

# LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Miguel CARBONELL\*

**Sumario:** I. Introducción. La democracia y los derechos. II. Una Constitución para el Distrito Federal. III. ¿Qué fuentes deben ser tomadas en cuenta? IV. Algunas propuestas concretas. V. Una propuesta adicional: la reserva de Código Penal.

## I. Introducción. La democracia y los derechos

Cuando pensamos en lo que es la democracia y en cómo se ejerce, inmediatamente vienen a nuestra mente imágenes relacionadas con los partidos políticos, las campañas electorales, la publicidad que hacen los candidatos, la jornada electoral, el conteo de votos, el trabajo de los diputados y senadores, etcétera.

Todo eso, en efecto, es parte de lo que se debe entender por democracia. Si no existiera alguno de esos elementos

\* Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Derecho por la UNAM. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y coordinador del Área de Derecho Constitucional y de la Unidad de Extensión Académica y proyectos Editoriales del mismo Instituto, también pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel 3.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

no podría hablarse de que en un país hay democracia. No la hay si la existencia de partidos políticos está prohibida, si los candidatos no pueden hacer campañas electorales en las cuales se expresen con amplitud y libremente sobre todos los temas que afectan a la sociedad, si no se permite que los ciudadanos voten o si sus votos no son contados correctamente, si los representantes populares no pueden reunirse para discutir y aprobar las reformas que necesita un país o una región, etcétera.

Ahora bien, los regímenes democráticos contemporáneos suelen caracterizarse como “democracias constitucionales”.<sup>1</sup> Es decir, se trata de una forma de organización política que intenta ser democrática y que para lograrlo se dota de un texto jurídico que tiene la máxima jerarquía normativa llamado Constitución, el cual recoge en un nivel muy geral las decisiones básicas de una determinada comunidad política.

Las constituciones desde su surgimiento han tenido dos tipos de contenidos: han establecido los derechos de las personas o de los ciudadanos y han organizado lo que se conoce como la división de poderes. Esos dos elementos integran lo que se suele llamar el “contenido mínimo” de toda Constitución.

Con el paso del tiempo los textos constitucionales han ido incorporando otro tipo de contenidos (por ejemplo, preceptos relativos a la economía, al régimen de responsabilidades de los funcionarios, a cuestiones territoriales,

<sup>1</sup> Una concepción muy afortunada de lo que es la democracia constitucional, como modelo evolucionado pero todavía incompleto, puede verse en Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, edición de Miguel Carbonell, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2010, pp. 25 y ss.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

entre otros muchos temas), pero siempre sobre la base articuladora de los derechos fundamentales de las personas y de la división del poder.

De esa forma, las reglas básicas de funcionamiento de la democracia han sido plasmadas de forma expresa en la Constitución, pero, además (en una especie de círculo virtuoso), los contenidos constitucionales que acabamos de señalar han venido a robustecer y enriquecer la forma en que se entiende el significado de la propia democracia.

En efecto, las Constituciones establecen:

a) Cómo se debe competir por alcanzar los puestos de representación popular (las condiciones de la contienda electoral).

b) La forma en que se deben ejercer tales puestos y las facultades de sus titulares (el proceso legislativo, la dirección de la política exterior, los nombramientos de los principales funcionarios del Estado, el mando sobre las fuerzas armadas, por mencionar sólo algunos ejemplos).

Todo eso supone una “dimensión formal” de la democracia, vinculada con dos procesos de tomas de decisiones esenciales en todo régimen democrático:

a) Quién gobierna

b) Cómo gobierna<sup>2</sup>

Por ejemplo, en ese nivel llamado “formal o procedimental” de la democracia constitucional se establecen

<sup>2</sup> Sobre este punto, Luigi Ferrajoli apunta que la concepción formal o procedimental de la democracia la identifica simplemente conforme a formas y procedimientos: “La identifica, en una palabra, por el *quién* (el pueblo o sus representantes) y el *cómo* (la regla de la mayoría) de las decisiones, independientemente de sus contenidos, es decir, de qué viene decidido”, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, t. II, p. 9.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

las cuestiones que determinan si un país tiene un régimen parlamentario o uno presidencial, si los legisladores son electos por tres o por seis años, si el presidente puede o no reelegirse, el tiempo de duración de las campañas electorales, los requisitos para formar nuevos partidos políticos, etcétera. Las reglas vinculadas con la división de poderes suelen ser una extensión lógica de tales determinaciones<sup>3</sup>.

