

DERECHOS EXIGIBLES

Leticia BONIFAZ ALFONZO*

Esperemos que ésta sea la primera de muchas mesas en las que se discuta la parte dogmática de la Constitución de la Ciudad de México, esto es, la parte relativa a los derechos fundamentales. Seguramente, cuando se revise derecho por derecho, vamos a encontrar entre los teóricos muchas coincidencias pero también van a ir aflorando profundas diferencias.

No va a ser fácil traducir en norma algunos derechos, que planteados en términos generales suenan bien, pero que tienen que pasar por el tamiz de la Constitución general de la República, y de los tratados internacionales que México ha suscrito.

Y la primera pregunta va a ser cómo van a ser planteados los derechos; qué tan amplios y abstractos, o con qué detalle y qué tan concretos serán.

* Licenciada y doctora en Derecho por la UNAM, con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Ha tenido una larga trayectoria académica en la UNAM y ha sido docente e investigadora en el CIDE. Además ocupó la Dirección General de Asuntos Jurídicos de Presidencia de la República y posteriormente fue Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal. En 2015 fue designada directora general de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la SCJN.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

La regla del artículo 1o. constitucional es muy clara: las constituciones de los estados y por ende, la Constitución de la Ciudad de México, no pueden restringir derechos, pero a *contrario sensu*, sí ampliarlos.

En este momento, sin Constitución propia, en la Ciudad de México, se ejercen más derechos que en el resto de la República. Aquí las mujeres tenemos el derecho a decidir sobre la continuación o interrupción de un embarazo; las personas del mismo sexo pueden contraer matrimonio; personas transexuales pueden solicitar la modificación de su acta de nacimiento para la reasignación sexo-genérica; parejas homosexuales pueden solicitar un niño o una niña en adopción; hay derechos de participación ciudadana en materia ambiental y urbana más amplia que en otros estados; aquí cualquier persona puede firmar ante notario su voluntad anticipada para el caso de que sufra un accidente que lo deje en estado vegetativo o por alguna enfermedad terminal, por ejemplo.

Todos estos derechos han sido plasmados en leyes secundarias sin necesidad de modificar el Estatuto Orgánico, que contiene más temas de otorgamiento de competencias entre los poderes locales y la estructura administrativa del Distrito Federal que de derechos fundamentales.

Cada derecho en particular va a dar lugar a amplias discusiones por circunstancias del entorno muy concretas. Vamos seleccionando algunos ejemplos:

Podemos comenzar con el derecho a la educación. Si tomamos lo que dicen los tratados internacionales sobre la educación y los relacionados con los derechos de las niñas, niños y adolescentes y además tomamos el contenido del

DERECHOS EXIGIBLES

tercero constitucional pareciera que va a ser sencillo redactar este artículo, sin embargo, ¿qué ha pasado en los hechos?

En el Distrito Federal no se han podido descentralizar los servicios educativos. La federación se sigue haciendo cargo de ellos. La Constitución de la Ciudad de México, al plantear el derecho a la educación, necesariamente pondría como titular del deber correlativo de dar educación a una dependencia del propio Gobierno de la Ciudad de México. Se tendría que hacer todo el ajuste administrativo que hasta ahora a la ciudad se le ha negado. Eso sería clave para saber ante quién es oponible el derecho.

Las obligaciones en materia de educación están plasmadas para el Distrito Federal en el artículo 3o. y en la Ley General de Educación, por lo que es previsible que los nuevos deberes que surjan de la nueva Constitución tendrán que cumplirse por parte de la federación, realizando los trámites administrativos correspondientes.

El precepto en el que se plasme el derecho a la educación en la Ciudad de México, no tendría, a mi juicio, que repetir todo el contenido del tercero de la Constitución general, que por ser uno de los pilares del México posrevolucionario, contiene los principios fundamentales como la laicidad, gratuidad y obligatoriedad con un amplio desarrollo. Tampoco tendría que replicarse todo el contenido de los compromisos internacionales, sino sintéticamente establecer en qué consiste y cuáles son las garantías que se establecen para su ejercicio.

Va otro ejemplo: si revisamos el derecho a la salud, en el Distrito Federal está concentrada la mayor parte de los grandes hospitales de especialidades que corresponden a

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

la federación y a organismos descentralizados como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Están aquí ubicados por ser el Distrito Federal, capital de la República y sede de los poderes federales, los servicios de salud del Distrito Federal y todas las políticas públicas que le correspondan a partir de cómo quede plasmado el derecho, tendrían que atender a la distribución de competencias por materia que establece el artículo 4o. constitucional, el 73 y la Ley General de Salud.

