

ESTUDIO JURÍDICO

EL GUARDIÁN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Armando Hernández Cruz*

Sumario: *Introducción. I. La reforma política de la Ciudad de México. II. La creación de nuevos derechos en la Ciudad de México. III. Catálogo de derechos. IV. El guardián de la Constitución de la CDMX. Conclusiones. Fuentes.*

INTRODUCCIÓN

La historia constitucional nos muestra que, originalmente, la idea de Constitución se concibe como un límite a los órganos del Estado y una proclamación de derechos; de ahí, sus partes integrantes: la orgánica y la dogmática.

Asimismo, como parte del Estado de Derecho, en los sistemas jurídicos contemporáneos, uno de sus elementos más significativos es la existencia de un control judicial de la constitucionalidad de los actos del Estado, es decir, la posibilidad de que jueces constitucionales revisen la constitucionalidad de las leyes y actos estatales.

De este modo, la justicia constitucional conlleva la noción de *supremacía constitucional* y, por tanto, los jueces podrían declarar la inconstitucionalidad de aquellas disposiciones contrarias al texto fundamental.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Licenciado, especialista, maestro y doctor en Derecho por la UNAM. Conferencista, tutor de tesis y docente en instituciones públicas y privadas en toda la República mexicana.

No obstante, para el caso de la Ciudad de México, al ser el asiento de los Poderes de la Unión y capital del país, no contaba con una Constitución Política, de tal suerte que se hizo necesario hacer modificaciones a la Constitución Federal y a partir de ahí disponer la creación de un texto constitucional.

Promulgada la Constitución Política de la Ciudad de México, dos de los cambios más importantes son: el nuevo catálogo de derechos en ella contenidos y la creación de una Sala Constitucional dependiente del Poder Judicial local.

Como Sala Constitucional, entre sus funciones, están las de resolver situaciones tan importantes como garantizar la supremacía constitucional o resolver las controversias constitucionales o acciones de inconstitucional en la ciudad, constituyéndose en el Guardián de la Constitución en nuestra capital.

I. LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La reforma política sobre el estatus político de la Ciudad de México se concretó en el marco del Pacto por México, un acuerdo político formado el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de la República y los tres principales partidos políticos nacionales.

Por ello, el 29 de enero de 2016 se promulgó la reforma constitucional federal por la que el entonces Distrito Federal se convirtió en la Ciudad de México y dicha reforma otorgó un nuevo estatus político-jurídico a la capital del país por el cual se le dotó de autonomía en su régimen interior y su organización política y administrativa.

La reforma contempló la modificación de 52 artículos constitucionales, incluyendo el cambio en el artículo 122 —sin duda el centro de la reforma— en el cual se expone que la Ciudad de México continúe siendo capital y sede de los poderes de la Unión, y cuente, además, con “autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organi-

zación política y administrativa". Así, esta reforma dispuso el nombre oficial de la Ciudad de México; la redacción de la primera Constitución de la Ciudad; revisó las competencias del jefe de gobierno y de la Asamblea; y fortaleció a las delegaciones creando órganos colegiados.

El 15 de septiembre de 2016 iniciaron las sesiones de la Asamblea Constituyente, y el 5 de febrero de 2017 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial* local, la Constitución Política de la Ciudad de México, instrumento jurídico por el que la capital del país tiene autonomía, sin dejar de ser la sede de los poderes federales.

Se reconfiguró su Poder Legislativo llamado ahora Congreso de la Ciudad de México, se fortaleció a las dieciséis alcaldías, antes delegaciones administrativas, y se creó el cargo de concejal. Cabe resaltar que se dispuso en su artículo primero transitorio que entraría en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

II. LA CREACIÓN DE NUEVOS DERECHOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El pasado 21 de agosto del 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió un asunto de gran trascendencia no sólo para quienes vivimos y transitamos por la Ciudad de México, sino para todas las personas en el país¹.

