

JUSTICIA, SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO

I. RELEVANCIA DE LA MATERIA CONSTITUCIONAL

El proceso de redacción de la primera Constitución de la Ciudad de México se presenta como una oportunidad de los capitalinos para revisar las instituciones de seguridad y justicia con las que contamos, con la finalidad de fortalecer nuestro Estado democrático de derecho, fundado en la protección de los derechos humanos. La reforma política de la Ciudad de México nos permitirá realizar el rediseño de las instituciones públicas encargadas de la seguridad y la justicia bajo un paradigma de mayor autonomía, fortalecimiento del gobierno local y las alcaldías, así como de mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación y vigilancia de la actuación estatal. Además, la nueva Constitución debe orientarnos a una consecución de los fines institucionales más eficaz y eficiente, de un mejor uso de nuestros recursos públicos y de mayores controles a la actividad estatal por los ciudadanos.

II. BREVE REFERENCIA A LA DOCTRINA Y A LAS MEJORES PRÁCTICAS

Por muchos años, la ahora Ciudad de México ha sido ejemplo de liderazgo en el país para construir una sociedad económicamente productiva, socialmente diversa y culturalmente vibrante. Sin embargo, en el tema político los capitalinos hemos vivido un déficit en el diseño, organización y conformación de nuestras instituciones públicas que el proceso de Constitución Política para la Ciudad de México nos permitirá corregir.

Consideramos que el diseño institucional que se dé a los órganos de seguridad y justicia de la ciudad debe respetar los principios de autonomía, servicio

de carrera, acceso a la justicia, controles ciudadanos y eficacia sobre eficiencia. Bajo estos principios es que la nueva conformación institucional de los órganos de seguridad y justicia deberán establecerse dentro de la primera Constitución para la Ciudad de México.

1. *Autonomía institucional*

Durante el tiempo en el cual la naturaleza jurídica de la Ciudad de México fue de un Distrito Federal, las instituciones públicas tuvieron escasa autonomía. Hasta 1997 el jefe de Gobierno (en ese entonces regente) fue nombrado directamente por el presidente de la República. La mayor parte de los puestos y funciones relacionados con la seguridad y justicia respondieron no a la profesionalización y conocimiento de las problemáticas, sino a los repartos políticos con una lógica federal más que de servicio a los capitalinos. A partir de 1997 las diferentes reformas políticas permitieron mayor autonomía a los órganos locales; sin embargo, la centralización y control dentro de las instituciones públicas de la Ciudad de México aún hoy es estrecha.

Es necesario dotar de autonomía a los órganos encargados de la seguridad y justicia. En principio, es necesario que tanto el Poder Judicial de la Ciudad de México como la Fiscalía General de la Ciudad de México gocen de autonomía técnica, operativa, de gestión y patrimonio propio para realizar su labor. La Defensoría Pública, el Instituto de Servicios Periciales y el Instituto de Acceso a la Justicia que se proponen crear deberán contar también con autonomía técnica, operativa y de gestión. Las policías preventiva y de investigación, si bien subordinadas cada una, deberán tener también autonomía técnica y operativa para desempeñar su labor.

2. *Servicio civil de carrera*

El servicio civil de carrera es indispensable para garantizar un Estado democrático de derecho fundado en la protección a los derechos humanos en la Ciudad de México. Para ello es necesario que policías, fiscales, defensores públicos, asesores jurídicos, jueces, magistrados y en general todos los operadores

jurídicos que participan de las instituciones de seguridad y justicia se encuentren bajo el marco de un servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera incluye una serie de condiciones mínimas existentes para que los operadores de seguridad y justicia puedan realizar la labor encomendada, tales como la existencia de salarios justos, sistemas de escalafón para ascensos, capacitación continua, régimen disciplinario y autonomía operativa. Tenemos ejemplos en el nivel federal, local y comparado de cómo el servicio civil de carrera permite elevar la eficiencia de las instituciones públicas, la profesionalización de la labor, así como el compromiso institucional de los operadores y la reducción de malas prácticas y de corrupción.