Algo que muestra la realidad es que muchos hospitales de la Ciudad de México, especialmente los ubicados en el oriente, atienden a un alto porcentaje de personas que tienen su domicilio en el Estado de México. A todas estas personas se les da atención no diferenciada. Las cifras indican que pueden llegar a ser un 30% de los usuarios. Esto en los hechos no tendría por qué cambiar con la sola emisión de una Constitución para la Ciudad de México. Más bien hay que tomar en cuenta si habrá previsiones respecto a lo metropolitano porque la conurbación de la zona oriente va a provocar fenómenos que impactan a este derecho y a algunos otros donde las fronteras son permeables.

Es decir, para el ejercicio de los derechos plasmados en la Constitución bastará con estar en el territorio de la Ciudad de México o se requerirá de residencia efectiva. Hasta ahora basta señalar un domicilio en el Distrito Federal para tener atención en los centros de salud locales.

La redacción del artículo que plasme el derecho a la salud tendría que ser muy sencillo, sin necesidad de repetir los compromisos internacionales de México y lo que esta-

DERECHOS EXIGIBLES

blece el cuarto constitucional. Sí tendrían que precisarse las garantías para el ejercicio del derecho y las políticas públicas derivadas de ellas.

¿Qué pasaría con el derecho al agua recién plasmado en la Constitución general (2012)? ¿Puede el Distrito Federal en este momento hacer frente a las obligaciones que derivan de lo establecido en ella? Es decir, que “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”. ¿Qué tendría que establecerse en la Constitución local? ¿Qué puede garantizar realmente el Sistema de Aguas de la Ciudad de México con todas las carencias y limitaciones? ¿Cómo se manejaría la prestación del servicio para que en función de la escasez fuera equitativo? ¿Cómo se regularían los cortes por falta de pago? Si son materia de la Constitución local, una buena redacción sería clave para evitar posibles amparos. En materia del derecho al agua también entran en juego derechos individuales y colectivos a considerar. Posiblemente, plasmar el nuevo derecho llevaría a la varias veces planteada descentralización del Sistema de Aguas, hasta ahora órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente local.

En otro tema, ¿va a poder la Constitución del Distrito Federal resolver cuestiones que todos los días entran en conflicto como el derecho a la manifestación de las ideas y a la libertad de tránsito? ¿Qué tanto va a poder ampliarse lo que señalan los artículos 6 y 11 constitucionales? Es evidente que no se podrían poner más limitaciones que los que estos artículos establecen. ¿Quedaría la ponderación

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

de derechos en manos de las autoridades administrativas? En este caso, también hay que considerar que al ser la Ciudad de México sede de los poderes federales, muchos de los problemas que aquí se manifiestan no tienen resolución local sino que deberían atenderse por instancias federales o de manera concurrente en ocasiones y que las limitaciones de la Constitución federal como la alteración del orden público o la afectación de derechos de terceros, han sido aplicadas en verdaderos casos de excepción. No hay una ley federal reglamentaria de los artículos constitucionales citados y sí algunas locales (las de movilidad por ejemplo) buscarían en la Constitución general o en la local la reglamentación correspondiente.

Hablando de derechos colectivos, va a ser también todo un tema para la Constitución del Distrito Federal el de los pueblos originarios y los que piden reconocimiento en función de sus características étnicas. Después de la reforma al artículo 4o. constitucional del 92 y después las del artículo 2o. vigente, el Distrito Federal no ha emitido una regulación específica como lo han hecho otros estados de la República, particularmente Oaxaca, con grandes avances. ¿Va a reabrirse este tema con la discusión de la Constitución de la Ciudad de México?

Están en juego derechos individuales y colectivos de pueblos originarios de varias delegaciones del Distrito Federal, en especial las del sur: Milpa Alta, Xochimilco o la parte alta de Tlalpan y la Magdalena Contreras. Si a esto se suma la migración al Distrito Federal de comunidades, como los triquis o los mazahuas, la complicación va a ser aún mayor.

DERECHOS EXIGIBLES

No se trata de nuevo, en este caso, de repetir el contenido del artículo segundo ni del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se trata de establecer derechos que puedan ser realmente ejercitados. Es previsible que se vuelvan a plantear cuestiones como la autonomía, la autodeterminación, y la validez de los usos y costumbres. Todo un tema a considerar de alta complejidad que en algunas materias obliga al trato diferenciado.

