

EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO. LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ¿ES UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Daniel Arturo Montero Zendeja¹

RESUMEN

El presente artículo se inscribe dentro del constitucionalismo latinoamericano y en específico dentro de la tradición constitucional del estado mexicano, la más reciente de sus expresiones con la Constitución de la Ciudad de México, cuya vigencia previa una integración del Poder Constituyente, trasgrede los formalismos doctrinales para tal efecto. Sin embargo, mostramos que es una ley reglamentaria de la Norma Suprema, cuyos avances en materia de inclusión y respeto a los derechos humanos la ubica como un documento catalizador de los reclamos de una sociedad en riesgo. Asimismo, mostramos las inconsistencias en uno de sus capítulos que engendra toda la discusión teórica en materia de justicia y seguridad.

Los principios ideológicos se concatenan al ius naturalismo para ser en lo declarativo una constitución local de avanzada cuyo propósito es mantener el principio Kantiano que debe regir para todo ser humano; la instrumentación de los mismos se contrasta con la realidad cotidiana de los habitantes para surgir la idea Helleriana de la normalidad y la normatividad. El poder judicial y su integración en esta constitución es uno de los vacíos más significativos dando pie a lo que alimenta la controversia constitucional.

En este marco se moldea nuestra reflexión para estructurar bajo la pirámide Kelseniana, la ubicación precisa de esta reglamentación.

Palabras clave: Constitución, estado de derecho, derechos humanos, legalidad y justicia.

SUMARIO: I. Introducción. II. Apogemas a considerar y reflexiones que subyacen de los mismos. III. Carta de deberes y obligaciones. IV. Sistema de justicia penal. V. Seguridad pública

¹ Doctor en Derecho, Miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho Constitucional, Sección México, Miembro de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, Miembro Académico Internacional de Honor por la Universidad Católica del Uruguay, Socio de la Fundación Internacional de Ciencias Penales, Research-senior of International Center of Economic Penal Studies, Miembro de la Asociación Iberoamericana de Filosofía Práctica, Miembro de la Legión de Honor, México, Miembro fundador del Claustro de Doctores de la Facultad de Derecho de la UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, Profesor Investigador de Tiempo Completo, Definitivo, Titular "C" de la UAEM, Profesor por oposición de la Facultad de Derecho de la UNAM. Estancias Académicas en las Universidades Católica y la República, Uruguay, con especialidad en Derecho Penal Económico-antilavado y Derecho Internacional Penal en Salerno, Italia. CUERNAVACA, MORELOS. <https://orcid.org/0000-0002-3159-9592> URL CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3676496171934189> E-mail: damoz7777@yahoo.com.mx

y seguridad ciudadana. A. Principios de la seguridad pública. B. Seguridad e inseguridad ciudadana. VI. Conclusión. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas hemos presenciado los retos y cambios que imprimen a las Cartas Fundamentales los gobiernos que oscilan desde el populismo constitucional, hasta aquellos que en nombre del pueblo han destruido la esencia constitucional para perpetuarse en el poder. Así vemos el caso Venezuela, la crisis de corrupción del Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil, Argentina, Guatemala, Honduras y México; entre otros tantos países del orbe que se asfixian en la cleptocracia, oclocracia y demás derivaciones en el ejercicio del poder.

Por estas razones y otras adicionales, preparamos este artículo sobre la Constitución de la Ciudad de México como una expresión de inclusión, de salvaguarda de los derechos humanos y de políticas de género que se traduce a un catálogo de roles que un gobierno enfrenta con una explosión demográfica, hacinamiento, caos urbano y una serie de consideraciones que se objetivizan entre frases alentadoras de las clase política y la cruda realidad cotidiana de millones de ciudadanos denominados “de calle”.

En el marco de este esfuerzo legislativo podemos apreciar aspectos que en el rigor doctrinario del derecho constitucional, es una ley reglamentaria de la constitución general, por ello, nuestro interés en compartir con los colegas latinoamericanos y en general con todos los estudiosos de esta materia, la imposición mediante la bancada mayoritaria legislativa de la capital de la república mexicana, un texto que al cambiar la estructura orgánica de la sede de los poderes de la unión, etiquetaron a su ley reglamentaria como Constitución de la Ciudad de México.

El rescate de los valores y de un constitucionalismo social que deviene de nuestra gesta histórica de 1910 plasmada con la integración de un poder constituyente, a la altura de los desafíos de su tiempo y que prevalece como asignatura pendiente en la transformación de una sociedad rural a una urbana; con matices que la modernidad de fin de siglo no pudo superar al agudizarse el rezago social, la impunidad, corrupción, discriminación y una pobreza generalizada, donde su riqueza como una expresión de ironía de nuestro tiempo, se ve afectada por la violencia y la apología del miedo. Retos todos ellos, que continúan en el México global

de nuestros días y que la constitución de la Ciudad de México, como una norma incluyente pretende dar respuesta.

Sin embargo, a lo largo del presente artículo trataremos de enfatizar con argumentos doctrinales su contradicción normativa, inoperancia operativa y demás vicios procedimentales, al carecer de viabilidad su aplicación en casos concretos, como el de seguridad o el derecho a la salud, el empleo y lograr que la justicia y la equidad logren ser compatibles con los derechos del ciudadano en la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

En materia de administración y procuración de justicia, con las reformas en este año 2019, al cuerpo del artículo 19 constitucional y el aumento en el catálogo de delitos graves, el abuso de la cárcel preventiva desdibuja la reforma de 2008 en materia penal al erradicar la presunción de inocencia, en especial en materia de extinción de dominio con la venta anticipada del bien inmueble y equiparar con la Ley de la delincuencia Organizada el nuevo rostro del derecho penal fiscal.