A la fecha prácticamente ningún operador jurídico de la Ciudad de México se encuentra incluido en un sistema de servicio civil de carrera, lo que genera debilidad institucional, impericia y, en muchos casos, es el camino más directo a la corrupción.

3. Acceso a la justicia

Las instituciones encargadas de seguridad y justicia de la Ciudad de México son las responsables de conseguir dichos fines, pero dependen completamente de que la ciudadanía pueda activarlas. Para que la ciudadanía pueda activarlas requiere tener formas de acceder a la justicia sencillas, cercanas y claras que permitan hacerlo.

Lamentablemente, la seguridad y la justicia no son de fácil acceso para la ciudadanía; por el contrario, el camino hacia ellas se encuentra lleno de obstáculos, límites y lejanías, que desmotivan al ciudadano a continuar con su empeño.

Se debe facilitar el acceso a la justicia para los ciudadanos mediante distintas estrategias, tales como la simplificación de la comunicación, el uso de las tecnologías y la creación y fortalecimiento de las instituciones públicas orientadas a la defensa y asesoría jurídica de los ciudadanos.

Para conseguir lo anterior es necesario crear el Instituto de Acceso a la Justicia de la Ciudad de México, el cual se haga cargo de la asesoría jurídica en temas civiles, mercantiles, laborales y familiares, así como de la asesoría a víc-

timas y ofendidos en materia penal. De igual forma, es necesario fortalecer a la Defensoría Pública de la Ciudad de México para la defensa penal, transformándola, desde la precaria situación en que vive hoy en día, en una institución fuerte y solvente.

4. *Controles ciudadanos*

La percepción de la ciudadanía es que las instituciones de seguridad y justicia son de las más corruptas e impenetrables a los controles de la ciudadanía. Los ciudadanos no sentimos que las instituciones de seguridad y justicia sean nuestras ni que podamos proponer o evaluar políticas públicas relacionadas con estos temas. La seguridad y la justicia en muchas ocasiones se vuelven contra el ciudadano, al generar actos de molestia violatorios de los derechos humanos que tenemos que sufrir, en muchas ocasiones revictimizándonos.

Esta situación ha provocado que en las plataformas de los partidos políticos se proponga cierto tipo de controles respecto de su actuación, como la elección directa por la ciudadanía de jueces o fiscales o la instauración de controles de confianza. Pese a comprender y compartir las motivaciones, ninguna de las dos propuestas la consideramos adecuada: la elección directa, por abrir paso a la partidización de puestos que deben ser eminentemente profesionalizados, y los controles de confianza, por ir en contra del principio de autonomía técnica, operativa y de gestión de los operadores jurídicos. En nuestra opinión, la mejor manera de hacerlo es mediante la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas y en su evaluación, así como en incrementar la participación en los procesos de designación de los funcionarios especializados. Es necesario fortalecer los medios de control ciudadano mediante la participación directa en la elaboración de políticas de seguridad pública para la ciudad, la alcaldía o el barrio; la creación de consejos consultivos ciudadanos dentro de la Fiscalía, Defensoría Pública e Instituto de Acceso a la Justicia encargados de elaborar y revisar la política pública, entre otras propuestas que se presentan.

Además de lo anterior, es necesario dotar a los ciudadanos de un medio de control jurisdiccional local que permita establecer límites y reorientar la actividad institucional hacia los fines para los cuales ha sido implementada. Se pro-

pone la creación de un recurso de legitimación amplia que permita a los capitalinos exigir a las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones conforme a la Constitución de la Ciudad de México, sin que esté fundado en un agravio o en la protección de un derecho, sino en la necesidad del cumplimiento y vigilancia de la labor administrativa, un medio de protección objetiva de la Constitución. Dado que el juicio de amparo a cargo de los tribunales federales ya contiene la posibilidad de proteger los derechos humanos de los capitalinos, no se propone la creación de un amparo local, esto con la finalidad de evitar que se convierta el nuevo juicio local en una nueva instancia que retrase la justicia, si es que en todo caso el justiciable tiene aún la opción de ir al amparo federal.

