

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXIV Legislatura

PROMOVENTE: DIP. MARIA CONCEPCION LANDA GARCIA TELLEZ Y DIP. SAMUEL ALEJANDRO GARCIA SEPULVEDA, INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO MOVIMIENTO CIUDADANO DE LA LXXIV LEGISLATURA

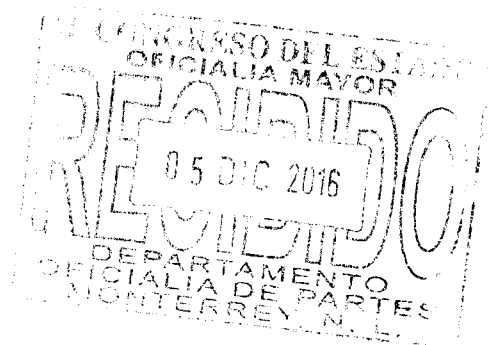
ASUNTO RELACIONADO MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEON.

INICIADO EN SESIÓN: 06 de Diciembre del 2016

SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES): Legislación

Lic. Mario Treviño Martínez

Oficial Mayor



Honorable Asamblea:

Los suscritos, Ciudadanos Diputados María Concepción Landa García Téllez y Samuel Alejandro García Sepúlveda, integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano perteneciente a la LXXIV Legislatura al Honorable Congreso del Estado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y con fundamento además en los artículos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, nos permitimos someter a su consideración la presente iniciativa, mediante la cual se reforman los siguientes cuerpos de leyes, y de creación de las siguientes leyes:

- a. Iniciativa de Ley que Crea el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León;
- b. Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León por modificación al artículo 20, 23, 38, 48, 53, 62, a la fracción XXIII del artículo 63, así como también la fracción XXIV del artículo 85, y se modifica el párrafo tercero por adición de las fracciones I a VI, se suprime el párrafo cuarto del artículo 87, 98, 105, recorriéndose los demás párrafos, 107, por derogación de los artículos 110 y 111, y se modifican los artículos 112, 116, 125, 136, 137.
- c. Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, por modificación de sus artículos 2 y 20;
- d. Reforma al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Nuevo León, por modificación del artículo primero del artículo 207 bis, y adición de párrafos tercero y cuarto, éste con dos fracciones, adición de párrafos quinto y sexto, éste con dos fracciones, adición de párrafos séptimo y octavo, éste con cuatro fracciones, y adición de párrafos noveno y décimo; adición de los artículos 207 bis I y 207 bis II; 209, por adición de las fracciones IX a XVI, reforma al artículo 210; reforma al artículo 222 bis, párrafo segundo; y al artículo 224 por adición de las fracciones XXVIII a XXXI, recorriéndose el actual párrafo final;
- e. Reforma a los artículos 2 fracción IX, 4, 12, 18 párrafo cuarto, 20 fracción XVIII, 36, 48 párrafo sexto, 51 párrafos primero y segundo, 52, 56 párrafos primero, segundo y tercero, 56, 68, 76 párrafo cuarto, 82 fracciones XXI, XXII, y XXIII, 88 por adición de una fracción IV, y 89 fracción V, y se adicionan los artículos 21 bis y 21 bis 1, todos de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León;
- f. Reforma a los artículos 5º, párrafo primero, 17 por adición de texto en la fracción VII y 45 por adición de dos párrafos finales, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, para crear una Sala Especializada en Materia de Combate a la Corrupción;

- g. Reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, por adición de una fracción XI al artículo 3º, y adición de un párrafo segundo al artículo 5º, así como por adición de un Capítulo VI “De la Coordinación con el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León,” compuesto por los artículos 101 bis, 101 bis 1, 101 bis 2, 101 bis 3 y 101 bis 4 al Título Tercero “Responsabilidades y Procedimientos Administrativos”.

Lo anterior, a fin de armonizar el Ordenamiento aplicable para la creación y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, en cumplimiento a lo dispuesto en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2,016 mediante el cual se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y se instruye a las Legislaturas Estatales a adaptar sus Ordenamientos al mismo; por lo anterior, nos permitimos someter a esta Honorable Asamblea la iniciativa que nos ocupa, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Partiendo, desde luego, del sistema federal¹, se propone la creación del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León emulando la creación del sistema federal, parte de tres ejes: participación ciudadana, vinculación con las autoridades, y evaluación del desempeño. Sin embargo, nuestro sentir es que un órgano de esta trascendencia debe estar reforzado con mecanismos para garantizar sus acciones anticorrupción, como ahora veremos.