Recordemos que en los orígenes del estado los fines últimos eran la justicia y la felicidad. Empero, como hablar de estos valores universales, cuando la pobreza, como un signo del fracaso de políticas públicas en nuestro país, han ido sumándose irremediablemente. Se estimaba en el año 2014, con una población aproximada de 124 millones, 55.3 millones de personas se encontraban en ella, sin distinguir miseria extrema.²

Sin embargo, organismos internacionales como la OCDE, CEPAL y ONG's, plantean desde el posfordismo como un desafío de nuestro tiempo el negocio de la pobreza, donde la mayor parte de nuestra población se encuentra inmersa, agudizándose la brecha de la desigualdad social y no teniendo otra opción que el mundo de la informalidad, que puede iniciar con conductas antisociales, para posteriormente convertirse en antijurídicas, atípicas y culpables.

Así, la constitución de la Ciudad de México, aparece con un pronunciamiento garantista, donde la justicia que acompaña a la seguridad se convierten en pilares cuyas definiciones no aseguran calidad de vida para sus habitantes.

² Informe de pobreza en México 2014, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2016, pp. 15 y 16, en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe-pobreza-Mexico-2014.pdf>

Más aún se dibuja en la nueva fisonomía del ejercicio del poder una simbiosis entre pobreza- voto; o sea, entre más pobres y apoyados con programas sociales de tendencia paternalista, más electores cautivos en la dadiva económica a cambio de urnas a favor del liderazgo oclocrático.

En congruencia con lo expresado anteriormente, tenemos que el artículo 14 señala:

“Artículo 14 Ciudad solidaria.

A. Derecho a la vida digna.

Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para que progresivamente, se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.”³

En medio del catálogo de buenas intenciones que concentra la Constitución de la Ciudad de México, de preceptos a considerar y lograr apuntalar en el mundo de las ideas su vigencia, nos arroja como premisa fundamental a su texto, la referencia de Moro en su obra *Utopía* para albergar la esperanza del México que todos anhelamos: justo, libre e igualitario, capaz de exportar estos principios a países hermanos que sufren los mismos síntomas de una dictadura perfecta, bajo los lineamientos del *Manual del perfecto idiota* de Vargas Llosa.⁴

II. APOTEGMAS A CONSIDERAR Y REFLEXIONES QUE SUBYACEN DE LOS MISMOS

Hablar de la constitución de la Ciudad de México, representa la oportunidad de esclarecer todo un cúmulo de interrogantes si verdaderamente ésta norma es una constitución garante de salvaguardar los derechos de sus ciudadanos y si el proceso guardó las formalidades que expresa Schmitt para ese propósito.

Como sabemos una ley de leyes, una constitución expresada como norma fundamental, se estructura bajo una formalidad que no se agotó en este Congreso Constituyente, cuyos vicios de integración fueron más que evidentes. La oferta en materia de procuración y administración de justicia que contempla este cuerpo normativo, que lo entendemos como reglamentario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, genera una interpretación que

³ <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170130-AA.pdf>, consultada el día 30 de septiembre de 2019.

⁴ Cfr. Vargas Llosa, Alvaro, et.al., *Manual del perfecto idiota latinoamericano*, Barcelona, Atlántida, 1996.

deviene en controversia constitucional al crear sus propios órganos jurisdiccionales, choque normativo que el máximo órgano constitucional de nuestro país deberá resolver.

No podemos perder de vista la existencia teórica de un estado legal que ha transitado a uno constitucional, las reformas planteadas a nuestra constitución a partir de 1998, se suman a las más de setecientas reformas en su ordenamiento, de ahí, que voces de colegas constitucionalistas centren su discurso en una nueva constitución o el rescate de sus valores intrínsecos que la redimensione frente a las exigencias de reconsiderar que sin una norma fundamental, no hay estado de derecho y sin éste, no hay estado.

Frente a este debate axiológico, la constitución de la Ciudad de México representa un catálogo de buenas intenciones expresadas por un congreso que podría denominarse de muchas acepciones, hasta lo espurio de un documento que analiza una realidad plural de respeto a los derechos humanos, el principio pro homine, el respeto a la diversidad sexual, a una alimentación balanceada y sana para sus habitantes, empero que contrasta con la realidad cotidiana de su población que se debate entre este cuerpo normativo y su realidad. Baste un recorrido en el servicio de transporte colectivo para confrontar lo que este texto constitucional ofrece a sus pobladores, como el 32 estado de la república y de las consecuencias que representa en la cotidianidad de sus habitantes, como caja de resonancia para la república, o en su defecto que autoridad sanitaria existe en cada puesto, barrio, o alcaldía para decirle a la población que lo que está comiendo es saludable o no, si el consumidor sufre de alguna enfermedad como la diabetes en donde México ocupa uno de los primeros lugares de padecimiento a escala mundial y de obesidad el primer lugar. O si bien, la contaminación ambiental, auditiva y visual son o no parte de la calidad de vida de sus habitantes, por ende, un derecho humano. Esa autoridad está ausente y que mencionar de la inseguridad donde el robo a casa habitación con violencia se ha incrementado considerablemente en los últimos meses de este 2019.