Otra de las dificultades a las que va a enfrentarse esta nueva Constitución será la de trabajar la igualdad en la diferencia. Porque una Constitución del siglo XXI no puede partir de la misma tabla rasa de la que partieron en 1789 los que plasmaron los derechos del hombre y del ciudadano. Se tendrían que considerar entonces derechos diferenciados para todos los grupos con alguna vulnerabilidad o que requieren de un tratamiento diferenciado para igualar derechos. La protección a los adultos mayores en el Distrito Federal, ha sido ejemplo de políticas públicas diversas.

Ya lo he reiterado, pero vale la pena repetirlo: es preferible que en la Constitución de la Ciudad de México se plantearan derechos susceptibles de ser exigidos. Yo no me iría por el modelo de una Constitución programática, como dicen, que plasmen la aspiración de lo que queremos ser. Es mucho mejor plantear lo que ya somos y tenemos garantizado ser, con deberes claros por parte del Estado para garantizar el ejercicio real de los derechos.

Me decantaría por una Constitución minimalista si así quiere llamársele. Por eso es muy importante tener claros qué derechos ya se están ejerciendo en el Distrito Federal.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

El contenido en materia de derechos en la Constitución va a requerir de una amplísima participación ciudadana, y yo insistiría en que se parta de lo que tenemos ahora y que no pensemos en repetir los contenidos de los tratados internacionales. éstos ya se recibieron por la vía de los artículos 1o. y 133 constitucionales y ya son parte de la carta magna.

A nivel mundial hay muchas constituciones nuevas sobrecargadas de derechos. Las latinoamericanas recientes, Perú y Bolivia son ejemplo de ello. Los estudios constitucionales dicen que la vida que actualmente tiene una Constitución es de quince años. Son realmente excepciones la Constitución norteamericana, que ha logrado sobrevivir por el ensanchamiento de los derechos a través de la interpretación judicial, y nuestra casi centenaria Constitución con sus permanentes cambios, añadidos y remiendos.

Y de ahí viene otra reflexión: ¿qué tanto el desorden y la falta de sistematicidad de nuestra Constitución general va a impactar en la Constitución local? ¿Qué tanto se va a poder derivar un orden si tenemos un artículo 73 lleno de competencias confusas e interpretables en cuanto a su alcance? Sobre todo porque de la parte orgánica se desprende que la Ciudad de México mantendrá las mismas características del Distrito Federal de ser a veces estado y a veces municipio en cuanto a las competencias. En algunos casos será clara la aplicación del 116, en otras del 115.

Las delegaciones —demarcaciones territoriales— son y no son municipios. Hay obligaciones de las instancias administrativas que necesariamente se traducen en derechos.

DERECHOS EXIGIBLES

¿El derecho a la ciudad que implica? ¿El derecho a la movilidad? ¿El derecho al espacio público? En el Distrito Federal también está restringido el derecho de propiedad por la imagen urbana y los planes de desarrollo urbano, además de las múltiples restricciones por parte del Insituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), además de las zonas consideradas reserva territorial, por ejemplo.

Los acuerdos respecto del contenido de los derechos pueden ser incluso más complejos que la parte orgánica, por esa razón, mi sugerencia sería que se hicieran foros específicos para que se analice derecho por derecho, viendo qué tantas coincidencias y qué tantas divergencias existen primero entre los teóricos y después entre los partidos políticos para ir construyendo el consenso.

Mi posición es muy clara: me pronuncio por una constitución minimalista que no contenga largas declaraciones políticas sino derechos concretos, ejercitables, con las garantías para su ejercicio. Las Constituciones del siglo XXI no deben ser barrocas ni en el lenguaje, ni por la cantidad de detalles en la descripción de cada derecho, que luego se convierten en un problema cuando a través del derecho de acción se llevan a tribunales.

Se debe empezar a bosquejar un texto moderno que sea motivo de orgullo para los capitalinos por ser de avanzada y por su correspondencia con la realidad.

Asimismo, aunque no es tema de la mesa de hoy, se tienen que considerar también los deberes cívicos básicos que construyan la ciudadanía. Muchas de las cuestiones que hoy están plasmadas en la Ley de Cultura Cívica po-

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

drían encontrar su fundamento en la nueva Constitución. La oportunidad actual parece ser única y es necesario aprovecharla.