La piedra angular del esquema de combate a la corrupción es el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (en adelante, también con las iniciales S. E. A.) este órgano colegiado integrará, a las autoridades públicas vinculadas con la transparencia, la rendición de cuentas, y la seguridad pública en igualdad de circunstancias: se prevé que su funcionamiento sea colegiado y autónomo, presidido por un ciudadano.

La participación ciudadana en los asuntos públicos, expresión máxima del republicanismo, es hoy una realidad en nuestro país, fruto de años de esfuerzo, de lucha y de sacrificio, es patente hoy en lo que desde hace una década ha venido llamándose “la

¹ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2,016

ciudadanización de las instituciones²”, esfuerzo derivado del descrédito producto de la debilidad institucional y del amago de la corrupción.

La ciudadanía, por voz de las instituciones cívicas, demandó espacios de participación directa, espacios para vigilar, para asumir las riendas de un, en muchos casos, fallido mandato constitucional, y producto de ello fueron los institutos ciudadanizados: personas destacadas provenientes de la sociedad civil asumieron roles críticos para la vida jurídico – institucional del país, el más notable en su tiempo, el Instituto Federal Electoral³ que retira del Congreso de la Unión las facultades de organizar y calificar los procesos electorales abriendo con ello las puertas, por primera vez en la historia del país, a una vida democrática legítima.

Ese es el espíritu del S. E. A. que partiendo del sistema federal, busca crear un organismo de control y vigilancia compartiendo facultades con la ciudadanía, estableciendo tres organismos: un Consejo de Selección compuesto por ciudadanos elegidos por el Congreso del Estado, pero propuestos exclusivamente por el sector civil, cuya función será nombrar a los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, el cual será el órgano de vigilancia y creación de políticas públicas encaminadas hacia los tres grandes rubros en que se sustenta la labor del Sistema: Combate a la corrupción, Transparencia y Fiscalización de cuentas.

En este órgano se constituye una caja de resonancia de las denuncias sociales: se le faculta para recibir, por cualquier medio, quejas y denuncias de hechos vinculados con actos de corrupción, falta de transparencia o mal manejo de los recursos públicos para posteriormente elevar los asuntos al Consejo Coordinador, para su trámite y resolución.

El corolario del Sistema es el Consejo Coordinador integrado por el Procurador General de Justicia, el Presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Presidente del Consejo de la Judicatura, el Presidente del Tribunal

² Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2011/10/31/politica/017a1pol>

³ *Para mayor abundamiento, véase:* <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

de Justicia Administrativa, el Auditor Superior del Estado, el titular de la Contraloría y Transparencia del Gobierno del Estado, y tres integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, de entre los cuales, uno será el Presidente, quien a su vez lo será del Consejo Coordinador. Aunque con las reformas constitucionales que van aparejadas quizá convenga que entren los especialistas en materia de corrupción, por ejemplo:

- El fiscal especializando en combate a la corrupción, en lugar del Procurador (futuro fiscal general).
- El magistrado especializado en corrupción, en lugar del Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

De esta forma, como puede apreciarse, y aprovechando que los antecedentes de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana son la especialidad en transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, litigio administrativo / penal y combate a la corrupción, vemos que cada autoridad representada en el Consejo está vinculada con alguno de los ejes o pilares del S. E. A. y tiene a su vez una contraparte ciudadana vigilante y propositiva, dotada con el mismo peso que las autoridades pues se contempla un voto para cada miembro. Aunque con las reformas constitucionales que van aparejadas quizá convenga que entren los especialistas en materia de corrupción, por ejemplo:

- El fiscal especializando en combate a la corrupción, en lugar del Procurador (futuro fiscal general).
- El magistrado especializado en corrupción, en lugar del Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

La condición de minoría de los asientos ciudadanos en el Consejo Coordinador se salva al ser un ciudadano quien lo preside y encausa los debates garantizando así una auténtica paridad cualitativa en los trabajos al seno de este órgano del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León. Asimismo, es este funcionario quien representa al S. E. A. por lo que no existe la posibilidad de que las autoridades intervengan negativamente en los trabajos del mismo, por ejemplo, negándose a convocar, o siendo omisos en estudiar algún tema en especial.

Un tema de preocupación es el imperativo contenido en el decreto emitido por el legislativo federal en cuanto a la armonización de los ordenamientos estatales recogiendo el Sistema Nacional Anticorrupción.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado por medio de sus órganos competentes en cuanto a la libertad de las legislaturas estatales para legislar en materias concurrentes reconociendo la libertad de ir más allá en el espíritu garantista del legislador federal, como a continuación nos referimos:

Época: Décima Época

Registro: 2008026

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo IV

Materia(s): Constitucional

Tesis: IV.2o.A.2 CS (10a.)