La justicia ha sido a lo largo de la historia una constante y una meta por alcanzar. Los helénicos la consideraban como la responsabilidad que tenía cada persona de hacer lo que debía hacer, así los filósofos gobernar, los médicos curar, los maestros enseñar y así sucesivamente. Ulpiano, la sintetizaba como darle a cada quien lo que necesita; es menester enfatizar que la justicia distributiva, conmutativa y legal en el devenir del tiempo, junto con la libertad y la igualdad, han sido los signos característicos que la revolución francesa proyectó al mundo, como una expresión de reivindicación de las clases marginadas, bienestar y progreso; en su ausencia, retraso, violencia y muerte, aunque todos los gobiernos las invoquen. Recordemos la sentencia

de Anatole France que afirmaba: "... pobre democracia cuántos crímenes en tu nombre se han cometido".⁵

En este orden de ideas, esta llamada Constitución de la Ciudad de México en las categorías de su clasificación, contradice los esquemas de rigor teórico donde destacan;

- Justicia constitucional
- Integración del poder judicial
- Debate entre la federal y la local
- Controversia constitucional
- Sistema acusatorio (la discusión será en función si la constitución de la Ciudad de México contradice o afirma preceptos de la constitución general).
- Artículo 40. Poder judicial
 - *Integración
 - *Mecanismos alternos de solución
 - *Mediación penal
 - *Tribunal Superior de Justicia
 - *Sala constitucional (no se define con claridad en el texto ¿quién interpretará la constitución de la Ciudad de México?)
 - *Atribuciones
 - *Consejo judicial ciudadano. (Se integra con once miembros, pero no señala su conformación ni su procedencia, ni tampoco si serán ciudadanos o funcionarios del poder judicial que se apeguen al Servicio Civil de Carrera).

III. CARTA DE DEBERES Y OBLIGACIONES

Deseo dejar asentado en este artículo una serie de interrogantes en el marco de su aplicación y enfatizar categóricamente apartados de su inconstitucionalidad. En otras palabras, testimonio de su informalidad como norma fundamental.

El estado constitucional garantiza la existencia de un estado constitucional que desde la perspectiva de World Justice Project, utiliza una definición de estado de derecho, basado en cuatro categorías:

⁵ France, Anatole en Montero Zendejas, Daniel, *La desaparición del estado*, México, Porrúa, 1999, p. 176.

1. El gobierno y sus funcionarios, así como las personas y entidades privadas son responsables ante la ley.
2. Las leyes son precisas, públicas, estables y justas: se aplican de manera uniforme y salvaguardan de manera uniforme, al proteger los derechos fundamentales, entre ellos, la seguridad de personas y bienes.
3. El proceso a través del cual las leyes se promulgan, administran y se hacen cumplir de manera accesible, imparcial y eficiente.
4. La impartición de justicia debe llevarse a cabo de manera pronta, eficaz, ética y con independencia e imparcialidad por parte de quienes la imparten, debiendo ser suficientes en número, tener los recursos adecuados y reflejar la composición de la sociedad a la que sirven.⁶

De esta manera, la llamada constitución de la Ciudad de México adolece, desde mi punto de vista, de los insumos necesarios para lograr su vigencia plena, más aún frente a una serie de contradicciones estructurales que la despoja de ser una ley de leyes que difiere de muchos otros postulados de orden federal.

Por otra parte, la óptica de ciudadanos y de intereses de partidos políticos, mal logró la integración de un verdadero poder constituyente, pues si bien es cierto, que se clasifica como una declaratoria de buenas intenciones, también es verídico que las formalidades que exige un proceso de esta naturaleza sucumbió ante intereses partidistas y voces no calificadas en este trascendente tema.

Ante este cuestionamiento y la precisión Helleriana de constitución: ¿hasta dónde ésta norma es capaz de garantizar los derechos fundamentales y el reconocimiento de los derechos humanos de primera a quinta generación? ¿hasta dónde es capaz de salvaguardar la integridad física y patrimonial de sus habitantes? ¿hasta dónde existe la posibilidad real de lograr una alimentación sana? “*el derecho a la ciudad*” cuando la velocidad promedio en vehículos es de 30 kilómetros por hora, sin contar la calidad del aire, el incremento a homicidios dolosos, feminicidios, trata de personas, robo a casa habitación, vehículos y autopartes; sin omitir, el negocio inmobiliario y la politización en el abasto de agua.

⁶ World Justice Project, *Rule of Law Index 2015*, Washington, D.C., 2015, p.10, en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2015-report>, consultada el día 2 de octubre de 2019.

En “La teoría de la constitución” Carl Schmitt, señala que los derechos humanos se encuentran dentro del catálogo de lo que pudiéramos entender fuera del estado, sin embargo, los derechos fundamentales, sólo son aquellos que otorga el estado al ciudadano, cuando éste en su libre albedrío los acepta.

Lo que nos obliga a considerar el iusnaturalismo que enmarca esa condición y los derechos fundamentales que devienen de una relación del ciudadano con el estado, la cual éste, el estado, debe salvaguardar.

En este orden de ideas, la pregunta que se deriva es que si en un texto garantista con un modelo de justicia penal acusatorio, el estado es capaz de garantizar estos derechos en la tónica descrita por este autor, bajo el supuesto que nuestra norma fundamental es la “*ley de leyes*”.

Al respecto Schmitt señala: “... una constitución es legítima -esto es, reconocida, no sólo como situación de hecho, sino también como ordenación jurídica- cuando la fuerza y autoridad del poder constituyente en que descansa su decisión es reconocida. La decisión política adoptada sobre el modo y forma de la existencia estatal, que integra la sustancia de la constitución, es válida, porque la unidad política de cuya constitución se trata, existe, y el sujeto del poder constituyente puede fijar el modo y forma de esa existencia. No necesita justificarse en una norma ética o jurídica; tiene su sentido en la existencia política. Una norma no sería adecuada a fundar nada aquí”.⁷

La constitución de la Ciudad de México establece:

1. La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de ésta constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a estos.
2. La Ciudad de México asume como principios:

⁷ Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, Madrid, Alianza, 2012, p. 104.

- a. El respeto a los derechos humanos, la defensa del estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal.

