

El modelo del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México

The Citicenz Council's Model of Mexico City's Attorney General's Office

Mateo MANSILLA-MOYA*

RESUMEN: La falta de teorización y reflexión en torno a los consejos ciudadanos, ha generado que las instituciones construyan órganos con esta denominación pero con funciones y finalidades diferentes. La necesidad de reflexionar sobre el consejo ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, deriva del interés por fortalecer este instrumento para la democratización de la fiscalía local. Este texto explora los fundamentos jurídico y político, así como las atribuciones legales de este órgano colegiado de democracia deliberativa.

PALABRAS CLAVE: Perspectiva ciudadana; democracia; procuración; administración de justicia penal.

ABSTRACT: The lack of theorization and reflection around citizen councils has caused institutions to build bodies with this

* Licenciado en Derecho por la Universidad del Claustro de Sor Juana. Es integrante del segundo Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y del Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México. Es director de la revista abogacía. Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: mateo.mansillam@derecho.unam.mx
ORCID ID: 0009-0003-4488-8988. Fecha de recepción: Fecha de aprobación: 28/04/2024. Fecha de aprobación: 12/08/2024.

name but with different functions and purposes. The need to reflect on the citizen council of the Attorney General's Office of Mexico City derives from the interest in strengthening this instrument for the democratization of the local prosecutor's office. This text explores the legal and political foundations, as well as the legal powers of this collegiate body of deliberative democracy.

KEYWORDS: Citizen perspective; democracy; procurement; administration of justice.

I. INTRODUCCIÓN

Tras la constitución de la Ciudad de México en 2018, la recién nacida entidad federativa denominada “la ciudad de los derechos” presentaba la carta magna más protectora y progresista del país. En esta ciudad, construida con perspectiva de derechos humanos y de ciudadanía, los habitantes empezaban a jugar un rol más trascendental en la toma de decisiones. La democracia, condición necesaria para la existencia y posibilidad material de los derechos en cuestión, con esta nueva perspectiva, daba un giro a través de la implementación de mecanismos que le devolvían a las personas la posibilidad de participar en la toma de decisiones más allá del voto sexenal; desde el simple voto por los representantes populares (pues no se eliminó la democracia representativa) hasta la posibilidad de opinar en relación con la administración y gestión misma de las instituciones (pero sí se generaron medios para la participación directa, deliberativa).

Por supuesto, la sustancial reforma anterior respondió a la necesidad contextual de devolver al gobierno y a sus instituciones la legitimidad que su ineficiencia les había hecho perder. Incluso los organismos que constitucionalmente habían adquirido autonomía para contrarrestar la influencia que el ejercicio del poder arbitrario del ejecutivo había ejercido sobre estos históricamente, establecieron los modelos democráticos necesarios para posibilitar la participación ciudadana en su quehacer institucional. La legitimidad –hay que decirlo– no se trató de una cuestión discursiva a través de la cual aquel gobierno de la gente, intangible, pasara inmediatamente a sentir real por medio del lenguaje, sino que, por el contrario, implicó la adopción de modelos de gobierno que posibilitaran la mayor incidencia de la ciudadanía en la construcción institucional de la nueva entidad federativa, así como un cambio cultural en el entendimiento mismo de la democracia.

El objeto de estudio de este texto, es el *Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México*, uno de los

mecanismos de democracia directa que se implementó en ese organismo autónomo. Al tratarse éste de un mecanismo innovador que acerca a nuestra democracia a su visión ideal, juega un papel trascendental en los procesos de conformación y fortalecimiento de la democracia representativa actual. La falta de estudio y reflexión sobre este mecanismo, sin embargo, ha generado un vacío conceptual que puede dificultar la construcción, fortalecimiento y correcta implementación de éste como un modelo democrático útil a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FG-JCDMX).

Por esta razón, nos hemos dado a la tarea de realizar una investigación con el objetivo de sumar al estudio, a la reflexión, a la divulgación y a la accesibilidad del conocimiento sobre el concepto de esta forma de organización, a partir de sus fundamentos políticos y jurídicos, finalidades y atribuciones; así como para incitar la participación de la ciudadanía en la construcción de su institución encargada de la procuración de justicia.

En este sentido, en la primera parte de este trabajo, abordaremos, desde una perspectiva dogmática, la figura de los consejos ciudadanos (en sus distintas acepciones) y los contextos democráticos en los que surgen; posteriormente, nos adentraremos al Consejo Ciudadano que se conformó para la FGJCDMX, así como sus atribuciones e integración; en el tercer capítulo problematizaremos la posibilidad de que este órgano colegiado sirva o no como un contrapeso al actuar de la FGJCDMX; finalmente, anotaremos algunas notas reflexivas que inciten al fortalecimiento de este mecanismo democrático.