Por su parte, el establecimiento a nivel constitucional de un catálogo de derechos humanos añade una dimensión ya no formal, sino “sustancial” al régimen democrático, dado que nos indica lo que no pueden hacer los gobernantes y lo que no pueden dejar de hacer. No es un juego de palabras: las constituciones establecen mandatos que obligan a las autoridades a “abstenerse” de realizar ciertas conductas, y otros mandatos que las obligan a “hacer” ciertas cosas, tomar determinadas decisiones o alcanzar algunos objetivos.

Quizá sea pertinente poner algunos ejemplos evidentes que explican lo que se acaba de señalar. Si la Constitución establece que toda persona tiene libertad de expresión, eso significa que ninguna autoridad puede imponer la censura respecto de lo que quiera decir o escribir alguien. Si la Constitución establece que existe libertad de tránsito, eso implica que las autoridades no nos pueden detener de forma injustificada ni pueden impedir que nos desplazemos de un lugar a otro de la república. Esos ejemplos ilustran la dimensión de los derechos humanos a partir de la cual hay

<sup>3</sup>Ferrajoli ha expuesto una concepción moderna de la división de poderes en *Democracia y garantismo*, cit., pp. 102-109; también en *Principia Iuris*, cit., t. II, pp. 191 y ss.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

cosas que las autoridades (y tampoco los particulares, en casi todos los casos) no pueden hacer.

De la misma forma, si la Constitución señala que tenemos derecho a la educación, eso significa que las autoridades no pueden dejar de hacer ciertas cosas; por ejemplo, no pueden dejar de prever un presupuesto para el sistema educativo, no pueden dejar de construir la infraestructura necesaria para que se puedan tomar clases, no pueden dejar de contratar maestros, de equipar las aulas y laboratorios, de diseñar los planes de estudios, de establecer los requisitos para acreditar los niveles académicos, expedir los títulos que correspondan a la obtención de cada grado académico, etcétera.

Algo parecido podría decirse con respecto al derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho al agua, el derecho a la alimentación o el derecho al medio ambiente. Todos esos derechos, establecidos constitucionalmente, ordenan tareas a cargo del Estado; si los poderes públicos no las cumplen, estarían violando la Constitución<sup>4</sup>.

La dimensión sustancial de la democracia, en consecuencia con lo que acabamos de señalar, no se refiere a procedimientos y elecciones, sino al contenido del régimen democrático: lo que la democracia puede concretamente hacer para mejorar la vida de los seres humanos. Por eso es que los derechos humanos son la mejor forma de expresión de todos los valores que caracterizan a un sistema político democrático.

<sup>4</sup> Carbonell, Miguel, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución mexicana" en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma*, 3a. edición, México, Porrúa-UNAM, 2013, pp. 63-102.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Los derechos humanos son la expresión de valores tan democráticos como la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica, los derechos de los pueblos, la tolerancia religiosa, etcétera. Al establecer en la Constitución una lista de derechos fundamentales, lo que en realidad estamos haciendo es “juridificar” la democracia: darle forma jurídica y otorgarle de esa manera sustancia y contenido<sup>5</sup>.

### ***II. Una Constitución para el Distrito Federal***

Por diversas causas que en este momento no viene al caso describir y analizar, los habitantes del Distrito Federal hemos sido tradicionalmente sometidos a un estatuto jurídico disminuido, en comparación con quienes habitan en alguna otra entidad federativa.