A. De la protección de los derechos humanos.

1. En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de lo que el estado mexicano sea parte, en esta constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.
2. Los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.
3. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Para que exista una correcta aplicación y observancia de los derechos humanos es estrictamente obligatorio un estado que sea garante de los mismos, no solo en su reconocimiento sino en los mecanismos que permitan su acceso y disfrute; de ahí que derive la necesidad de contar con un estado de derecho pleno y que cuente con las características necesarias para definirse como estado constitucional.

Así hemos transitado de un estado legal a uno constitucional, el cual ha recogido la influencia de la modernidad y en el 2011, ajustar sus manecillas al cambio del convencionalismo y del control difuso, bajo el principio *pro homine*.

De acuerdo con Carpizo, el estado constitucional debe entonces determinarse a través de una positivación de mecanismos y sistemas *ad hoc* a la comunidad internacional en armonización

con el sistema jurídico nacional; de esta manera se consigue un estado respetuoso de los estatutos y protocolos internacionales de protección de los derechos humanos.⁸

En este orden de ideas, la constitución de la Ciudad de México, no fue considerada por los preceptos enunciados en este trabajo y reglamentaria de nuestra constitución federal, ni tampoco consideraciones doctrinales que observara el máximo Tribunal de Justicia mexicano para encauzar el principio de controversia constitucional y declararla inconstitucional. Simple y sencillamente obedeció a mecanismos electorales -elecciones de renovación de poderes de la unión 2018-, y no de debate teórico. Su entrada en vigor obedeció más a cuestiones políticas que jurídicas. Una vez más en el concierto latinoamericano, la política con los factores reales de poder operó en contra de los intereses que legitiman el orden jurídico.

Una vez abordadas nuestras inquietudes en el marco de la axiología constitucional, analizaremos la justicia constitucional que se expresa mediante la competencia del poder judicial y que implica la administración de justicia, lo que significa la integración de este poder en la Ciudad de México, planteado éste en el texto constitucional como un tribunal independiente del federal, sin brindarle una autonomía al ministerio público -actualmente fiscal- como se esperaba de una norma visionaria y preservar la estructura anquilosada en la procuración y administración de justicia, donde la impunidad ha sido la constante en las últimas décadas, al igual que la simulación y corrupción.

¿Hasta dónde los tribunales han dejado de ser garantes de la constitucionalidad, más aún, bajo las premisas de principio pro homine?

Las estadísticas revelan que en 2016 se registraron 23,953 homicidios en México. Es decir, una proporción de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, tasa que es superior a la registrada en 2015 que fue de 17 homicidios por cada 100 mil habitantes. Con la finalidad de facilitar su comparación con la de años anteriores, se agrega la serie histórica de la estadística definitiva de homicidios de 2007 al 2015. Estas cifras se derivan de la información sobre las estadísticas vitales captada de los registros administrativos de defunciones accidentales y violentas, generados por las entidades federativas. Contiene registros de 1,916 oficialías del

⁸ Carpizo, Enrique, *Retos constitucionales*, México, Porrúa, 2015, p. 45.

registro civil, 416 agencias del ministerio público y de 117 servicios médicos forenses, que mensualmente proporcionaron información al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.⁹

Como sabemos 2019 rebasó las estadísticas de 2017, considerándolo como el año más violento, se duplicaron los feminicidios, los robos a casa habitación, los homicidios dolosos y una cadena delincencial que oscila en más de once millones de carpetas de investigación integradas, no especificando las autoridades la cifra negra, la judicialización de esas carpetas, el procedimiento abreviado, la mediación y justicia restaurativa, así como cuántas han sido objeto de juicio oral, cuántas han agotado el principio de casación y cuántas fueron con sentencia condenatoria.

En la última década las muertes con violencia, principalmente, han enlutado a familias de 11 mil 749 niñas y niños de menos de un año y menores de hasta 17, revelan registros del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. De ese total, ocho mil 798 homicidios fueron en contra de hombres, lo que representa el 74.9% de los crímenes, mientras que dos mil 936 fueron contra mujeres, lo que equivale a 25%. Pero es en el grupo de mujeres y hombres de entre 15 y 17 años donde se concentra el mayor número de muertes violentas, con 63.80% de los asesinatos.¹⁰

IV. SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

“Artículo 50.

...

3. La reinserción social de la Ciudad de México se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de las resoluciones judiciales privativas y no privativas de la libertad. En la reclusión se garantizará el trato digno y humanitario, sustentado en oportunidades de trabajo y de capacitación para el mismo, de educación y cultura, así como la protección de salud física y mental, y el acceso al deporte.

⁹ http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/homicidios/homicidios2017_07.pdf, consultada el día 2 de octubre de 2019.

¹⁰ Muedano, Marcos, “Balance del INEGI de la última década”, Excelsior, 5 de noviembre de 2017, en: <http://www.excelsior.com.mx/periodico/flip-nacional/05-11-2017/portada.pdf>

Los jueces de ejecución podrán restringir los beneficios constitucionales cuando la conducta del interno afecte gravemente la gobernabilidad de los centros o los derechos de terceros.

La reinserción se conseguirá una vez cumplida la pena o revocada la prisión preventiva al devolverse a la persona el pleno ejercicio de sus derechos y libertades...”.¹¹

La reinserción social planteada no solamente como la Ley de Ejecución Penal promulgada en el año 2016 y desde el siglo pasado con la Ley de Normas Mínimas -1971-, ha sido una de las materias que los gobiernos no han resuelto favorablemente con los criterios estipulados por Naciones Unidas, ni con la Comisión Nacional de Derechos Humanos; a pesar de las recomendaciones que ha emitido a lo largo de su historia. El autogobierno, la corrupción, personal de seguridad y custodia no capacitado, salarios no proporcionales a la responsabilidad que se les confiere, drogodependencia y el control por parte de la delincuencia organizada han hecho, entre otras cosas que la reinserción, readaptación o resocialización, sea un fracaso al igual que el negocio de la construcción y habilitación de centros penitenciarios, más aún con su privatización.