En toda la sentencia hay cuestiones que requieren de análisis y reflexiones muy profundas; sin embargo, uno de los apartados que nos muestra el carácter progresista y expansivo de los derechos humanos fue el relativo a determinar si en la Ciudad de México se pueden ampliar los derechos humanos y reconocer derechos nuevos.

Según uno de los conceptos de violación de la Procuraduría General de la República, la Ciudad de México tendría una prohibición para es-

¹ Se trata de las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

tablecer un catálogo de derechos a nivel local distinto del federal. Por lo tanto, una cuestión primordial fue determinar si la Constitución Política Federal faculta a la ciudad para ampliar los derechos humanos y crear derechos nuevos.

Sobre el particular, es importante mencionar que la capital del país es de carácter autónoma, pero eso no la limita para que en su carácter de entidad federativa pueda ampliar los derechos humanos y crear nuevos derechos.

En sentido contrario, negar tal facultad implicaría una regresión en el desarrollo democrático de la ciudad. Sobre este punto, cabe destacar que la reforma constitucional fue publicada el 29 de enero de 2016.

Con esta reforma a la Constitución Federal, el entonces Distrito Federal se convirtió en la Ciudad de México y, con ello, un nuevo estatus político-jurídico a la capital del país por el cual se le dota de autonomía en su régimen interior y en su organización política y administrativa.

La reforma al artículo 122 constitucional determina que la Ciudad de México continuará siendo capital y sede de los poderes de la Unión y contará, además, con “autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.”

Adicionalmente, es el artículo 44 el que define a la Ciudad como capital del país y entidad federativa sede de los Poderes de la Unión. Igualmente, incluyó la existencia de una Constitución de la Ciudad.

En este contexto, la Suprema Corte expone que la capital de la República, al igual que las demás entidades federativas, está facultada para ampliar los derechos humanos y crear nuevos, siempre y cuando este acto no contradiga o vaya en contra de los previstos en la Constitución de la República y en los tratados internacionales.

Asimismo, se imponen como restricciones a esa facultad, cuando estemos en presencia de facultades exclusivas de la Federación; se altere

la identidad o el contenido esencial de algún derecho o se obstaculicen las funciones de la entidad federativa como capital de la República y sede de los poderes federales.

Entre los argumentos fundamentales para llegar a esta determinación, están los siguientes:

- Los derechos humanos forman la cúspide del orden constitucional mexicano y son principios que admiten gradualidad en su cumplimiento, pero siempre deben cumplirse en la mayor medida posible.
- Se tratan de normas de rango máximo que deben ser “optimizadas” por otras normas jurídicas más específicas.
- Procurar los DDHH es una responsabilidad compartida entre todos los organismos del Estado.
- De esta forma, las entidades federativas tienen atribuciones para expedir normas generales relativas a los derechos humanos en sus constituciones locales en la medida en que no se opongan a los estándares mínimos que sí están reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados.
- En relación con el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, la capital no tiene diferencia sustancial con los estados.
- La capital del país es autónoma, pero esto no es obstáculo para que en su carácter de entidad federativa pueda ampliar los derechos humanos y crear nuevos derechos.
- La Ciudad de México puede, al igual que el resto de los estados de la República reconocer, conceptualizar, matizar, ampliar, desarrollar o incluso crear derechos humanos siempre y cuando esto no contradiga los derechos ya reconocidos.
- En consecuencia, se confirma la totalidad del catálogo de derechos humanos previstos en la Constitución de la CDMX.

- Esto no vulnera el principio de universalidad y favorece el de progresividad.
- La facultad de las entidades federativas para regular los Derechos Humanos es congruente con los fines del federalismo.

III. CATÁLOGO DE DERECHOS

Al entrar en vigor la Constitución Política de la Ciudad de México, con ella se reconoce un importante catálogo de derechos humanos para quienes viven o transitan por la capital del país.