Una de las expresiones de esa minusvaloración jurídica tiene que ver con el ámbito de la democracia sustantiva a la que hacíamos referencia en el apartado anterior, ya que en el Distrito Federal no hemos tenido una Constitución local propia, de modo que —en consecuencia— no hemos podido dotarnos de un catálogo de derechos como el que establecen muchas constituciones de los Estados.

A fin de dotar de contenidos apropiados al futuro texto constitucional del Distrito Federal, se debe justificar en la respectiva exposición de motivos la necesidad de dotarnos de un catálogo propio de derechos humanos.

<sup>5</sup> La idea de que la Constitución convierte en derecho (o “juridifica”) la democracia es compartida por toda la doctrina constitucional de la segunda posguerra mundial. Para una explicación sencilla de dicha idea puede verse Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2009, pp. 179 y ss.; del mismo autor, “La Constitución como paradigma”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2008, pp. 109-122.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

No importa que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ya establezca los derechos de todas las personas que habitan en el territorio nacional (incluyendo, como es obvio, a las que habitan en el Distrito Federal), sino que hay que crear un catálogo local, el cual desde luego no podrá restringir ningún derecho reconocido en la CPEUM o en los tratados internacionales firmados y ratificados por México, pero sí podría ampliar lo que allí se enuncia o incluso incorporar derechos no previstos en otros textos. Recordemos que la CPEUM contiene un “piso mínimo” de derechos, el cual puede (y debe) ser ampliado por las normas de rango infra constitucional, como lo sería —para el caso que nos ocupa— la futura Constitución del Distrito Federal.

### ***III. ¿Qué fuentes deben ser tomadas en cuenta?***

Antes de pasar a la exposición de las propuestas concretas vale la pena apuntar dos asuntos de corte general. El primero de ellos se refiere a la necesidad de que la Constitución del Distrito Federal contenga un texto bien redactado y bien ordenado, por lo que respecta a su catálogo de derechos humanos.

Si aspiramos a que los ciudadanos conozcan sus derechos, lo primero que tenemos que hacer es ofrecerles un elenco ordenado, claro, sistemático y bien escrito de tales derechos, que sea comprensible por cualquiera y no que esté al alcance solamente de los expertos, como sucede en buena medida con el texto constitucional vigente a nivel federal.

La ordenación sistemática de los derechos debe tener como objetivo ofrecer un relato constitucional que pase

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

de manera ordenada por los siguientes temas: a) aspectos o principios generales; b) derechos de igualdad; c) derechos de libertad; d) derechos de seguridad jurídica; e) derechos sociales, y f) derechos colectivos<sup>6</sup>. Se trata simplemente de una propuesta, de una receta única a la que hay que apegarse de forma inexorable. Puede haber otras mejores, pero lo importante es destacar la absoluta pertinencia de que se atienda al carácter sistemático que debe guiar la redacción del catálogo de derecho en la Constitución del Distrito Federal. Dicha sistematicidad no se podrá dar de manera espontánea, sino tiene que ser un ejercicio deliberado para lograrlo.

Recordemos que las constituciones, además de ser consideradas como normas jurídicas, tienen una función también pedagógica: se dictan para ser comprendidas por todos sus destinatarios. Eso requiere de un lenguaje sencillo y asequible, así como de una ordenación lógica de sus contenidos. No se trata de una preocupación académica solamente; se trata de lograr que cualquier persona pueda abrir el texto constitucional y lo entienda, sin tener que recurrir a un experto en la materia.

La segunda cuestión de orden general que vale la pena apuntar tiene que ver con el marco de referencia que debe considerar una futura Constitución del Distrito Federal en materia de derechos humanos. Es decir, se trata de saber

<sup>6</sup> Aunque hay una amplia disputa teórica sobre el concepto de derechos colectivos, me parece que para efectos del proceso de reforma del Estado, en esta parte de la Constitución podrían incluirse sólo los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Para la discusión teórica acerca del concepto de derechos colectivos es importante revisar el ensayo de Cruz Parceró, Juan Antonio, "Sobre el concepto de derechos colectivos", *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, 1998, núm. 12. Del mismo autor es también muy relevante el libro *El lenguaje de los derechos*, Madrid, Trotta, 2007.



## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

de dónde se van a sacar ideas para llevar a cabo la determinación de los contenidos constitucionales.

Y en esto lo peor que puede pasar es que los redactores del texto constitucional intenten ser absolutamente originales. Tal originalidad no puede llevarnos más que a un clamoroso fracaso.

Hay experiencias muy alentadoras y del todo verificadas en el derecho comparado que podríamos perfectamente adoptar, con las modalidades y límites que se quiera. Para tal efecto, deberíamos reparar en las mejores experiencias latinoamericanas, para compararnos con países que nos son cercanos y que han tenido que enfrentar en tiempos recientes problemas muy parecidos a los que sufre México.

Con ese objetivo creo que nuestros legisladores se podrían beneficiar de la regulación constitucional de los derechos humanos que aparece en la Constitución de Brasil de 1988, de Colombia de 1991 y la de Argentina luego de la reforma integral de 1994. En esas tres cartas constitucionales hay ciertos aspectos que podrían inspirar a los reformadores mexicanos. También puede ser interesante considerar la Constitución de la provincia de Buenos Aires, que contiene normas de vanguardia en el tema de los derechos humanos.

De la misma forma, se debería tomar en cuenta la enorme riqueza que actualmente nos ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, tanto el derecho contenido en los tratados internacionales (firmados y ratificados por México en un número considerable) como en el derecho derivado de los propios tratados y en la jurisprudencia internacional. En particular, creo que la

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

reforma mexicana puede y debe aprender mucho de las convenciones sectoriales de la Organización de Naciones Unidas (CEDAW, Convención de los Derechos del Niño, Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, etcétera), así como de la luminosa jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en los últimos años ha venido construyendo un corpus dogmático de gran calidad.

Si se toman en consideración los grandes avances del derecho comparado y las aportaciones del derecho internacional, los legisladores mexicanos tendrían, en principio, una adecuada guía para redactar una Constitución de vanguardia para el Distrito Federal; estarían de esa forma aprovechando una de las grandes ventajas de la globalización y de la “migración” de criterios jurídicos.

### ***IV. Algunas propuestas concretas***

Como ya se apuntaba, en materia de derechos, una de las grandes cuestiones que se deben considerar son los derechos contemplados en los instrumentos internacionales ratificados por México, de forma clara y sistemática, en concordancia con la importante reforma en materia de derechos fundamentales en el ámbito federal.

Todos los derechos deben ser de directa e inmediata aplicación y ante cualquier tipo de toda autoridad. Serán plenamente justiciables, sin que para ello se requiera la preexistencia de una norma reglamentaria; son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y cuentan con igual jerarquía.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

En cuanto a la interpretación, las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán en el sentido de favorecer la protección más amplia posible a los individuos, atendiendo para ello a los criterios de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos. Se debe contar con una redacción más amplia que la actualmente nos ofrece el segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución federal.

Toda autoridad, dentro del ámbito de su competencia, tendrá el deber de respetar los derechos humanos, observando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Se debe introducir asimismo la definición más amplia en cuanto a la discriminación, obligando a las autoridades de la Ciudad a garantizar la plena vigencia del principio de igualdad, combatir cualquier clase de discriminación y adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de las personas o grupos que se encuentren en situación de desigualdad.

Además, también se deben promover normas, políticas y acciones para alcanzar la plena equidad entre hombre y mujer, particularmente en los ámbitos educativo, laboral, político, económico y social. Se debe plasmar expresamente la perspectiva de género como guía para el quehacer de los órganos locales, tanto en el terreno legislativo, como en el judicial y ejecutivo.

Se debe reconocer el derecho a la personalidad jurídica, al honor, al buen nombre, y a la intimidad personal y familiar.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

El acceso universal a internet y a las tecnologías de información y comunicación, la creación de medios de comunicación social, y el acceso y uso de toda forma de comunicación visual, auditiva o sensorial se deben incluir como derechos de toda persona que se encuentre en el Distrito Federal.