La metodología que hemos seguido para el desarrollo de este estudio sobre la naturaleza política y jurídica del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, se centra, principalmente, en un análisis normativo, pues es en la Constitución Política de la Ciudad de México y en sus leyes secundarias, donde se han desarrollado los elementos para la construcción conceptual de esta institución que denominamos de democracia directa. Sin embargo, en la primera parte hemos

acudido a estudios sobre este tipo de instituciones en otras partes del globo con el objeto de rastrear el origen de su modelo y poder generar un análisis comparativo debidamente fundado.

II. CONSEJOS CIUDADANOS Y PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

A) DEMOCRACIAS DIRECTAS

Las democracias representativas actuales, si bien en un determinado momento del desarrollo histórico de esta forma de gobierno, resultaron la respuesta al incremento poblacional de las sociedades en las que la democracia directa parecía ser irrealizable, hoy reaparecen como una medida ante la incapacidad de la representatividad de lograr su cometido. Las democracias directas son aquellas formas de gobierno donde la ciudadanía toma decisiones, deliberativamente, sin necesidad de intermediación alguna, como por le contrario ocurre en las democracias representativas, en las que una persona electa por medio de procesos y mecanismos electorales preestablecidos, toman decisiones en “representación” de quienes la eligieron.

En su libro *Ciudadanía en expansión*, David Altman estudia algunos de los procesos del modelo de democracia directa que han sido implementados en las democracias representativas actuales con el objeto de hacer más tangible el ideal democrático. En su texto, Altman problematiza y sitúa el surgimiento de éstas “innovaciones democráticas” en un contexto global de “fatiga democrática”:

Muchas democracias electorales se enfrentan actualmente a problemas de descontento social y a la percepción de una pérdida de legitimidad. Aunque estos gobiernos democráticos fueron, por definición, elegidos en elecciones libres y justas, los líderes... lu-

chan con las crecientes exigencias de más características participativas dentro del marco democrático representativo existente... el desafío clave es el mismo: debemos preguntarnos no sólo cómo se puede contar cada voto, sino también cómo cada voz puede ser escuchada y tener influencia.¹

En México, la crisis de legitimidad de la democracia, similar al contexto planteado en el párrafo anterior, nos ha llevado a adoptar algunos mecanismos de los modelos de democracia deliberativa (una de las formas de la democracia directa) con el objetivo de fomentar la participación directa de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas, en la toma de decisiones desde “abajo” y de estrechar los lazos entre el gobierno y los habitantes del territorio. A continuación veremos que en la Ciudad de México se ha adoptado, entre otros, el mecanismo de los consejos ciudadanos. Analizaremos, particularmente, el caso de la Ciudad de México.

B) CONCEPTO Y NATURALEZA POLÍTICA Y JURÍDICA DEL CONSEJO CIUDADANO

En 2020, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) publicó el estudio *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, en el que recogió diversos ensayos sobre la

¹ ALTMAN, David, *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamientos de la democracia directa contemporánea*, trad. de Sergio Huertas-Hernández, México, Siglo XXI Editores & Instituto Nacional Electoral, 2022, pp. 18-19. | El interés que tienen las instituciones gubernamentales de fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y el fortalecimiento de la democracia (a partir de mecanismos de democracia directa) ha sido expresado en las exposiciones de motivos de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y en el discurso público de los operadores de las instituciones.

importancia de que los Estados adopten modelos de democracia deliberativa para la mejora de las políticas y el fortalecimiento de los lazos entre ciudadanía y gobierno. En este documento, se incluyó una investigación empírica que Ieva Česnulaitytė hizo sobre los modelos de procesos deliberativos representativos en algunas de las democracias que tienden a la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones; en su investigación, Česnulaitytė sintetiza estos modelos en cuatro categorías: recomendaciones ciudadanas informadas sobre cuestiones de políticas, opinión ciudadana en cuestiones de políticas, evaluaciones informadas ciudadanas sobre medidas electorales y modelos deliberativos representativos permanentes. Cada una de estas categorizaciones, según explica Česnulaitytė, toma en consideración diversidad de modelos de instituciones democráticas que posibilitan la democracia directa. En la segunda de las categorías, la investigadora lituana, situó a los consejos ciudadanos, un modelo de proceso creado por Jim Rough e implementado a nivel local en Austria. “El modelo fue diseñado para atender problemas comunitarios de manera expedita y barata, fortaleciendo los vínculos comunitarios en el proceso”².