Las muertes en la administración de Marcelo Ebrard bajo la tutela de Celina Oseguera, se cuantificaron por más de 500 muertes, lo que reflejó y se mantiene la crisis penitenciaria, en la Ciudad de México. Baste los recientes episodios de violencia en el Reclusorio Varonil Oriente, la desaparición como penal de las Islas Marías, el cierre del penal de Topo Chico en Nuevo León que contrastan con la actual política de indultos y la anunciada ley de amnistía, un universo de perdón a presos llamados políticos e integrantes, en ocasiones, de la delincuencia organizada frente a un incipiente terrorismo fiscal, extinción de dominio e incremento de conductas antijurídicas, típicas y culpables que sancionadas por la ley penal son objeto de manera discrecional por la autoridad a prisión preventiva, al desaparecer el principio de inocencia, oportunidad, contradicción y convencionalismo bajo el tenor del pro homine.

Con el debido proceso, la mediación y la justicia restaurativa, se ha logrado que los primodelincuentes y aquellos delitos considerados como no graves alcancen su libertad y se logre con ello, controlar el hacinamiento penitenciario.

a) Reducción de población penitenciaria en la Ciudad de México.

¹¹ <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170130-AA.pdf>, consultada el día 3 de octubre de 2019.

La población en las cárceles capitalinas se reduce cada vez más: en cinco años, el número de internos disminuyó en 28.4 por ciento. En 2013, el total de reos en la Ciudad de México era de 40 mil 486 y, hasta agosto de este año, había 28 mil 910, de acuerdo con cifras del sistema penitenciario. Entre 2015 y 2016, tras la implementación del Sistema Penal Acusatorio, se presentó la mayor reducción al pasar de 36 mil 106 presos a 30 mil 979. Además, los ingresos a las cárceles también han ido en picada. En 2013, llegaron 22 mil 459 personas, en 2015 fueron 13 mil 525 y en 2016 sólo entraron 7 mil 839 presuntos delincuentes.¹²

Bajo este contexto, surgen una serie de consideraciones legales, pues si bien existe sobrepoblación en las prisiones mexicanas, ¿por qué se continúan construyendo? y si el debido proceso, junto con la cuantía de los delitos patrimoniales por los que se encuentran más de la mitad de los internos y primodelincuentes, los cuales deberían obtener su libertad ¿para quiénes son las prisiones y para qué?

Consideraciones que reflejan con los positivistas del derecho penal, la patología social, más aún, cuando la inversión a la seguridad pública es multimillonaria, desestimando la educación y la cultura.

Pareciera que la anomia social se tradujera en normalidad y ésta en anormalidad.

Ante esos desafíos la constitución de la Ciudad de México, busca ser la expresión garantista que aniquila o anula las voces de un derecho penal del enemigo, que sustrae la esencia de la existencia del estado.

No apostamos a un gobierno autoritario o con tendencias totalitarias, mucho menos a uno de corte populista que en sus expresiones de justicia encuentra su sostenimiento, empero ésta nunca llega ni se refleja en una economía de apoyo social.

Si bien es cierto, que los preceptos consagrados por esta constitución enmarcan la dignidad humana y su libertad, es también verídico que para alcanzar estos paradigmas se requiere de un manejo presupuestal acorde, no corrupto ni populista de tendencia electoral.

¹² Fernández, Guadalupe, “Baja 18% población carcelaria”, *Reforma*, 30 de octubre de 2017, en: www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1245395&v=2...1

Significa que cuando programas asistenciales son atribuidos a un partido hecho gobierno, la dignidad que pretende asegurar es solo mercadotecnia electoral.

Por otra parte, de acuerdo con el Latinobarómetro, la democracia mexicana atraviesa por un desencanto ciudadano, si agregamos lo que nos cuesta esta y el llamado sistema penitenciario mexicano que, junto con corrupción, aniquila cualquier esbozo de desarrollo nacional, lo que nos lleva a lo expresado en la *Amaurota* de Moro.

V. SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA

A. Principios de la seguridad pública

En el desarrollo de esta actividad se puede observar como punto inicial la Coordinación que dependía de la Secretaría de Gobernación, como señalamos anteriormente, sin embargo, de las facultades que tenía la extinta Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, de donde nace la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la exposición de motivos de la entonces Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemplaba las disposiciones generales para este tópico. De ahí, que la norma fundamental en su artículo 21, plasmara los principios rectores de esta función y que regirían para todas las corporaciones que se abocaran a ella. Estos principios son:

a) Principio de legalidad, del latín legal, se refiere a la calidad de legal. En otras palabras, tiene intrínseca relación con el régimen político estatuido por la ley fundamental de los estados. En consecuencia, las acciones, las actuaciones respecto de las funciones y facultades que les corresponden y que tienen que desarrollar tanto policías como ministerio público, quedarán sujetas al marco normativo de la ley, al régimen político establecido en la Carta Magna y por supuesto sus actividades y actuaciones quedarán debidamente enmarcadas en el marco de la legalidad.¹³

¹³ Cabrera Dircio, Julio (coord..) et. al., *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, México, Fontamara, 2015, pp. 146 y 147.

Este principio tiene relación con la legalización, esto significa que cuando un elemento policial se encuentra en activo, sus actuaciones serán de carácter oficial, de carácter jurídico y que se convierten en instrumentos o pruebas de una verdad con su parte, o sea, con la descripción detallada de lo acontecido; quiere decir, que la cadena de custodia se inicia precisamente con su participación y con la responsabilidad de la no contaminación de la escena del delito de que se trate. La verdad histórica de los hechos constitutivos de una sanción punitiva.