Página: 3035

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ELLAS, TRATÁNDOSE DE FACULTADES CONCURRENTES.

De conformidad con lo sostenido por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 3a./J. 10/91, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, página 56, de rubro: "LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.", el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece relación de jerarquía entre legislaciones federales y locales, y cuando se está ante una aparente contradicción entre ellas, ésta debe resolverse atendiendo a qué órgano es competente para expedir el ordenamiento, de acuerdo con el sistema de competencia que nuestra Carta Magna dispone en su artículo 124; y en concordancia con lo determinado por el Pleno del referido Máximo Tribunal en la jurisprudencia P./J. 142/2001, difundida en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", en el sentido de que en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, y que será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes mediante una ley general, se concluye que no se transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, cuando se origine un conflicto entre una ley federal y una ley local, tratándose de facultades que se ejercen simultáneamente por las entidades federativas y la Federación,

respecto de una misma materia y que, en una ley general emitida por el Congreso de la Unión se determine la forma y términos de la participación de esos entes, toda vez que dicho principio se vulneraría en caso de que la ley federal o la local contradijeran las disposiciones de aquélla en cuanto a la competencia concurrente, por el grado superior que tiene sobre las leyes secundarias referidas conforme al precepto constitucional aludido, mas no porque éstas pudieran contener normas que se contradigan entre sí, dado que el artículo 133 constitucional no establece relación de supra o subordinación entre las legislaciones federales y locales y, consecuentemente, se encuentran en un plano de igualdad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 194/2014. Grupo Quintín del Norte, S.A. de C.V. 11 de septiembre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Griselda Tejada Vielma.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Octava Época

Registro: 207030

Instancia: Tercera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo VII, Marzo de 1991

Materia(s): Constitucional

Tesis: 3a./J. 10/91

Página: 56

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.

Amparo en revisión 1838/89. Bufete Jurídico Fiscal, S. A. de C.V. y otros. 14 de mayo de 1990. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo Mac Gregor. Secretario: José Juan Trejo Orduña.

Amparo en revisión 3776/89. Carracedo Alimentos, S. A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 252/90. Direvex, S. A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 2118/89. Constructora Copan, S. A. de C.V. 6 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 2010/90. Sales del Bajío, S. A. de C.V. 13 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 10/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno. Por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte.

Época: Novena Época

Registro: 187982

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XV, Enero de 2002

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 142/2001

Página: 1042

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades

federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

En la especie, y en virtud de los criterios antes transcritos, esto se traduce en la posibilidad de establecer mecanismos más restrictivos para el control y combate a la corrupción superando así el espíritu del legislador federal, la *ratio legis* de la ley general. Es así que concebimos un sistema vinculante, coercitivo y verdaderamente tutelar de la legalidad, la transparencia y el buen uso de los recursos públicos. El imperativo contenido en el transitorio segundo del decreto por el que se expide la ley federal que crea el Sistema Nacional, señala expresamente la obligación a cargo de las legislaturas estatales de *expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes*. No queda claro, sin embargo, cuál es el alcance de este categórico, de cara a la libertad de los Estados para legislar libremente en aquello que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se reserve expresamente al Congreso de la Unión.

Conviene asimismo precisar qué significa cada uno de estos conceptos y sus repercusiones en el marco de la libertad del Estado para legislar en esta materia. Primeramente, el decreto federal nos obliga a expedir una ley contemplando un sistema anticorrupción. Este acto no agota, sin embargo, el imperativo: paralelamente, y en segundo lugar, debe *adecuarse* las normas correspondientes al mismo, siguiendo el modelo federal.

Así, se han presentado tres posibles vías para dar cumplimiento al decreto federal, al expedir la ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León: una es *homologar* el proyecto estatal con lo aprobado en el nivel federal, otra

es replicar el modelo federal *copiando* la ley general, y finalmente, *armonizar* el sistema estatal con lo preceptuado en lo federal.

Al efecto, la Real Academia Española define el vocablo “homologar” en su Diccionario de la Lengua Española como un verbo transitivo significando “equiparar, poner en relación de igualdad dos cosas.” Aplicado al caso que nos ocupa, la homologación del sistema estatal al federal implicaría la existencia de un sistema en el Estado y que éste presente discrepancias con el federal. No existiendo a la fecha un sistema estatal, resulta que la homologación es materialmente imposible, por lo que debe ser otro el sentido del decreto federal, es decir, la intención del Congreso de la Unión.

Surge entonces la idea de copiar, o replicar, la norma federal en el Estado. A continuación exploraremos la propuesta de “copiar” la reforma federal y demostraremos su improcedencia, de cara a los vicios que presenta y que queremos evitar en el Estado.