El consejo ciudadano, entendido en estos términos, se compone por la elección de un conjunto de ciudadanos (en el modelo original estudiado en ese texto, por 15 personas seleccionadas aleatoriamente) que deliberan consecutivamente por algunos días, en diversas fases. La primera posibilita que los participantes identifiquen problemáticas de interés público sobre un determinado tema para ser sujetas a discusión por parte del consejo (al respecto, especifica que es usual que la problemática ya esté definida y que no requiera de este ejercicio); la segunda, que la ciudadanía se involucre en la discusión, que desarrolle soluciones a los problemas identificados y que genere recomendaciones colectivas (para

² ČESNULAITYTĖ, Ieva, “Models of representative deliberative processes”, en *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, trad. Mateo Mansilla-Moya, Paris, OECD, 2020, p. 48.

este tipo de involucramiento, dice la autora, en ocasiones se utiliza la figura del facilitador dinámico, quien promueve la participación y los espacios seguros para que cada quien pueda expresarse abierta y creativamente); la tercera, que se presente la propuesta a un sector más amplio del conjunto social, en lo que ella llama el “Café social”. La última fase implica que las recomendaciones colectivas sean presentadas al gobierno y que un pequeño grupo de personas sea designado para darle seguimiento a su implementación. “Los consejos ciudadanos no requieren muchos recursos ni extensa preparación, y son correctos para ser utilizados como una forma útil de brindar periódicamente a la ciudadanía la oportunidad de llamar la atención de los gobiernos locales o regionales sobre temas destacados”³.

C) CONSEJOS CIUDADANOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En la Ciudad de México, particularmente, desde su constitución el 5 de febrero de 2017, se estableció la perspectiva ciudadana. El preámbulo de la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce que “La ciudad pertenece a sus habitantes. Se concibe como un espacio civilizatorio, ciudadano, laico y habitable para el ejercicio pleno de sus posibilidades, el disfrute equitativo de sus bienes y la búsqueda de la felicidad”, y asume como uno de sus principios rectores “la rectoría del ejercicio de la función pública apegada a la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de gestión y evaluación...”⁴. Así mismo, en el catálogo de derechos relacionados con el de la ciudad democrática, se establece como uno de los elementos del derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria, que “las y los ciudadanos que habiten en la Ciudad de México tienen derecho a ejercer el sufragio efectivo, universal,

³ ČESNULAITYTĖ, Ieva, *op. cit.* p. 49.

⁴ Artículo 3.2.c.

libre, directo y secreto”⁵, y el derecho a la ciudad establece que ese es un “derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática, y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de los bienes públicos con la participación de la ciudadanía”⁶. En cuanto a la gestión, evaluación y control de la función pública, establece que “los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías están obligados a informar, consultar, realizar audiencias públicas deliberativas y rendir cuentas ante las personas y sus comunidades sobre la administración de los recursos y la elaboración de las políticas públicas”⁷ y que “el Gobierno de la Ciudad de México, los organismos autónomos y las alcaldías tendrán, en todo momento, la obligación de fortalecer la cultura ciudadana mediante los programas, mecanismos y procedimientos que la ley establezca”⁸.

En este sentido, en la carta magna local se establecieron diversos mecanismos de la democracia directa. No es objetivo de este texto reparar en todos, sino en aquellos consejos compuestos por integrantes de la ciudadanía o *consejos ciudadanos* para, posteriormente, aterrizar en el Consejo Ciudadano del FGJCDMX, que muy poco ha sido explorado en la literatura académica local. En la constitución se establecen, con la denominación de “consejos ciudadanos”, el del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (que tiene carácter consultivo y propositivo⁹), uno encargado de la elección de la persona titular del Instituto de la Defensoría Pública (con atribuciones distintas a las consultivas y propositivas¹⁰) y aquellos que se constituyen como parte del proceso de nombramiento de las personas

⁵ Artículo 7.F.2.

⁶ Artículo 12.2.

⁷ Artículo 26.A.3.

⁸ Artículo 26.A.5.

⁹ Artículo 15.D.3.d.

¹⁰ Artículo 51.5.

titulares y consejeras de los organismos autónomos¹¹. Hay otros consejos de la ciudadanía con denominaciones diversas, entre los que identificamos el Consejo de Administración y el Consejo Consultivo Ciudadano de Programación (del Sistema Público de Radiodifusión de la Ciudad de México¹²), el Consejo Judicial Ciudadano¹³, el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México¹⁴. Los organismos autónomos también deben contar con un consejo ciudadano, veamos.