Antaño, la firma de su participación constituía la esencia del procedimiento administrativo o penal, según el caso de lo acontecido, junto con todas las personas que eran responsables en ese hecho; por otro lado, la acción de legalidad se conforma precisamente con los documentos escritos que presentan ante el juez o ante el ministerio público, en su caso.

b) Principio de eficiencia. Este principio está garantizado en la aplicación de los bandos de buen gobierno y demás disposiciones legales que brindan a los cuerpos de seguridad pública, un marco de legalidad a su función, por lo que debe estar garantizada en el respeto de los derechos humanos y en el estado de derecho.

La eficiencia y eficacia se mide en cuanto a resultados de disuasión, de reacción y para otros autores, de represión frente a conflictos que ponen en riesgo la estabilidad social y el orden público.

Estos principios han ido adecuándose al peregrinar de la sociedad en el nuevo milenio, pues el Ejército, la Marina, el ministerio público -ahora fiscal- y las policías en general, están siendo respaldadas por legislaciones acordes a la realidad que les permite en flagrancia la persecución del presunto responsable, así como realizar actividades de identificación, control y prevención de conductas antisociales y antijurídicas, con una referencia más amplia y que consiste en la llamada cadena de custodia.

c) Principio de profesionalización. Se basa en la permanencia del personal que tiene encomendada esta tarea, o sea, que mediante cursos de capacitación tanto de tácticas, como de conocimiento legal y de respeto a los derechos humanos, se logre contar con cuerpos de seguridad pública profesionales y dar respuesta a las diversas modalidades que ésta reclama.

No podemos perder de vista que la sociedad en su rol más participativo, busca encontrar principios de confianza y certidumbre en las corporaciones al brindar esta tarea. De igual manera, las autoridades competentes y jerárquicamente superiores deberán proveerles de manuales de capacitación que contemplen los eventos que día a día se pueden presentar y la responsabilidad de su actuación.

d) Principio de honradez. Este principio va de la mano con la cadena de custodia, la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública y el marco legal que debe garantizarse frente a los desafíos de una sociedad global y frente a delitos de alto impacto, independientemente de las competencias, ya sean federales o del fuero común, como es el narcomenudeo o el homicidio.

De ahí que no solo nos detengamos a entender estos principios en la óptica de los bandos de gobierno y de juzgados cívicos por faltas administrativas, sino que se englobe la función de la seguridad en los diversos cuerpos policiales, donde la honradez debe mantenerse como un principio que alienta el cuadro de valores y que se refleje en la confianza de la ciudadanía a sus instituciones.

Desafío nada menor que se pretende salvar mediante legislaciones que acompañan la transparencia y la rendición de cuentas, así como una adecuada retribución económica para los encargados de esta función.

Bajo este panorama, la seguridad con sus variables axiológicas determina la validez del estado de derecho, por lo que diferentes colegas le atribuyen categorías fundamentales para su ejercicio y presencia a lo largo del proceso penal, como es el caso del sistema acusatorio y de la teoría del estado soberano. “La seguridad es la certidumbre que debe tener cada miembro de poder gozar de su persona y sus bienes bajo la protección de las leyes, mientras mantenga fielmente sus compromisos con la sociedad”.¹⁴ Deberá entenderse por consiguiente, que el compromiso que a cada quien asiste es el de respetar las leyes y reglamentos que la misma sociedad ha brindado para la vida en común.

¹⁴ Carrillo Prieto, Ignacio, *Elementos de política jurídica*, México, UNAM, 1992, p. 70.

González de la Vega afirma que: “... la seguridad pública es un estado de cosas que el derecho tutela para salvaguardar una situación dada... la seguridad pública se debe connotar en tanto protección de la situación social de los seres humanos en comunidad, a partir de los órganos e instituciones del estado, tanto preventivos como represivos, al considerar a éstos, tales como el procurador y el aparato policial, que conlleva la noción de orden, tanto correctivo como preventivo”.¹⁵

Seguridad pública, pues, incorpora todas las condiciones de orden que garantizan la paz de una comunidad nacional comprendiendo acciones de prevención de riesgos naturales y de los generados por el hombre para lograr con ello la tranquilidad pública.

El papel de la seguridad pública es trascendental si observamos que trata de prevenir las alteraciones del orden social y garantizar la convivencia armónica entre los individuos y respeto a sus derechos. Por ello, González Uribe nos dice que: “el orden formal de la seguridad adquiere una decisiva importancia cuando se trata de la conservación de un orden social firme y pacífico”.¹⁶

Para concluir este apartado conceptual es oportuno decir que en la legislación mexicana la seguridad pública se elevó a rango constitucional, estableciéndose en el artículo 21 que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal -hoy Ciudad de México-, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que la constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, como se ha señalado.

Sin embargo, a pesar del abandono de esta función del estado con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de las Coordinaciones en los estados de la República, al igual que los recursos destinados a esta tarea por el Fondo de Seguridad -FOSEG-, en 1996 con el entonces Presidente Ernesto Zedillo y como Secretario de Gobernación Emilio Chuayffet, se

¹⁵ González de la Vega, René, *La justicia y la seguridad pública*, México, Procuraduría General de la República, 1988, p. 204.