5. *Eficiencia y eficacia*

La razón principal de la existencia de las instituciones de seguridad y justicia es la capacidad que tengan para actuar como garantía de los derechos humanos de los capitalinos. Los ciudadanos queremos instituciones que hagan respetar y respeten los derechos, que resuelvan los conflictos, mediante un uso racional y adecuado de los recursos públicos.

Una famosa cita del siglo XIX, comúnmente atribuida al generalísimo José María Morelos, dice que “todo aquel que se queje con justicia tenga un tribunal que lo ampare y proteja contra el arbitrario”. Estas palabras han funcionado por muchos años como sustento de la existencia del Poder Judicial en México, pero su fuerza normativa debe expandirse hacia todos aquellos que participamos de la resolución de conflictos. Todas las instituciones públicas, así como todos los operadores jurídicos, públicos o privados, debemos orientar nuestra labor a hacer justicia, a resolver los conflictos desde el primer momento de atención y no limitarnos, como muchas veces sucede, a cumplir con el trámite y atención de expedientes.

La Ciudad de México debe garantizar la existencia de un complejo institucional que asegure la solución de los conflictos de la forma más eficaz y eficiente posible. Si bien muchos de los conflictos irremediamente terminarán en un juicio, debe preverse un aparato público y privado de negociación, mediación y solución de conflictos temprano para resolver inmediatamente conflictos que escalan por la ineficiencia institucional. Además, deben retomarse las

mejores prácticas comparadas en la sustanciación de juicios que permitan mayor eficiencia en el trámite de los mismos; algunas obligatorias, como los procesos penales acusatorios y orales, pero otras que pueden funcionar por elección propia, como llevar la oralidad a otras materias, e impulsar formas alternativas de solución de controversias.

III. MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE (ARTÍCULOS 122 Y DEMÁS APLICABLES)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece algunos alcances y límites que deberá respetar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México durante el proceso de redacción, aprobación y promulgación de la Constitución de la Ciudad de México.

Tanto la seguridad pública como la administración de justicia se encuentran contempladas dentro de la Constitución federal, con funciones específicas designadas para cierto tipo de órganos y con materias reservadas para la Federación. Además de lo anterior, el artículo 122 de la Constitución mexicana establece los lineamientos básicos sobre los cuales se deben modelar las instituciones encargadas de la seguridad pública y justicia de la Ciudad de México.

IV. PROPUESTAS CONCRETAS PARA INCORPORAR A LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. *Seguridad pública*

A. Prevención del delito

- Crear un consejo consultivo ciudadano para la Secretaría de Seguridad Pública que asesore y evalúe la política de seguridad pública.
- Definir adecuadamente las competencias de las alcaldías y privilegiar el principio de coordinación de las fuerzas de seguridad pública.
- Diseñar a la policía preventiva de la Ciudad de México de forma tal que su labor se oriente a la prevención del delito, el respeto de los derechos humanos y la integración con la comunidad.

B. Investigación y persecución del delito

- Crear la fiscalía general de la Ciudad de México como órgano autónomo.
- Nombrar al fiscal por mayoría calificada del Congreso de la Ciudad de México a propuesta directa del jefe de Gobierno de la Ciudad, mediante un proceso de auscultación de frente a la sociedad.
- Establecer la duración en el encargo por un periodo distinto al del jefe de Gobierno.
- Crear un servicio de carrera para que incluya a todos los operadores jurídicos que contemple al menos: proceso de selección, capacitación, evaluación, estímulos, sanciones y escalafón.
- Crear un consejo consultivo ciudadano que proponga, asesore y evalúe la política de la fiscalía.

C. Instituto de Servicios Periciales

- Crear el Instituto de Servicios Periciales con autonomía técnica, operativa, de gestión y financiera.
- Incluir a todos los peritos en un servicio civil de carrera.
- Establecer un órgano colegiado de gobierno (integrado por expertos de las ramas científicas y sociales) y un director(a).