La Ley de Evaluación de la Ciudad de México establece un consejo ciudadano “encargado de proponer al Congreso de la Ciudad de México las ternas para integrar el Consejo”¹⁵. La Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) remite al Consejo Ciudadano al que se refiere el apartado C del artículo 46 constitucional, referido en el párrafo anterior, para que participe en una etapa de evaluación dentro del proceso de selección de la persona titular de la CDHCM. La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas alude a un “consejo ciudadano delegacional” del que no hace mayor mención ni desarrollo en su texto; sin embargo, el Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México establece un “consejo consultivo ciudadano” como un “órgano colegiado de la sociedad civil que realiza actividades en coordinación y planeación con el Instituto”¹⁶, dotado, desde su denominación, de una carácter consultivo. La Ley de la Defensoría Pública del Distrito Federal y la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México carecen de instituciones similares.

¹¹ Artículo 46.C.1.

¹² Artículo 16.F.8.

¹³ Artículo 37.

¹⁴ Artículo 47.

¹⁵ Artículo 2. VII.

¹⁶ Artículo 4. III.

De la denominación de cada consejo ciudadano, así como de sus atribuciones, puede abstraerse que existen diversos modelos de consejo ciudadano en la CDMX, y no solo el genérico establecido por la constitución local. Esto ilustra la complejidad que existe en la construcción de una definición unánime de *consejo ciudadano*. A continuación, nos detendremos a analizar el consejo ciudadano de la FGJCDMX con el objeto de descubrir su naturaleza política a partir de su fundamento legal y de sus atribuciones, para distinguirlo los demás consejos ciudadanos, y para brindar un instrumento de consulta a la ciudadanía que posibilite fortalecer y divulgar la labor de este modelo adoptado por la FGJCDMX así como para incitar a la participación de este mecanismo de la democracia deliberativa para participar en la construcción del Plan de Política Criminal y del Programa de Persecución Penal anuales.

III. CONSEJO CIUDADANO DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CDMX

A partir de la Constitución Política de la Ciudad de México de febrero de 2018, la Procuraduría General de Justicia transitó a una Fiscalía y adquirió autonomía¹⁷. Además, como se afirmó en el apartado anterior, la ciudadanía empezó a tener un papel relevante en lo relativo a la procuración de justicia y la seguridad ciudadana; al respecto, este nuevo ordenamiento determinó que “La seguridad es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de jus-

¹⁷ Según lo establece el artículo 46.1 de esta Constitución, la naturaleza jurídico-política de un organismo autónomo es “de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna...”.

ticia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades”¹⁸. Como puede abstraerse del texto constitucional, las acciones que debe emprender la FGJCDMX vinculadas con la procuración de justicia, deben realizarse en colaboración con las personas que habitan las alcaldías de la CDMX.

Este es el fundamento legal en el que podemos encontrar, en un primer momento, la constitución de la figura del Consejo Ciudadano de la FGJCDMX, como un órgano colegiado compuesto por miembros de la ciudadanía especializados en las actividades establecidas en ese párrafo.

Resulta importante hacer una distinción conceptual en este momento. En su primer numeral, el apartado C del artículo 46 constitucional establece que “se constituirán cada cuatro años, consejos ciudadanos de carácter honorífico por materia para proponer al Congreso, a las personas titulares y consejeras de los organismos autónomos, con excepción de aquellos para los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución [de la CDMX] y las leyes prevean mecanismos de designación distintos. Estos consejos solo sesionarán cuando se requiera iniciar un proceso de nombramiento de la materia de que se trate”. Esta concepción, sin embargo, se vincula más con las facultades y las finalidades del Consejo Judicial Ciudadano, que con las del Consejo Ciudadano de la FGJCDMX, puesto que el primero tiene las atribuciones de designar a las y los Consejeros de la Judicatura¹⁹, de proponer a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos que deberán ser sometidos al Congreso para la designación de la o el titular de la FGJCDMX²⁰ y de proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción²¹, y concluirá una

¹⁸ Artículo 41.1.

¹⁹ Artículo 37.3.a.

²⁰ Artículo 37.3.b.

²¹ Artículo 37.3.c.

vez ejercida su función²². El Consejo Ciudadano de la FGJCDMX tiene atribuciones diferentes, lo que hace necesaria una precisión conceptual. Analicemos por partes este segundo tipo de Consejo Ciudadano establecido en la Ley Orgánica de la FGJCDMX (en adelante Ley Orgánica).