Aparece entonces una tercer solución: la de armonizar el proyecto con los planteamientos federales. La Real Academia Española define el término como el verbo transitivo cuyo significado es “poner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que pueden y deben concurrir a un mismo fin.”

Evidentemente, tomando el Pacto Federal a que se refiere el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y siguiendo la lógica del decreto del 18 de julio de 2016 nos resulta evidente que la intención del Legislador Federal fue que en los Estados se crearan instituciones cuya finalidad sea la plasmada en la ley que nos ocupa: un sistema de combate integral a la corrupción y la orquestación de las reformas necesarias para su mejor funcionamiento.

Así las cosas, en tanto no se exceda en perjuicio del fin de la ley federal la acción del legislador local puede *ampliar* el abanico de protección de los intereses públicos fundamentales traducidos en la custodia anticorrupción, la transparencia y la rendición de

cuentas. Sirve de soporte asimismo el dictamen del proyecto de decreto⁴, donde se aprecia que la intención del Legislador Federal es precisamente crear un organismo que privilegiando la participación ciudadana defina mecanismos eficaces para el combate a la corrupción.

Por lo tanto es de concluirse que siempre que no se traicione el espíritu de la reforma federal, en los Estados puede irse más allá desarrollando a ulterior la *ratio legis* de la Ley General: podemos dotar al Estado de mejores mecanismos que los garantizados en lo federal, instituciones más participativas en relación con la sociedad, y órganos más sensibles a los temas de la Ley General, con respuestas más contundentes.

En el artículo 36, fracción I de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se prevé la obligación a cargo de las legislaturas estatales de desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, de la siguiente forma:

Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:

I. Deberán contar con una integración y atribuciones *equivalentes* a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional;

Siendo propio lo señalado en cursiva, es transcripción integral lo anterior, y se plantea, además de lo que ya hemos analizado en este apartado, el problema de interpretar el significado de “atribuciones equivalentes”. El Diccionario de la Real Academia Española define el vocablo “equivalente” como un adjetivo “Dicho de una persona o de una cosa: que equivale a otra.”

A su vez, “equivaler” es un verbo intransitivo significando “Dicho de una persona o de una cosa: Ser igual a otra en la estimación, valor, potencia o eficacia;” y finalmente “equivalencia” es definida como el sustantivo definido como “Igualdad en valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas o personas.”

⁴ Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. Véase: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/Proyecto-de-Dictamen-en-materia-del-Sistema-Nacional-Anticorrupcion.pdf>

De lo anterior es de concluirse que en efecto: la intención del Legislador federal es la creación de un ente similar en características y fines que el federal, pero sin limitación competencial, es decir, que podemos ir más allá de lo establecido por el Congreso de la Unión, como proponemos que así sea para Nuevo León.

La intención del Legislador Federal no fue que los Estados replicaran el Sistema Nacional Anticorrupción, en cuyo caso habría sido inconstitucional pues las leyes generales buscan dar un techo y un piso, un marco sobre el cual pueden los Estados y sobre todo sus Legislaturas actuar, y no quedar atadas de manos.

En el espíritu del federalismo, se instruye a las Legislaturas Estatales, teniendo en cuenta las circunstancias propias de cada Estado, a expedir sus propias leyes, evidentemente, teniendo en cuenta sus ordenamientos e instituciones para *adaptarse* al marco normativo, no para *someterse* y copiarlo.

Ahora bien, con la única salvedad del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano, las distintas bancadas en el Congreso del Estado presentaron el pasado miércoles 9 de noviembre una iniciativa de reforma constitucional en relación con el tema de anticorrupción. Dicha reforma no se garantiza plenamente como mecanismo para la verdadera implementación del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, se circunscribe a repetir lo planteado en la reforma federal, como a continuación veremos:

a) La Procuraduría General de Justicia del Estado.

Este importantísimo órgano, clave para el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, continúa en la iniciativa en estudio vinculado a la voluntad coligada de Gobernador y Congreso por lo que no puede garantizarse su autonomía y por ende, su imparcial funcionamiento.

Además de este problema, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en el sentido de que el Ministerio Público es naturalmente indivisible y único en cuanto al monopolio de la acción persecutora de los delitos, como se confirma en el siguiente criterio:

Tesis: 1.7o.P.7 K	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	172910	3 de 6
Tribunales Colegiados de Circuito	Tomo XXV, Marzo de 2007	Pag. 1781	Tesis Aislada(Común)	

REVISIÓN ADHESIVA. EL TÉRMINO PARA QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL DE LA FEDERACIÓN LA INTERPONGA DEBE CONTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LE HAGA DEL AUTO ADMISORIO DEL RECURSO PRINCIPAL, Y NO AQUELLA QUE EL JUZGADO DE AMPARO REALICE AL FISCAL DE SU ADSCRIPCIÓN, DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD E INDIVISIBILIDAD QUE RIGEN A DICHA INSTITUCIÓN.