Se debe reconocer el derecho de réplica como una prerrogativa a nivel constitucional; en particular, debe quedar garantizado el derecho de toda persona agraviada por informaciones no probadas o inexactas, emitidas por medios de comunicación locales o nacionales pero con impacto en el Distrito Federal, a la correspondiente rectificación o réplica, de forma proporcional e inmediata.

Uno de los puntos en los que se debe poner especial énfasis es en permitir —y facilitar— que toda persona pueda acceder a la justicia y a la tutela efectiva de sus derechos, de forma gratuita, inmediata, expedita e imparcial. Así, en cualquier procedimiento se tiene que garantizar el derecho al debido proceso, en el que se cumplan las formalidades esenciales y conforme a las leyes expedidas con anterioridad.

Un aspecto fundamental es que se debe garantizar de forma plena la presunción de inocencia de todo individuo, en tanto no se declare su responsabilidad, el derecho a una defensa efectiva, poder ser oído públicamente, impedir cualquier tipo de interrogatorio sin la presencia de un abogado, y que la persona acusada sea informada en su propia lengua, de las acciones formuladas en su contra y de la identidad de la autoridad responsable.

Se debe introducir de forma clara y decidida las bases indispensables de los procesos acusatorios y orales, bajo

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. Se deben garantizar y detallar los derechos que tienen los imputados, las víctimas de un delito y las personas privadas de la libertad. Estos elementos suponen la constitucionalización de un modelo moderno y transparente de justicia penal, que asegure un eficaz combate contra la impunidad y una estricta rendición de cuentas por parte de las autoridades que son responsables de asegurar la vida y la integridad física y patrimonial de los duranguenses. La justicia penal es un factor clave para la prosperidad de la ciudad, que lucha decididamente en contra de todas las formas de delincuencia.

Por lo que se refiere a derechos sociales, se debe señalar que el Gobierno de la ciudad y las delegaciones políticas estarán obligados a proveer las condiciones para la protección integral de la población, de forma tal que sean una realidad los derechos reconocidos.

Para tal efecto, deberá darse prioridad a los grupos y sectores sociales que requieran de especial consideración, en razón de sus circunstancias de exclusión, discriminación o desigualdad.

Toda persona tendrá derecho a la protección de la salud y, por tanto, acceso a servicios sanitarios. El servicio de salud de la ciudad será de acceso universal y gratuito en todos los niveles de atención, y comprenderá el diagnóstico, tratamiento, medicamentos y la rehabilitación necesarios. También se deben incluir los derechos a la seguridad social y a la vivienda digna.

Será obligación del Gobierno de la ciudad promover la existencia de transporte público, suficiente, accesible, seguro y de calidad. El llamado “derecho a la movilidad” es

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

un aspecto clave para poder ofrecerles mayor calidad de vida a los habitantes del Distrito Federal, ya que los problemas en este rubro son enormes y suponen un enorme lastre incluso para el desarrollo económico de la capital.

El Estado protegerá asimismo a la población de los desastres naturales.

Todos los habitantes de la Ciudad deberán tener derecho a acceder a la sociedad de la información y el conocimiento, con el fin de lograr una comunidad integrada, plenamente intercomunicada y la igualdad de oportunidades. Para ello, las autoridades deberán implementar las políticas necesarias para hacerlo efectivo.

Se debe cuidar, por mandato constitucional, del patrimonio cultural y artístico del Distrito Federal, de la diversidad cultural, la identidad y la libre creación artística

Deberá prestarse especial atención a los que se reconoce como grupos prioritarios. Principalmente a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, los adultos mayores, las personas con discapacidades, las niñas y los niños, los indígenas, los profesionales del periodismo, a los consumidores y a los migrantes.

### ***V. Una propuesta adicional: la reserva de código penal***

Una propuesta adicional que podría ser incorporada al futuro texto constitucional del Distrito Federal tiene que ver con la introducción de una “reserva de código penal”.