El primer párrafo del artículo 97 de la Ley Orgánica señala que “el Consejo Ciudadano de la Fiscalía General, será un órgano colegiado de consulta y de carácter honorífico”. En este sentido, el Consejo Ciudadano de la FGJCDMX es un órgano de carácter consultivo y, al igual que el Consejo Judicial Ciudadano, funciona de manera colegiada.

El segundo párrafo de ese mismo artículo establece que el órgano colegiado en comento debe estar integrado “por siete personas de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución en materia de procuración e impartición de justicia, investigación criminal y derechos humanos, en especial de grupos de atención prioritaria”. Esto añade una serie de elementos más al concepto del Consejo Ciudadano: quienes lo conformen deben tener conocimientos y experiencia en la materia (procuración y administración de justicia, así como investigación criminal), pero además deben contar con un enfoque humanista particular, el derivado de la perspectiva de derechos humanos. La dignidad de las personas juega un rol esencial en el enfoque con el que debe conformarse este Consejo Ciudadano, no únicamente por el conocimiento y experiencia de sus integrantes en la materia referida, sino también porque materialmente debe integrarse, además, siguiendo el principio de paridad de género²³, acorde a la necesidad de cualquier democracia funcional de buscar cómo materializar, más allá de la formalidad legal, la igualdad sustancial.

Este Consejo Ciudadano, como se verá más adelante, cuenta con funciones distintas a la propuesta de ternas y candidaturas de titulares y consejeros de los organismos autónomos, no se ex-

²² Artículo 37.2.

²³ Artículo 97.

tingue una vez concluidas sus finalidades y se renueva cada dos años. El modelo se asemeja más al que *Ieva Česnulaitytė se refiere en el caso austriaco*, y responde al esfuerzo que se ha hecho desde las instituciones del gobierno para aplicar mecanismos de democracia directa que fomenten la participación de la ciudadanía y de las personas habitantes de la CDMX, en general, en la toma de decisiones por parte de la FGJCDMX, con el objetivo de generar un involucramiento más significativo en el quehacer de la comunidad política y, con ello, una democracia más efectiva y tangible.

A continuación nos adentraremos a las atribuciones legales del Consejo Ciudadano de la FGJCDMX y a su integración.

A) ATRIBUCIONES

La Ley Orgánica establece, en su artículo 99, las atribuciones que tiene el Consejo Ciudadano, cuyas recomendaciones carecen de carácter vinculante:

Emitir recomendaciones públicas sobre el contenido e implementación del Plan de Política Criminal (en adelante PPC) y del Programa de Persecución Penal (en adelante PPP), así como los programas anuales de trabajo y su implementación

El PPC es el documento que, a partir de análisis cualitativos y cuantitativos sobre los resultados de la política criminal de los años anteriores inmediatos, brinda un instrumento a los diputados y a los integrantes del consejo ciudadano para que puedan generar una consulta ciudadana que permita el enriquecimiento de la política criminal para el año entrante, con el objetivo de “recuperar la credibilidad ciudadana hacia la Fiscalía”. En este documento incluye “los objetivos generales y específicos de la procuración de justicia, orientados para obtener mejores resultados, acorde a los fenómenos criminales”, y en él se evalúan las acciones emprendidas por el organismo encargado de la procuración de justicia (a la luz de las estrategias definidas por el Programa Nacional de Seguridad y

Paz y el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México) para determinar su pertinencia y, en dado caso, su reimplementación, y se destacan aquellas realizadas en atención a los delitos de carácter prioritario y en la atención a víctimas desde las áreas ministerial, pericial y de la policía de investigación para incidir en el fenómeno delictivo; de igual manera, se establecen las acciones generales a realizar en materia de política criminal.

Las opiniones a las que se refiere este numeral, se realizan en conjunto con la ciudadanía –organizada o no–, a la que se convoca para que participen en una consulta popular sobre el contenido de ambos documentos de política pública. Para este efecto, se sintetiza la información contenida en el PPC y en el PPP para hacerla lo más digerible posible a las personas, se divulga en redes sociales, y se promueve la participación por medio de un formulario que puede ser contestado a través de medios digitales. De igual manera, y en coordinación con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (en adelante ANUIES), se organizan foros públicos en los que académicos, sociedad civil, víctimas y autoridades abordan los temas tratados en el PPC y en el PPP, y en los que la ciudadanía puede comentar y resolver dudas.

Opinar sobre la creación de nuevas estructuras administrativas propuestas por la persona titular de la FGJCDMX

Las opiniones, en este numeral, están dirigidas a las decisiones tomadas por la persona titular de la FGJCDMX, pero en lo relativo a la creación de estructuras administrativas; es decir, en la implementación de nuevas áreas que coadyuven en la administración del organismo autónomo.

Hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control cuando advierte una probable responsabilidad administrativa

Esta atribución, interpretada a la luz del artículo 26.A.3²⁴ de la Constitución Política de la Ciudad de México, podría dotar de un carácter de “vigilancia” al Consejo Ciudadano y, por ende, servir como un fundamento para considerarlo un contrapeso –esta cuestión se problematizará más adelante– de los funcionarios de la FGJCDMX. Esta facultad la tiene, sin embargo, cualquier persona de la ciudadanía que advierta una probable responsabilidad administrativa en las acciones u omisiones de las personas que trabajan en este organismo, por lo que no es exclusiva de este Consejo Ciudadano.

Dar opiniones para fortalecer el presupuesto de la institución

Estas opiniones están dirigidas a las decisiones tomadas por la persona titular de la FGJCDMX, pero en lo relativo al presupuesto de la institución; esto es, en cómo decida distribuirse y utilizarse para que la FGJCDMX alcance las finalidades que se ha propuesto a través de su política criminal –construida, como ya vimos anteriormente, en conjunto con las alcaldías y sus habitantes–.

Opinar sobre la normativa interna de la FGJCDMX

Estas opiniones versan sobre las determinaciones tomadas por la persona titular de la FGJCDMX.

Opinar sobre las propuestas y planes del Servicio Profesional de Carrera

²⁴ “Los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías están obligados a informar, consultar, realizar audiencias públicas deliberativas y rendir cuentas ante las personas y sus comunidades sobre la administración de los recursos y la elaboración de las políticas públicas.”

En este numeral, las opiniones deben estar dirigidas al contenido propuesto y a los planes sobre el Servicio Profesional de Carrera. El Servicio Profesional de Carrera está regulado por el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y se desarrolla por el Instituto de Formación Profesional y Educación Superior. La persona titular de esta unidad administrativa es, a su vez, la secretaria técnica del consejo ciudadano.

Establecer las reglas operativas del propio Consejo

Las reglas operativas Consejo Ciudadano de la FGJCDMX, son las normas que sirven como directrices para el actuar de este órgano colegiado. Estas, a mi parecer, pueden servir como el instrumento a partir del cual se desarrolla y esclarece un modelo de Consejo Ciudadano que distinga a este del establecido por la Constitución Política de la Ciudad de México, y que sirva a los siguientes integrantes de este órgano colegiado como una guía de actuación durante su encargo. Para tal efecto, en las reglas operativas –en su carácter, también, de modelo de Consejo Ciudadano– se tendrían que considerar, necesariamente, como mínimo: los principios que deben regir la actuación del órgano colegiado, mismo que deben ser acordes a los principios del *ius cogens*, de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, a los de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los de la Constitución Política de la CDMX y los de la Ley Orgánica y demás leyes aplicables; así como los mecanismos para resolver los conflictos que se susciten internamente; la distribución de tareas entre los integrantes; los mecanismos a través de los cuáles podrá desarrollar las facultades que le otorga la Ley Orgánica, como la consulta a la ciudadanía sobre el PPC y el PPP, la creación y el fortalecimiento de vínculos con las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC).

Realizar monitoreos sobre el tratamiento que a los temas de procuración de justicia dan los medios de comunicación y redes sociales y darlos a conocer a la opinión pública

Esta facultad, por su construcción gramatical, resulta confusa. Una primera interpretación podría reducirse a la facultad que tienen los integrantes del Consejo Ciudadano de dar seguimiento a las noticias relativas a la procuración de justicia para compartirlas por los medios propios (redes sociales, principalmente) para “darlos a conocer a la opinión pública”, a la que por cierto ya están sometidas por los mismos medios de comunicación que las publican.

Una segunda interpretación podría concluir que esta facultad se refiera a que la aproximación se haga de forma crítica para, desde ese estadio, compartirla a la opinión pública para que no confíen plenamente de la noticia que ha sido compartida, sino que procuren un acercamiento informado y reflexivo.

Una tercera interpretación podría apuntar a que el Consejo Ciudadano puede analizar los mecanismos y las metodologías por los que los medios de comunicación y las redes sociales abordan los temas vinculados con el quehacer de la FGJCDMX, para desenrañar como se construyen las narrativas sobre la procuración de justicia, y esto hacerlo del conocimiento de la ciudadanía.

La construcción normativa de esta atribución puede resultar en numerosas interpretaciones que dificultan que se ejecute por parte del Consejo Ciudadano de la FGJCDMX.