El término de cinco días dentro del cual la representación social debe interponer el recurso de revisión adhesiva a que se refiere el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, debe contarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación que el Tribunal Colegiado de Circuito le haga del auto admisorio del recurso principal, con fundamento en el precepto 29, fracción III, en relación con el numeral 28, fracción III, ambos de la ley reglamentaria invocada, en virtud de que, de conformidad con el artículo 90 del citado ordenamiento legal, corresponde al tribunal de alzada calificar la procedencia del recurso de revisión interpuesto, a efecto de admitirlo o desecharlo, según sea el caso, y notificar tal determinación al agente del **Ministerio Público** de la Federación de su adscripción; por lo que para fines del cómputo a comento, es innecesario que el Juez de amparo notifique al fiscal de su adscripción el acuerdo de admisión del recurso principal, pues si bien, acorde con el artículo 50, fracción IV, de la Ley de Amparo, la representación social de la Federación es parte en el juicio constitucional y puede interponer los recursos previstos en el propio ordenamiento legal, su intervención se materializa a través de los agentes y órganos que lo representan en cada uno de los lugares en que se encuentran establecidos los órganos jurisdiccionales, atendiendo a los principios de unidad e **indivisibilidad** que rigen a tal institución y determinan su actuar, conforme a los cuales, los agentes del **Ministerio Público** de la Federación son parte de un todo que sólo se divide para atender eficazmente sus funciones, pero actuando como un solo ente que representa el interés de la sociedad y el Estado; además de que al representante social adscrito al juzgado de amparo, en cumplimiento a los citados principios, le corresponde la carga procesal de estar al pendiente y vigilar la prosecución del procedimiento, a fin de estar en aptitud de hacer valer, en su caso, los recursos legales que procedan conforme a la ley, máxime cuando debido a su adscripción ya tenía conocimiento de que la parte quejosa había interpuesto ante ese órgano jurisdiccional el recurso de revisión principal que se encontraba pendiente de admisión por parte del Tribunal Colegiado de Circuito.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Reclamación 6/2006. 15 de noviembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Hugo Luna Ramos. Secretario: Jorge Roberto Flores López.

Lo que busca la bancada de Movimiento Ciudadano⁵ es dotar de completa y entera independencia funcional e institucional a la Procuraduría General de

⁵ Véase *ad-infra*.- "Procurador independiente."

Justicia del Estado, ya que la selección consensada de manera pública del Procurador no habría lugar a la imparcialidad y se elegiría al más apto para el cargo de la futura Fiscalía.

A partir de una convocatoria pública dirigida a las mejores universidades del Estado de Nuevo León nombra las 4, así como también a los colegios y barras de abogados, institutos de investigación jurídica, la convocatoria buscará conocimiento y vocación en la procuración de justicia, tutela de los derechos fundamentales, disciplina en la carrera judicial y buena reputación, entre otros estándares exigentes.

La propuesta del grupo legislativo de Movimiento Ciudadano es reformar la fracción XXIII del artículo 63 de la Constitución Local a fin de eliminar el requisitos de aprobación de la propuesta para el cargo de Procurador hecha por el Ejecutivo y adecuarlo para que de ahora en adelante el H. Congreso integre una lista de al menos 10 aspirantes al cargo de Procurador General de Justicia del Estado de Nuevo León, lo anterior por medio de convocatoria pública, la cual deberá ser aprobada por las 2/3 partes de los integrantes del Congreso, la cual será enviada al Ejecutivo. A fin de brindar certeza jurídica al gobernado, y evitar dejar acéfala esta importantísima institución, en el caso de que el Ejecutivo no reciba la lista en el plazo que se señale, tendrá la facultad de enviar una terna al H. Congreso y éste mismo, con base en la terna y previa comparecencia de los candidatos, designará al Procurador con el voto de 2/3 partes de sus integrantes. Ahora bien, si el Ejecutivo no envía la terna en un plazo determinado, el H. Congreso tendrá determinado plazo para designar al Procurador de entre los candidatos de la lista principal, en el caso de que el H. Congreso no haga la designación en esos plazos, el Ejecutivo designará al Procurador de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna.

Adicionalmente, un error en el proceso de selección del Procurador es el de la insaculación, en cada etapa del proceso de selección debe irse removiendo de las propuestas al postulado más débil, de manera que se garantice que sólo los candidatos más aptos vayan quedando, con la intención de que, en la insaculación, la suerte se decida sólo entre los más calificados.