Se considera que esta Constitución es una de las avanzadas por el número de derechos que reconoce a favor de las personas. Entre los cuales destacan los siguientes:

- Igualdad y no discriminación.
- Derecho a la reparación integral.
- Derecho a la autodeterminación personal.
- Derecho a la integridad personal.
- Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica.
- Derechos de las familias.
- Derechos sexuales.
- Derechos reproductivos.
- Derecho a defender los derechos humanos.
- Derecho de acceso a la justicia.
- Libertad de creencias.
- Libertad de reunión y asociación.
- Libertad de expresión.
- Derecho a la información.
- Derecho a la privacidad.
- Derecho a la protección de los datos personales.
- Derecho a un gobierno democrático.

- Derecho a la participación política paritaria.
- Derecho a la movilidad.
- Derecho a la educación.
- Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica.
- Derechos culturales.
- Derecho al deporte.
- Derecho a la vida digna.
- Derecho al cuidado.
- Derecho a la alimentación y a la nutrición.
- Derecho a la salud.
- Derecho a la vivienda.
- Derecho al agua y saneamiento.
- Derecho al desarrollo sustentable.
- Derecho al trabajo.
- Derecho a la ciudad.
- Derecho a un medio ambiente sano.
- Derecho a los espacios públicos.
- Derecho al tiempo libre.
- Derecho a la seguridad urbana y a la protección civil.
- Derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de las violencias y del delito.
- Patrimonio de la ciudad.
- Derechos de las mujeres.
- Derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Derechos de las personas jóvenes.
- Derechos de las personas mayores.
- Derechos de las personas con discapacidad.
- Derechos de la población LGBTTLI.
- Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.

- Derechos de las víctimas.
- Derechos de las poblaciones en situación de calle.
- Derechos de las personas privadas de la libertad.
- Derechos de las personas afrodescendientes.
- Derechos de las personas de identidad indígena.

IV. EL GUARDIÁN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CDMX

Sobre el particular, adquiere notoriedad la famosa polémica del siglo pasado entre los juristas Hans Kelsen y Carl Schmitt, sobre quién debe ser el guardián de una Constitución. El tema no es sólo una discusión en el ámbito académico referente a un conflicto de legitimidades, sino más bien de perspectivas sobre cómo es y cómo debe ser la interpretación y defensa de una Constitución.

Kelsen afirmaba que la garantía de la Constitución debía estar en manos de un órgano de naturaleza jurisdiccional y, por tanto, revestido de independencia, autonomía e imparcialidad. Schmitt, por su parte, consideraba que la garantía de la Constitución debía estar en manos del Jefe de Estado y, por consecuencia, de un órgano de naturaleza política.

La tendencia contemporánea de los llamados Estados constitucionales parece estar del lado de Kelsen y el caso de la Constitución de la Ciudad de México no es la excepción. El constituyente en la Ciudad decidió que fuera un órgano especializado, dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial local, el intérprete y “guardián” del texto constitucional de la capital del país.

Se trata del control constitucional local que queda en manos de una Sala Constitucional. De acuerdo con el artículo 36 de la propia Constitución local, esta Sala se integra con siete magistradas y magistrados designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y estará encargada de garantizar la “...defensa, integridad y supremacía de esta Constitución y la integridad del sistema jurídico local...”.

Asimismo, será la autoridad máxima en materia de interpretación de la Constitución Política de la Ciudad de México. En este sentido, la interpretación constitucional que realice la Sala Constitucional debe estar revestida de argumentos técnico-jurídicos propios de esta disciplina, en aras de proteger de mejor manera los derechos humanos constitucionalmente reconocidos.

Y es que, la interpretación constitucional difiere de la interpretación general de los textos jurídicos. Por ejemplo, en materia de derechos humanos, los criterios de proporcionalidad y aplicación del principio *pro personae* requieren de una argumentación y justificación del carácter normativo de la Constitución en el caso concreto.

A fin de cuentas, de lo que se trata es de integrar en la Constitución un alto contenido normativo que reconozca una amplia gama de derechos humanos y de normas de organización política con las garantías jurisdiccionales que permitan su reparación. En esta tesitura, en términos del *neoconstitucionalismo*, se busca dar paso al Estado constitucional de Derecho como una forma de organización política vinculada con un Estado de Derecho.