En general, emitir opiniones y recomendaciones sobre el desempeño de la Fiscalía y sus áreas

Esta facultad deja en claro que las opiniones establecidas en los numerales anteriores, son enumeradas de forma meramente enunciativa, no limitativa. Esto que amplía la capacidad que tiene este órgano colegiado de opinar y hacer recomendaciones a

la FGJCDMX en relación con la forma en la que la institución está desempeñando sus funciones.

Establecer relaciones con las OSC y la ciudadanía que realicen investigaciones sobre la temática de procuración de justicia y establecer mecanismos de colaboración y difusión de sus estudios y actividades

La participación ciudadana no se reduce a ocupar el cargo de integrante del Consejo Ciudadano de la FGJCDMX; la participación directa toma en consideración la participación de otros integrantes de la ciudadanía en las actividades del propio Consejo Ciudadano, desde personas que conforman organizaciones de la sociedad civil, hasta académicos, víctimas del delito y demás ciudadanía.

Las demás que establezcan la Ley Orgánica y su reglamento

No hay ninguna otra facultad establecida en la Ley Orgánica ni en su reglamento. Se entiende que una facultad así enunciada prevé la posibilidad de que una reforma a la Ley Orgánica o a su reglamento amplíe las facultades del Consejo Ciudadano, y que ello no implique, en consecuencia, la reforma a este artículo.

B) INTEGRACIÓN

Como lo vimos en apartados anteriores, el Consejo Ciudadano de la FGJCDMX se integra por 7 personas “de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución en materia de procuración e impartición de justicia, investigación criminal, derechos humanos, en especial de grupos de atención prioritaria”. Para su conformación, dice la Ley Orgánica, además deberá garantizarse el principio de paridad de género.

El artículo 98 de la Ley Orgánica establece la designación de los integrantes la realizará la Comisión de Administración y Procuración de Justicia del Congreso de la Ciudad de México, “previa convocatoria abierta, pública y transparente”. Esta Comisión,

a través de la Gaceta Parlamentaria, publicó en enero de 2023 la *Convocatoria para el proceso de renovación de los integrantes del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México*, en la que se establecían los requisitos para que la ciudadanía pudiera aplicar al cargo: ser mayor de edad, tener la ciudadanía mexicana, aceptar por escritos los términos y condiciones de la convocatoria, y presentar un plan de trabajo que incluya una exposición de motivos sobre la razón por la que la persona desea ocupar el cargo y un listado de los retos a los que pensara que pudiera enfrentarse en dicha posición. El proceso consistió en la inscripción y recepción de documentos en un plazo de 6 días, la publicación de las personas aspirantes que cumplieron con los requisitos, la recepción de opiniones de la ciudadanía por parte del Consejo de Administración y Justicia del Congreso de la CDMX en un plazo de 6 días, la realización de entrevistas a las personas aspirantes al cargo en un plazo de 3 días, una sesión de la mentada Comisión para la deliberación interna, y una sesión en el Pleno del Congreso para la aprobación de los resultados.

Desde su incorporación en 2020 hasta la fecha, ha habido dos consejos ciudadanos de la FGJCDMX; el primero cuya gestión se llevó a cabo entre 2020 y 2022, y el vigente que inició su periodo en 2023. El primero estuvo conformado por los ciudadanos: Carlos Edmundo Cuenca Dardo, Bertha Galeana Cisneros, Elías Huerta Psihas, Jorge Nader Kuri, Alejandra Monserrat Romero Galván, Juan Carlos Sánchez Magallán y Bárbara Yllan Rondero.

El 2 de marzo de 2023 se publicó en la Gaceta Oficial del Congreso local la lista de nombres de quienes conforman el actual Consejo Ciudadano de la FGJCDMX: Mariana Campos Castillo (presidenta), Dalia Berenice Fuentes Pérez, Marco Antonio Muñoz Valdes, Mateo Mansilla Moya, Martín López Navarro, Miguel Velázquez Holguín (+) y Rodolfo Alberto Hernández Hernández. La persona titular –coordinador general– del Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores (en adelante IFPES) de la FGJCDMX ocupa la secretaria técnica del Consejo Ciudadano; en

este periodo correspondió, primero, a María del Rosario Novoa Peniche; posteriormente, a Jorge Luis Hernández Ortega.

IV. ¿UN CONTRAPESO?

Lo primero que tenemos que preguntarnos para responder a esta cuestión es qué es un contrapeso. En su primera acepción, el diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define como “Peso que se pone en la parte contraria de otro para que queden en equilibrio”. En términos institucionales, analógicamente, un contrapeso es aquella institución que tiene como objeto generar un equilibrio, a partir de sus propias acciones, en relación con las de otra institución. Así, el cuestionamiento que aquí surge es si el Consejo Ciudadano de la FGJCDMX tiene también esa naturaleza.