Con la iniciativa propuesta, no sólo se homologa a nivel federal la institución de la Procuraduría General de Justicia con Fiscalía General de la República

constituyéndola en un ente totalmente autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, sino que también blindamos a esta institución en contra de intereses partidistas, ya que la decisión para elegir al Procurador sería colegiada entre la ciudadanía, el ejecutivo y el legislativo del Estado de Nuevo León.

Además del Procurador,⁶ existen otros funcionarios cuya designación sigue dependiendo del Congreso y por lo tanto siguen teniendo un claro tinte partidista y tendencioso:

- Auditor Superior del Estado;
- Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción;
- Ciudadanos integrantes del Comité de Participación Ciudadana;⁷
- Comisionados Ciudadanos de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Mientras exista injerencia directa en la designación, no podrá haber verdadera transparencia. El Congreso del Estado no puede ya formar parte, ni aún indirectamente ser el órgano que expide el nombramiento de los órganos garantes de la legalidad y transparencia; esa hipótesis está evidentemente superada cuando vemos instituciones claramente sesgadas hacia el Ejecutivo y con motivos evidentemente partidistas.

El Legislativo es el órgano de representación social por antonomasia: en él tienen cabida todas las corrientes ideológicas, todos los sectores sociales, es el contrafuerte que hace oír la voz de todos los sectores matizando así la democracia impartiendo fuerza a las minorías; sin embargo, las últimas legislaturas no han sido la llamada “casa del pueblo”, sino más bien el escenario de batallas partidistas cuya victoria

⁶ Conforme a la reforma constitucional para la Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, se propone cambiar su denominación a “Fiscal General de Justicia”.

⁷ *Confróntese:* Artículo 18, fracción II, inciso f) del proyecto de ley del Congreso del Estado.

no se traduce en el bienestar del gobernado, sino de los caciques políticos que parecen servir algunos legisladores.

La concepción misma del Congreso privilegia el pluralismo, más aún: no funciona adecuadamente sin él. No estamos en contra del pluralismo ni del debate, nos pronunciamos claramente en contra del abuso partidista de que es objeto cuando la voz de la razón es aplastada por el peso de las mayorías que anteponen intereses ajenos al legítimo bienestar del gobernado en el ejercicio político.

Es así que, no obstante que la propia Constitución propone mecanismos de control al proceso de nombramiento de determinados funcionarios públicos, como por ejemplo, el voto por mayoría absoluta, persiste la práctica de las negociaciones, y en tratándose del nombramiento de puestos clave, que posteriormente serán parte del Sistema Estatal Anticorrupción, es inadmisibles incluso la más remota parcialidad.

En efecto: el origen ciudadano de las propuestas para la designación de los funcionarios que a la postre integrarán el Sistema garantiza su imparcialidad por lo que debe el Legislativo intervenir sólo en la convocatoria y posterior selección de los mejores perfiles para los puestos clave, los cuales ya la Constitución demanda integrar mediante un proceso de selección colegiado en un espíritu de procuración del mejor candidato.

No basta, en atención a lo anterior, el origen ciudadano de los funcionarios, sino que además, frente a cada uno de ellos, en función de su área competencial, debe tener un ciudadano integrante del Consejo de Participación Ciudadana que le complemente, le cuestione y vigile.

Así, la siguiente tabla expresa la forma en que concebimos este nuevo sistema de pesos y contrapesos al seno del Consejo Coordinador:

Esta mejor la tablita:

Autoridades por especialidad

Ciudadano especialistas (3 de 5) en el Consejo Coordinador rotativo.

Procurador General de Justicia; Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa; Presidente del Consejo de la Judicatura ⁸ .	Abogado litigante especialista en derecho penal y/o procedimiento contencioso administrativo.
Comisionado de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ciudadano con antecedentes en transparencia y participación ciudadana.
Auditor Superior del Estado	Ciudadano con antecedentes en fiscalización.
Titular de la Contraloría y Transparencia Gubernamental.	Ciudadano con experiencia en responsabilidades administrativas.

Presidente del Consejo Coordinador.

Si la intención del legislador federal fue la creación de un órgano de vinculación ciudadana con las autoridades involucradas en la legalidad y transparencia, entonces para darle funcionalidad debe verdaderamente haber un equilibrio entre éstas y aquéllos, de otro modo, y como típicamente sucede con las minorías, la voz ciudadana será acallada por el voto sonoro de una mayoría de autoridades coligadas entre sí y dependientes de los órganos que deberían vigilar.