¹⁶ González Uribe, Héctor, *Hombre y estado*, México, Porrúa, 1988, p. 183.

enmarcó una estrategia nacional para esta tarea. Recordemos que el primer Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue Ernesto Gil Elorduy, al heredar la estructura administrativa de la entonces Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, dirección que continuaría con las labores de la primera coordinación de esta materia creada en la administración de Miguel de la Madrid, con su Secretario Manuel Bartlett y Morales Lechuga al frente de ella. Cabe destacar que, en ese primer secretariado, se pretendió homologar por medio de la Academia de Policía una carrera con valor curricular de licenciatura, empero la corrupción y opacidad anularon esa posibilidad.

En este tenor pretendemos resaltar lo asentado en el artículo 2 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán, el cual define: “la seguridad pública es una función a cargo del estado y el municipio: y, comprende la prevención, investigación y persecución del delito y tiene como fines:

- I. Garantizar la integridad y los derechos de las personas.
- II. Preservar la libertad, el orden y la paz pública:
- III. Prevenir de modo general y especial el delito:
- IV. Establecer las sanciones por las infracciones administrativas:
- V. Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia: y,
- VI. Lograr la reinserción social del individuo”.¹⁷

Criterios homologados para la república mexicana por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en donde se confronta la realidad con la norma, al significar, con las autodefensas y los episodios recientes en ese estado como en otros tantos del Pacto Federal, la nula capacidad del estado por garantizar las normas mínimas expedidas por el constituyente permanente.

¹⁷ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Michoacan/wo54306.pdf>, consultada el día 4 de octubre de 2019.

A mayor énfasis y años después se desdibuja estos preceptos con los acontecimientos conocidos por todos, “Los Templarios”, “La Familia” y los demás grupos delincuenciales denominados “Los Zetas”, con las guardias comunales, desestabilizaron el estado y anularon cualquier indicio de seguridad para su población. El cártel Jalisco Nueva Generación incrementa la tensión social y rebasa al estado de derecho

La seguridad pública se orienta a disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas del orden público, por lo que podemos definir a la seguridad pública como “la garantía que el estado proporciona a la nación con el propósito de asegurar el orden público”.¹⁸ Analizada de esta forma, hay que entender a la seguridad pública bajo la premisa fundamental que determina el concepto de gobernabilidad de un país cuyo objetivo es garantizar que la ciudadanía pueda lograr su bienestar bajo los conceptos de orden y libertad, o sea, en apego irrestricto al estado de derecho.

El concepto de seguridad pública hace referencia también, a la protección que se proporciona por medio del mantenimiento de la paz pública mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran. Su operación la ejercen las instituciones de administración y procuración de justicia y las estructuras que conforman los diversos cuerpos policiales, entre ellos, los preventivos. Bajo este tenor la seguridad debe ser entendida como el conjunto de normas, políticas y acciones inherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de: “la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.¹⁹

B. Seguridad e inseguridad ciudadana

Cualquier colectividad es consciente de que el orden que reina en ella depende del juego de formas y relaciones que se establecen y se rompen sin cesar. El orden es una cosa frágil, difícil de alcanzar y más difícil de mantener. Pero la realidad es cambiante, antagónica, conflictiva,

¹⁸ Elguera Javier, *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 89.

¹⁹

desordenada, existen problemas y contradicciones que ponen en peligro la estabilidad del sistema.

El concepto de inseguridad ciudadana es complejo y difícilmente mensurable, pues la mera intención de utilizar el término en negativo (inseguridad) o en positivo (seguridad) plantea serios problemas conceptuales; de hecho, los analistas sociales casi nunca contemplan la inseguridad como una deficiencia de la seguridad, más bien tienden a identificar el término positivo con los aspectos más objetivos del concepto y el término negativo con los más subjetivos. Se ha llegado a decir que, si la seguridad es una réplica de la inseguridad, el sentimiento de inseguridad depende de las políticas de seguridad, cuyo proyecto coherente comenzará a formularse con posterioridad a la aparición de la inseguridad en el campo social.

Entendemos por inseguridad ciudadana un sentimiento subjetivo o también un concepto bidimensional con un aspecto subjetivo que hace referencia a la construcción imaginaria que la población se crea de la inseguridad, es decir, hay que suponer que la inseguridad es algo más que el miedo a la delincuencia, miedo difuso que se percibe como una preocupación por el fenómeno de la delincuencia en tanto es peligro social, también es el miedo a que violen la intimidad del hogar, a transitar por zonas despobladas, a que nos estafen al comprar una casa, a que no se proteja el medio ambiente, a que no se respeten los derechos y libertades reconocidas constitucionalmente, al terrorismo, la indefensión en las catástrofes, la progresiva pérdida de la solidaridad urbana, del miedo al desastre nuclear, o de la falta de perspectivas para los jóvenes. En definitiva, puede ser cualquier negación de las condiciones de normalidad de una estructura social que permitan una convivencia ordenada.

La preocupación puede ser subjetiva u objetiva. Una cosa son los verdaderos índices de criminalidad, que coinciden con las posibilidades que tienen las personas de ser víctimas de delitos (inseguridad ciudadana objetiva), y otra la percepción que tiene la gente de la posibilidad de ser víctima de la delincuencia (inseguridad ciudadana subjetiva). La primera, constituye un problema científico, eminentemente criminológico. La segunda representa la imagen que la población tiene de la delincuencia y del delincuente, la cual está estrechamente vinculada a juicios de valor o estereotipos, que constituyen variables sociales e individuales dependientes de situaciones concretas (que en ese momento se haya cometido un delito grave, verbigracia, homicidio doloso), edad, sexo, pertenencia étnica, status social. Evidentemente, entre una y otra

suele haber muchas diferencias, lo cual representa un problema ideológico y político-social importante.