2. Administración de justicia

A. Poder Judicial de la Ciudad de México

- Establecer con claridad la integración del Poder Judicial de la Ciudad de México, al enunciar a sus integrantes: Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Consejo de la Judicatura, salas y juzgados.
- Dotar de un presupuesto etiquetado al Poder Judicial de la Ciudad de México.
- Establecer un servicio civil de carrera obligatorio para todos los operadores jurídicos que integren el Poder Judicial, que incluya por lo menos: procesos rigurosos de selección, escalafón, estímulos y sanciones.

- Establecer el principio de autonomía de los juzgadores que les impida reunirse a puerta cerrada con las partes y la necesidad de celebrar audiencias públicas abiertas para escuchar los casos, así como incorporar el principio de oralidad procesal para todos los juicios.

B. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

- Establecer el nombramiento del magistrado presidente por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia con una duración de cuatro años, sin posibilidad de reelección.
- Señalar la obligación del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de privilegiar el principio de oralidad en la resolución de sus juicios.

C. Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México

- Establecer la autonomía del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.
- Designar de entre los profesionales del derecho a los miembros del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, con un mecanismo escalonado que garantice la participación de los tres poderes, la academia y la sociedad civil.
- Otorgar la facultad absoluta para la creación y distribución de juzgados, tribunales y salas, así como la selección de los magistrados, jueces y personal jurídico por concurso de oposición.

D. Justicia en materia laboral

- Creación de las salas laborales adscritas al Poder Judicial de la Ciudad de México.
- Selección de los magistrados por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México conforme a examen de oposición y a los principios del servicio civil de carrera.

E. *Justicia cívica*

- Establecer el principio de oralidad en todos los juzgados cívicos.
- Reducir a su mínima expresión la privación de libertad por causa de infracción a reglamentos.

3. *Acceso a la justicia*

A. *Instituto de Defensoría Pública*

- Otorgarle autonomía técnica, operativa y de gestión.
- Crear un servicio civil de carrera con las mismas características para los demás operadores jurídicos.
- Homologar los salarios de los defensores públicos con los del Ministerio Público.
- Incorporar un consejo consultivo ciudadano que proponga y evalúe el plan de trabajo del Instituto, y
- Prestar los servicios de forma gratuita.

B. *Instituto de Acceso a la Justicia*

- Crear un Instituto de Acceso a la Justicia con autonomía técnica, operativa, de gestión y financiera que provea asesoría y patrocinio en temas civiles, mercantiles y familiares, así como asesoría a víctimas y ofendidos en materia penal.
- Crear un servicio civil de carrera con las mismas características para los demás operadores jurídicos.
- Homologar los salarios de los asesores jurídicos con los de los defensores públicos.
- Incorporar un consejo consultivo ciudadano que proponga y evalúe el plan de trabajo del Instituto.
- Tabular los servicios universales de acuerdo con la necesidad económica del usuario.

4. *Medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad*

Recurso de constitucionalidad objetiva

- Crear un medio jurisdiccional de control de constitucionalidad objetivo mediante el cual la ciudadanía, de forma individual o colectiva, pueda reclamar el incumplimiento por las autoridades de sus obligaciones constitucionales sin la necesidad de acreditar la existencia de un agravio a sus derechos humanos, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

5. *Negociación y medios alternativos de solución de conflictos*

- Creación de formas públicas y privadas para la negociación y otros medios alternativos de solución de conflictos.
- No limitarlos a licenciados en derecho, sino abrirlo a todas las disciplinas que incluyan la formación en mediación y solución de conflictos.
- Establecer un procedimiento de validación de acuerdos ante el Poder Judicial con un procedimiento ejecutivo exprés en caso de incumplimiento.

6. *Estado de derecho*

Educación

- Incluir la obligatoriedad de impartir cursos de protección de derechos humanos y civismo en todos los niveles de educación básica, media y superior.