Otro tema en que es mejorable la iniciativa en comento, es el ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior.⁹ La A. S. E. N. L. sigue vinculada al Congreso y por lo tanto sigue siendo politizada su función. La supuesta autonomía que se le otorga en el artículo 63 fracción XIII es sólo demostrativa, no hay facultades para que verdaderamente realice sus atribuciones sin la aprobación final del Congreso. Éste sigue teniendo la última palabra y por votos puede revertir lo que la Auditoría revise y cuestione.

⁸ La Coalición Anticorrupción propone, adicional a la figura del Fiscal General de Justicia, la creación de una Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción; para efectos ilustrativos, se menciona la Procuraduría, pero en su momento se estudiará la conveniencia de que sea el Fiscal Especializado quien integre este órgano.

⁹ Véase *ad-infra*.- "Facultades de fiscalización."

Si no existen los medios para garantizar que el trabajo de revisión y fiscalización de las cuentas públicas será autónomo e independiente de todo sesgo partidista, uno de los pilares en que se sustenta el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León será deficiente e inoperativo. No existen los medios para hacer eficaz la labor de fiscalización “preventiva” de la Auditoría, por lo que debe esperarse a que el ente fiscalizado presente su cuenta pública, ésta sea analizada y dictaminado, *y luego* esperar la aprobación del Congreso del Estado, lo que puede tardar años en ocurrir corriéndose el riesgo de desvanecimiento de pruebas, o de complicarse aún más la sanción de los corruptos.¹⁰

Más aún: algunas de las cuentas públicas caprichosamente aprobadas por el Congreso del Estado presentaban *salvedades*, es decir, observaciones no solventadas incluso de ejercicios anteriores, que no fueron resueltas y persisten año con año. La Auditoría puntualmente hace los correspondientes señalamientos, pero la conveniencia política partidaria orilla a negociaciones que hacen aprobarse por la fuerza del “mayoriteo” las cuentas ilegales.

Los titulares de los órganos internos de control NO son ciudadanos ni se garantiza la imparcialidad, pues se atribuye al Poder Judicial y a los mismos órganos proponerlos. Van a crear un club social de ficción anticorrupción.

En materia de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, se confiere a la ASENL la facultad de investigar (lo que puede escapar en muchos casos de su ámbito natural competencial) y corresponde al Tribunal de Justicia resolver. Pero siguen ambos estando supeditados a los poderes para el nombramiento de sus titulares, por lo que no se garantiza una auténtica imparcialidad.

Adicional a lo hasta aquí señalado, conviene respecto de las funciones de fiscalización: que siendo público el carácter dado en la Constitución Política del Estado

¹⁰ Algunas de las cuentas públicas de José Natividad González Parás, de Rodrigo Medina de la Cruz y de Margarita A. Arellanes Cervantes fueron dictaminadas en un período extraordinario de sesiones celebrado en agosto de 2,016 ¿a qué si no a conveniencias políticas obedeció que las de las últimas se rechazaran en menos de un año de que dejaron el cargo, y las del primero tardaran más de cinco años en dictaminarse? Como éste, hay numerosos ejemplos.

Libre y Soberano de Nuevo León al informe de resultados de la cuenta pública, y siguiendo el espíritu de transparencia y ciudadanización de los asuntos públicos, debería hacerse obligatorio que a toda cuenta pública se agregue un documento sintetizando las acciones de la Auditoría resaltando las irregularidades encontradas, las respuestas dadas por el ente fiscalizado y si existen o no acciones ameritando el fincamiento de algún tipo de responsabilidad.

La reforma aquí analizada resulta “tibia” pues deja al criterio del Auditor Superior el proceder o no a la promoción de responsabilidades derivadas de la cuenta pública; el derecho no se transige, se aplica y mientras no sea obligatoria por ministerio de ley –con la debida responsabilidad por incumplimiento de este categórico- la acción de responsabilidad correspondiente, la Auditoría Superior no será un auténtico garante de la legalidad, sino que sus resoluciones seguirán siendo moneda de cambio entre los partidos.

En materia de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, se confiere a la ASENL la facultad de investigar (lo que puede escapar en muchos casos de su ámbito natural competencial) y corresponde al Tribunal de Justicia resolver. Pero siguen ambos estando supeditados a los poderes para el nombramiento de sus titulares , por lo que no se garantiza una auténtica imparcialidad.

Además de lo anterior, muy grave resulta que en el proyecto de reforma constitucional en estudio no se prevé lo que ha de entenderse por “actos” o “hechos de corrupción,” lo cual, desde origen genera inconsistencia en el ámbito de aplicación de la norma. Jurídicamente no basta la vinculación ideal entre la norma adjetiva y el ordenamiento sustantivo, sino que debe preverse material y formalmente en la norma, máxime en tratándose de dispositivos punitivos, como en la especie.