Para algunos ciudadanos la causa de los comportamientos antisociales radica en el consumo de drogas duras, para otros, el sentimiento de inseguridad se debe a la permisividad del sistema democrático. También existe otro sector de la opinión pública que considera que la sensación de inseguridad, es más un efecto provocado por las campañas emprendidas por los medios de comunicación que una respuesta a la situación real. Asimismo, existen aquellos que creen percibir detrás de estos temores, estrategias políticas de control destinadas a reforzar en la población las tendencias al conformismo. Por último, no falta quienes atribuyen estos temores al incremento de la delincuencia, es decir, consideran que el incremento de la delincuencia (criminalidad) ha sido de tales características en los últimos años que la población tiene motivos suficientes para sentirse insegura.²⁰

En consecuencia y a la vista de las múltiples causas que influyen en el sentimiento de inseguridad, nos centramos en los siguientes aspectos:

1. Los medios de comunicación -prensa escrita- generadores de estados de ansiedad y miedo, indicadores de inseguridad pública. Encuestas levantadas por diversas instituciones y recopiladas por el CESOP.
2. Percepciones de la inseguridad.
3. Características de los delincuentes.
4. Pérdidas económicas de las víctimas.
5. Denuncias presentadas y sus resultados.
6. Evaluación de las instituciones de seguridad.
7. Incidencia delictiva de 1998 a julio de 2004.
8. Incidencia delictiva 2005-20013.
9. Comparación internacional de delitos 2000-2013.

²⁰ Rico J., María y Salas L., *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 17.

-
10. Niveles de incidencia delictiva en entidades federativas, aspectos que se relacionan y retroalimentan unos con otros.

VI. CONCLUSIÓN

Ha sido el interés de éste artículo mostrar que la constitución de la Ciudad de México, no contiene las formalidades que exige la promulgación de una constitución, mucho menos un poder constituyente que sea capaz de formular y concentrar el poder soberano que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que la técnica parlamentaria y el producto de ese trabajo solo se constituya como un catálogo garantista que no precisa la instrumentación práctica de su aplicación.

Los principios de inconstitucionalidad y la controversia constitucional se entrelazan en una cosmogonía doctrinaria para brindarle a la autoridad supuestos axiológicos que en la teoría una legislación de esta naturaleza, no podría coexistir bajo los supuestos enarbolados por sus creadores.

Los principios rectores de nuestra Norma Fundamental al atender su origen, con más de setecientas reformas ha sido traicionada, empero no podemos omitir la vigencia de preceptos que aún no han sido alcanzados en su vigencia de más de cien años; empero considerar que una norma secundaria pueda corregir, sustituir o modificar la *“ley de leyes”*, sería no conocer nuestra historia constitucional y mucho menos rescatar los valores y metas trazadas por el Constituyente de Querétaro.

La vaguedad y el catálogo de innumerables aspectos de una de las urbes más pobladas del orbe, en una legislación la hace parecer una clasificación de roles sociales bajo el iluminismo ya superado por el devenir del derecho y de la propia materia constitucional.

Sin embargo, es también materia de reflexión y análisis los pronunciamientos incluyentes que plantea esta norma de la Ciudad de México y que logró el cambio de denominación territorial.

Esperemos que todos los estudiosos de este tema, sean voces de perfeccionamiento en el modelo constitucional del siglo XXI.

THE LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM. THE CONSTITUTION OF THE CITY OF MEXICO. IS IT A NEW CONSTITUTION?

ABSTRACT

This article is inscribed within Latin American constitutionalism and specifically within the constitutional tradition of the Mexican state, the most recent of its expressions with the Constitution of Mexico City, whose validity prior to an integration of the Constituent Power violates the doctrinal formalities for such effect. However, we show that it is a regulatory law of the Supreme Norm, whose progress in terms of inclusion and respect for human rights places it as a catalyst document for the claims of a society at risk. Likewise, we show the inconsistencies in one of its chapters that engenders the entire theoretical discussion on justice and security.

Ideological principles are concatenated with *jus naturalism* to be declaratively named an advanced local constitution, whose aim is to maintain the Kantian principle that should govern all human beings; its instrumentation is contrasted with the daily reality of the inhabitants to emerge the Hellerian idea of normality and normativity. The judiciary and its integration in this constitution is one of the most significant gaps that gave rise to what fuels the constitutional controversy.

Our reflection is molded in this framework to structure the precise location of this regulation under the Kelsenian pyramid.

Keywords: Constitution, rule of law, human rights, legality and justice.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Cabrera Dircio, Julio (coord..) et. al., *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, México, Fontamara, 2015.
- Carpizo, Enrique, *Retos constitucionales*, México, Porrúa, 2015.
- Carrillo Prieto, Ignacio, *Elementos de política jurídica*, México, UNAM, 1992.
- Elguera Javier, *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990.
- González de la Vega, René, *La justicia y la seguridad pública*, México, Procuraduría General de la República, 1988.
- González Uribe, Héctor, *Hombre y estado*, México, Porrúa, 1988.
- Montero Zendejas, Daniel, *La desaparición del estado*, México, Porrúa, 1999.
- Rico J., María y Salas L., *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos, 1988.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, Madrid, Alianza, 2012.

Vargas Llosa, Alvaro, et.al., *Manual del perfecto idiota latinoamericano*, Barcelona, Atlántida, 1996.

PÁGINAS DE INTERNET

<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170130-AA.pdf>

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/homicidios/homicidios2017_07.pdf.

<http://www.excelsior.com.mx/periodico/flip-nacional/05-11-2017/portada.pdf>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170130-AA.pdf>.

www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1245395&v=2...1

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Michoacan/wo54306.pdf>,

LIBROS ELECTRÓNICOS

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe-pobreza-Mexico-2014.pdf>

<https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2015-report>

Trabalho recebido em 11 de outubro de 2019

Aceito em 21 de abril de 2020