Un *neoconstitucionalismo* que se va a nutrir de dos tradiciones constitucionales: la americana y la francesa. Del constitucionalismo norteamericano, sobresalen como aportaciones más relevantes: una forma presidencialista de gobierno, el sistema federal, y, por supuesto, la adopción de la *revisión judicial* (*judicial review*) de las leyes, que implica la supremacía jurídica de la Constitución. Destacándose, la garantía de los derechos fundamentales a partir del activismo judicial del Tribunal Supremo.

Ahora bien, no obstante que, si bien es cierto que el constitucionalismo que surge de la Revolución Francesa no se dirige a limitar al poder político con fines de garantía, lo es también que su punto fuerte se encuentra en su reconocimiento de un amplio catálogo de derechos, de

principios, es decir, de cláusulas materiales o normas sustantivas relativas al reconocimiento de derechos fundamentales.

De dichos señalamientos y, particularmente de la forma de concebir la función de la Constitución en ambas tradiciones constitucionales, tal y como se pretende en nuestra Ciudad, la ley fundamental se integra con fuerte contenido normativo de derechos con su garantía jurisdiccional en la Sala Constitucional.

Por mencionar, la Sala Constitucional tendrá las siguientes atribuciones:

- Garantizar la supremacía y control de esta Constitución.
- Declarar la procedencia, periodicidad y validez del referéndum.
- Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad.
- Conocer y resolver sobre las controversias constitucionales.
- Conocer y resolver las acciones por omisión legislativa.
- Conocer y resolver las acciones de cumplimiento en contra de las personas titulares de los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías cuando se muestren renuentes a cumplir con sus obligaciones constitucionales y con las resoluciones judiciales.

De esta manera, las y los magistrados de la Sala Constitucional serán los guardianes de esta primera Constitución de la ciudad y, por ende, los encargados de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad.

Dichos magistrados, integrantes de la Sala Constitucional, no sólo deben ser concedores del derecho constitucional y de los derechos humanos sino, igualmente, sabedores del trascendental momento jurídico-político por el cual atraviesa el país para que, en ese sentido, la interpretación que se realice sea acorde con los estándares de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados aplicables en nuestro sistema jurídico.

CONCLUSIONES

Una de las razones para la creación de la justicia constitucional es el de contar con un órgano jurisdiccional especializado que decida sobre la constitucionalidad de actos y leyes estatales.

La historia constitucional muestra que Kelsen tenía la razón en el sentido de que un órgano especializado del poder judicial debía ser el guardián de la Constitución.

La reforma política de la Ciudad de México reconfiguró su estructura institucional y propició la promulgación de su Constitución Política.

La Constitución Política de la Ciudad de México reconoce un amplio catálogo de derechos a favor de las personas que ni siquiera a nivel federal se contemplan.

La creación de una Sala Constitucional en la Ciudad de México representa el *guardián* de la Constitución local.

FUENTES

Libros

ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica*, trad. de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

_____. *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2003.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Trotta, 2009.

_____. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Alfonso Ruiz Miguel, España, Trotta, 2005.

_____*Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2007.

FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, trad. de Manuel Martínez Neira, España, Trotta, 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, España, Trotta, 1997.

Revistas electrónicas

Bernal Pulido, Carlos, “*Derechos fundamentales*”, en Fabra Zamora, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica (editores), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen II, México, IJ-UNAM, p. 1584.

Carpizo, Jorge, “*Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características*”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, julio-diciembre 2011, p. 17.

Laporta, Francisco, “*Sobre el concepto de derechos humanos*”, *Doxa*, núm. 4, 1987.

Tamayo y Salmorán, Rolando, “*Derechos humanos y la teoría de derechos. Un criterio*”, *Doxa*, núm. 9, 1991, pp. 189 - 204.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (Consultada el 10 de junio de 2017).

Constitución Política de la Ciudad de México <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf> (Consultada el 8 de agosto del 2018).