Por esto, y para garantizar la legalidad y el principio de primacía constitucional, debe la *norma normarum* definir previamente los conceptos, o al menos remitir su conceptualización al ordenamiento secundario.

Esta falta de vinculación conceptual entre normas podría llegar a hacer nugatoria la aplicación de la ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de

Nuevo León al no establecerse de manera concreta su ámbito de aplicación: si se pretende que los “actos” o “hechos de corrupción” sean los supuestos de ilicitud previstos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, entonces *debe* señalarse como competencia de los órganos la aplicación de dicho cuerpo de leyes.

En el caso de la reforma en estudio en el Congreso,¹¹ no se prevé dicha relación lógico-jurídica entre norma de instrucción procesal (la del Sistema) y la fuente de las conductas sancionables; es por ello que se ha hecho hincapié en repetidas ocasiones en la importancia de la capacidad coercitiva del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León como parámetro para su operatividad: la potestad sancionadora consistente en *hacer* que *a su vez* las autoridades correspondientes *hagan* o lleven a cabo un procedimiento determinado es justamente la esencia del Sistema. Las facultades que ya tienen las autoridades van a ser ahora *obligadamente* ejercidas, lo cual no implica –pues sería inconstitucional- un juicio previo respecto de la conducta denunciada, sino dar *inicio* a las facultades de investigación o de sanción, en su caso.

Asimismo, otro desatino, aunque más salvable, es la propuesta de requisito de los treinta y cinco años de edad mínima para ocupar el cargo de Fiscal General de Justicia y Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, no sólo resulta inconstitucional, de cara a la garantía constitucional de igualdad jurídica, sino que además contrasta con la edad mínima que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León se exige para ser gobernador: treinta años. Ambas exigencias resultan anacrónicas y discordantes con una sociedad integrada en su mayoría por jóvenes, y donde se demanda cada vez más espacios de participación.

¹¹ *Confróntese*: Artículo 9no de la iniciativa del Congreso, y artículo 19 inciso h) del proyecto de ley propio; este dispositivo remite a la ley de la materia cuando se trata de resoluciones vinculantes constituyendo el vínculo lógico-jurídico necesario para ligar la ley del S. E. A. con la respectiva, que pudiera ser, según la naturaleza del hecho de que se trate, el Código Procesal Penal, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, o la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León.

De la mano con los esfuerzos del Congreso, la Coalición Anticorrupción, integrada por un grupo de ciudadanos versados sobre el tema y con la visión de que Nuevo León cuente con el mejor sistema anticorrupción del país, proponen los siguientes puntos nodales como parámetros para un eficiente Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, sobre los cuales coincidimos y abundaremos posteriormente:

PUNTO NODAL	DESCRIPCIÓN O ELEMENTOS
1	<p>Construcción de una agenda compartida entre la ciudadanía y el Congreso, consensando los puntos nodales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer tiempos de manera clara y suficiente en un calendario consensado entre ambas partes, para la elaboración de las reformas del Sistema Estatal Anticorrupción. • Establecer un método de trabajo legislativo, coordinado e incluyente con la ciudadanía. <i>¹²El sistema busca crear u órgano que vincule autoridades y ciudadanía en un eficiente sistema de pesos y contrapesos en el que sean los ciudadanos quienes vigilen el quehacer de las autoridades.</i>
2	<p>Transformar la Procuraduría General del Estado en una Fiscalía General con autonomía plena.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer la autonomía estructural, presupuestaria y funcional de la Fiscalía General de Nuevo León. • Establecer un método para elegir al Fiscal General, que garantice su independencia, capacidad y honestidad. <i>Mientras el Procurador tenga vínculo con el Ejecutivo, no tendrá verdadera independencia y no ser garante de la legalidad de los actos del Gobernador. Pero tampoco puede ser nombrado por el Congreso, pues podría paralizar al ejecutivo si es parcial y/o partidista.</i>
3	<p>Fiscalía Especializada en Materia Anticorrupción, con autonomía funcional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar autonomía presupuestaria y de gestión, dentro de la Fiscalía General. • Establecer un método para elegir al Fiscal Anticorrupción, que garantice su independencia, capacidad y honestidad. <i>Respetando la indivisibilidad del ministerio público es correcto independizar al procurador y solamente en la gestión la autonomía del nuevo fiscal especializado en combate a la corrupción.</i>
4	<p>Mayor participación ciudadana en el S. E. A., que en el Sistema.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un mecanismo legal que asegure mayor pluralidad en la composición del Comité de Selección del S. E. A.

¹² Lo señalado en letra cursiva es propio y señala los puntos en los que coincidimos.