En el primer apartado de este texto, hicimos referencia a lo que la constitución local refiere sobre la gestión, evaluación y control de la función pública: “los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías están obligados a informar, consultar, realizar audiencias públicas deliberativas y rendir cuentas ante las personas y sus comunidades sobre la administración de los recursos y la elaboración de las políticas públicas”²⁵. Las consultas que la FGJCDMX realiza sobre la política criminal, como lo hemos visto anteriormente, se hacen a través de su Consejo Ciudadano.

Si el objeto de la consulta pública, además de generar mecanismos de participación directa en la toma de decisiones, además sirve para evaluar y tener control sobre la función pública, entonces la idea de contrapeso se actualiza. Lo mismo sucede en lo relativo a la tercera facultad del Consejo Ciudadano que establece el artículo 99 de la Ley Orgánica: “Hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control cuando advierta una probable responsabilidad administrativa.”

²⁵ Artículo 26.A.3.

Sin embargo, considero que más que entenderse en este sentido, debe entenderse como un instrumento para coadyuvar colectivamente, desde la ciudadanía, en la construcción de las instituciones; antes que pensar en ir “en contra”, debemos pensar en “ir conjuntamente” en la consolidación de nuestras instituciones, sin excluir que puede haber ideas encontradas, pues eso, al final, de lo que se trata la democracia deliberativa.

V. REFLEXIONES: AGENCIA PARA INCIDIR

En gran medida, la falta de teorización sobre esta figura así como de la divulgación clara, entendible y accesible del modelo adoptado, que posibilite que sea conocido y utilizado correctamente, dificulta que el Consejo Ciudadano logre consolidarse como un mecanismo de democracia directa para la democratización de la FGJCDMX. Esto aunado al mismo fenómeno en relación con los demás consejos ciudadanos previstos por la constitución local y las leyes secundarias de la Ciudad de México, denominados de la misma forma sin distinción alguna a pesar de responder a modelos diferentes, tiene como resultado la falta de claridad y el desconocimiento generalizado de esta herramienta con la que cuenta la ciudadanía para ser participe del quehacer institucional, perpetuando con ello la carencia de una cultura política de participación y la noción de que la comunidad, en general, no interviene con las decisiones más allá del voto por representantes populares o a través de manifestaciones públicas sobre ciertos tópicos que inquietan a diversos sectores.

La claridad sobre los conceptos, así como el conocimiento sobre las herramientas, puede lograrse a través de ejercicios de difusión y promoción como parte de la política pública en la que se insertó el esfuerzo por prever estos mecanismos, así como por la propia ciudadanía, y ayuda fortalecer el sentido por el que han sido implementadas en la estructura estatal.

Tener conciencia sobre los fundamentos, objetivo y atribuciones del Consejo Ciudadano de la FGJCDMX, así como de nuestra agencia política desde la ciudadanía, es suficiente para accionar el cambio que queremos ver a nuestro alrededor. Este órgano ha dotado a la ciudadanía de un instrumento para que participe mucho más en la toma de decisiones en materia de política criminal y persecución penal. Esto es un recordatorio, no solamente de que debemos involucrarnos con lo que se hace o no en la comunidad política a la que pertenecemos, sino también de que todas las personas podemos formar parte en el combate al fenómeno delictivo.

Es importante destacar, en estas notas reflexivas, que para el correcto funcionamiento de este mecanismo, no basta con que la ciudadanía lo conozca y se involucre con la toma de decisiones, sino que también sea la propia FGJCDMX, a través de sus operadores, la que permita y posibilite el actuar del órgano colegiado ciudadano, atendiendo tanto a las opiniones como a las peticiones hechas por sus integrantes. Esto puede funcionar correctamente si se trabaja bajo la idea de que el mentado Consejo no es un contrapeso de la institución, sino más bien un órgano que trabaja para apoyar y en el mismo sentido que la propia FGJCDMX. De no ser así, la propia maquinaria estatal se convertiría en un obstáculo para el correcto funcionamiento, no solo del mecanismo, sino de las propias instituciones que posibilitan la transición a una democracia más tangible e incluyente.

Este texto, si bien tuvo como objeto explorar el modelo al que se ciñe el Consejo Ciudadano de la FGJCDMX, también debe ser leído como una invitación a involucrarse con el diseño e implementación del Plan de Política Criminal y del Programa de Persecución Penal en la Ciudad de México, y con el quehacer del resto de las instituciones: la democracia, no hay que olvidarlo, se construye con la participación de todas las personas.

