener las mismas configuraciones de derechos; sí deben de respetar el piso mínimo que establece la Constitución general, y ahora también el piso que establecen los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pero se puede ir más allá, se puede ir en un sentido más protector, y en ese sentido se admite variación en cuanto a la configuración de los derechos.

Por otra parte, las Constituciones locales, y así lo sería seguramente la Constitución de la Ciudad de México, son vehículos para afirmar aspiraciones locales, aspiraciones que no se encuentran en Jalisco y que no se encuentran en Colima y que no se encuentran en Nuevo León, pero que sí se encuentran en la Ciudad de México. Esas aspiraciones pueden tener perfectamente su expresión en la Constitución local de la Ciudad de México.

Y esto que acabo de mencionar puede llevarse perfectamente al terreno de los derechos económicos, sociales y culturales, en el siguiente sentido: las normas constitucionales locales no nada más la de la Ciudad de México, sino en general de las entidades federativas, pueden prever derechos que desencadenen política pública local distinta a la federal en materias como educación, salud, medio ambiente, en el entendido de que estamos hablando de facultades concurrentes. Se trata de materias sujetas a un régimen de facultades concurrentes lo cual implica que hay una ley general (como la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente) que establece precisamente eso, es decir, un marco general, dentro del cual los estados, y así sucedería también con la Ciudad de México, tienen margen para esta-

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

blecer políticas públicas en esas materias de la manera que mejor crean conveniente.

Para terminar la presente reflexión, quisiera mencionar uno de los temas más discutidos en el constitucionalismo actual, surgido en la era de eso que se ha dado en llamar globalización. Me refiero al surgimiento de estructuras multinivel de protección de derechos. Hoy en día, se habla mucho del surgimiento y consolidación de un constitucionalismo multinivel tanto en un sentido normativo como en uno orgánico. Es decir, hay distintos estratos normativos de protección de derechos, y también hay distintos estratos de órganos garantes de los derechos.

Ahora bien, cuando se habla de este tema, generalmente se piensa en un sentido que va de lo global a lo nacional. Se suele pensar en una estructura transnacional o global o en el caso de América Latina, en un estrato interamericano de protección de derechos y en el estrato nacional, conformado por la Constitución general en México y los órganos jurisdiccionales federales.

Sin embargo, se olvida con frecuencia que también está el estrato local; también está el estrato de las entidades federativas con sus constituciones y los derechos que ellas prevén. En este sentido, considero que perfectamente puede introducirse la Constitución de la Ciudad en esa estructura multinivel que ha venido surgiendo en las últimas décadas, y así participar en esas estructuras y no sólo eso, sino participar también en lo que se ha venido identificando como el diálogo judicial y su impacto en la configuración de los derechos. En otras palabras, los jueces de la Ciudad de México, pueden participar en este diálogo con los jue-

REFLEXIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

ces nacionales del nivel federal, y con los jueces del sistema interamericano para ir configurando juntos, en una especie de empresa común, cuáles han de ser los estándares de protección de derechos, no nada más en esta Ciudad, sino en este país e incluso en todo el ámbito interamericano.