En efecto, como una medida adecuada para reforzar el principio de libertad personal, Luigi Ferrajoli ha propuesto constitucionalizar una “reserva de código penal”. Ésta

## LOS DERECHOS HUMANOS EN LA (FUTURA) CONSTITUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

tendría un doble objeto: en primer término, que ninguna medida privativa de la libertad pudiera establecerse fuera del código penal (con excepción de ciertas medidas administrativas como los arrestos); en segundo lugar, que el código penal fuera aprobado y reformado por una mayoría calificada en las cámaras legislativas.

En palabras de Ferrajoli:

“Esta *reserva de código* habría de suponer que todas las normas en materia de delitos, penas y procesos deberían contenerse en el código penal o en el procesal y no podría introducirse ninguna si no es mediante la correspondiente reforma de uno u otro, que tendría que aprobarse por procedimientos legislativos agravados. Se trata de una medida indispensable para devolver la credibilidad al derecho penal y restituirle su naturaleza de *extrema ratio*. Una nueva codificación informada en el principio ‘todo lo penal en los códigos, nada fuera de los códigos’, por más compleja y voluminosa que pudiera resultar, siempre lo sería incomparablemente menos que el actual cúmulo de leyes especiales; aunque sólo fuera porque la prohibición de la dispersión en materia de legislación penal constreñiría al legislador a hacerse cargo de la unidad y de la coherencia del conjunto, al legislar en la materia. Por lo demás, puesto que el derecho penal incide en la libertad de los ciudadanos, tiene una relevancia casi-constitucional, y no resulta tolerable que quede cotidianamente expuesto a los humores contingentes de las mayorías de gobierno y a la eventual producción de nuevas emergencias”<sup>7</sup>.

Esta medida serviría para detener el caótico desarrollo de la legislación penal, que junto a una incomprensible e injustificada inflación penalizadora ha generado un enorme

<sup>7</sup> “Jurisdicción y democracia”, trad. de Perfecto Andrés, incluido en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos*, México, 2004, p. 112. El mismo autor ha desarrollado esta tesis en *Principia iuris, cit.*, t. II, pp. 388-391.

## HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

conglomerado de normas privativas de la libertad repartidas a todo lo largo y ancho del ordenamiento jurídico local. Tal parece que el legislador asume que cada vez que dicta una nueva ley o reforma una ya existente debe incluir disposiciones penales para que los destinatarios “se la tomen en serio” o, como se dice, “para que la norma tenga dientes”, olvidando de esa forma los principios del derecho penal mínimo.

La reserva de código penal tendría, en síntesis, el efecto de obligar al legislador local a sistematizar las disposiciones penales dentro de un único cuerpo normativo, impediría su fácil reforma y permitiría tener una regulación penal mucho más adecuada al principio de proporcionalidad establecido expresamente en el artículo 22 párrafo primero de la Constitución federal, pues estando todos los tipos penales y sus sanciones en un único ordenamiento sería mucho más obvio el hacer la comparación para determinar si existe o no proporcionalidad en dichas disposiciones.

La reserva de código penal quizá comparte los objetivos de una antigua propuesta de varios penalistas mexicanos<sup>8</sup>: la de unificar la legislación penal, de forma que hubiera un único ordenamiento punitivo a nivel nacional. La idea que persiguen ambas propuestas es darle elementos de certeza y de seguridad a los particulares, evitando que a partir de la dispersión normativa (ya sea sobre un único nivel de gobierno o entre los niveles federal y local) se cometan arbitrariedades que vayan en demérito de los derechos fundamentales.

<sup>8</sup> Recientemente, García Ramírez, Sergio, “Los sistemas de enjuiciamiento y los órganos de acusación”, en Gómez Lara, Cipriano y Storme, Marcel (coords.), *XII Congreso Mundial de Derecho Procesal*, México, UNAM, 2005, vol. IV, pp. 8-10.