

## HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales le fueron turnados para su estudio y dictamen, las siguientes iniciativas:

- I. En fecha 22 de septiembre de 2008, fue turnado el expediente legislativo número **5315/LXXI**, formado por motivo del escrito presentado por el C. Diputado Guillermo Gómez Pérez, integrante del Grupo Legislativo del Partido de la Revolución Democrática a la LXXI Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, mediante el cual presenta iniciativa de adición de una fracción VIII al artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
  
- II. En fecha 21 de septiembre de 2009, fue turnado el expediente legislativo número **5920/LXXII**, formado por motivo del escrito presentado por la C. Diputado María de los Ángeles Herrera García, integrante del Grupo Legislativo del Partido de la Revolución Democrática a la LXXII Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, mediante el cual presenta iniciativa de adición de una fracción VIII al artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

**III.** En fecha 1º de junio de 2009, fue turnado el expediente legislativo número **5781/LXXI**, mismo que contiene el proyecto de iniciativa de reforma al artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, propuesto por el C. Ernesto Arturo Leal, Coordinador de Acción Política del Partido Acción Nacional, a fin de establecer el servicio comunitario como sanción por violación a reglamentos administrativos.

**IV.** En fecha 13 de agosto de 2010, la C. Diputada Brenda Velázquez Valdez, por el Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, y el C. Luis Susarrey Flores someten a consideración de esta H. Asamblea el expediente legislativo número **6453/LXXII**, mismo que contiene iniciativa de reforma al artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a fin de establecer la figura del trabajo a favor de la comunidad como sanción por violación a reglamentos administrativos.

Con el fin de haber proveído el requisito fundamental de dar vista al contenido de la solicitud ya citada y según lo establecido en el artículo 47 inciso b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, quienes integramos la Comisión de Dictamen Legislativo que sustenta el presente documento, consignamos ante este Pleno los siguientes:

## ANTECEDENTES

### I.- Expediente Legislativo número 5315/LXXI

Menciona el promovente que es de pleno conocimiento para la H. Asamblea, que en el Estado ya funcionan tribunales penales de preparación y del juicio oral que están conociendo y por consecuencia, juzgando respecto de algunas figuras delictivas mencionadas en el Código Penal, por lo que se van dando gradualmente los primeros pasos para la implementación e instrumentación de un Sistema Penal Oral Acusatorio, regido bajo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación de conformidad con los fines y propósitos de las reformas federales a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 y demás de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Justicia Penal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Junio del año 2008.

Enfatiza el promovente que la Constitución General de la República con motivo de las reformas mencionadas en el párrafo anterior, ya reconoce de manera expresa la figura jurídica denominada *presunción de inocencia* según lo preceptuado en el artículo 20, fracción primera de su apartado B, de lo cual se concluye textual y categóricamente que esa premisa legal por

décadas aceptada solamente de manera implícita y que tuvo su origen en el Derecho Romano donde el jurista Ulpiano sostenía “Que nadie puede ser condenado por sospechas, porque es mejor que se deje impune un delito de un culpable que condenar a un inocente”, ha dejado de ser un principio jurídico para convertirse fundamentalmente en una regla obligatoria de tratamiento para todo acusado, desde que inicie un proceso hasta su culminación.

Manifiesta que sin embargo ahora se otorga rango de una garantía procesal constitucionalizada como un derecho fundamental inviolable del acusado en congruencia con esa decisión del constituyente en el sentido de reivindicar la institución de la presunción de inocencia que, solamente se había aceptado en Tratados Internacionales suscritos por nuestro País para reformarla ahora, en derecho vigente de observancia obligatoria para la autoridad y con el propósito de que en nuestro Estado, en ningún proceso penal oral o escrito los acusados consideren vulnerados sus derechos que el máximo ordenamiento de la nación les concede.

Propone que se reforme a la brevedad posible la Constitución Política del Estado de Nuevo León adicionando una fracción séptima al apartado A del artículo 19, pasando la actual a octava a ser novena y recorriéndose las demás en forma sucesiva, para incluir el principio de presunción de inocencia.

## **II.- Expediente Legislativo número 5920/LXXII**

Lo enunciado por el promovente es textual a lo transcrito en el anterior expediente enunciado; señalando que el propósito de la presente iniciativa es enriquecer el mismo y fundamentalmente hacer una corrección al proyecto de decreto, a fin de presentarlo con claridad y precisión para conseguir la aprobación de esta legislatura, conforme a una exposición de motivos debidamente fundada y motivada.

## **III.- Expediente Legislativo número 5781/LXXI**

Refiere el promovente que a lo largo de la historia, las sociedades han evolucionado al grado de perfeccionar, entre otras cosas, sus sistemas jurídicos, a fin de establecer y regular situaciones específicas tendientes a mantener el orden y la convivencia social.

Señala que desde la época de las civilizaciones antiguas, ha imperado como medio para hacer cumplir la ley, el de castigar a quien la viole, es decir, el imponer una sanción que busque reparar el daño y evitar la reincidencia del sujeto, dominando en estos años la cultura jurídica de la represión a través de

medios que, de aplicarse en la actualidad, serían contrarios a prácticamente todos los tratados y declaraciones internacionales sobre derechos humanos y, en el caso de México, a la Constitución Federal.

Además, manifiesta que en la actualidad, y tomando en cuenta los avances jurídicos que han dado origen a la complejidad y alcances de la legislación, existe una clara tendencia hacia la cultura de la prevención, ya que se ha demostrado que el incrementar el rigor de las penas, si bien disminuye la incidencia, no necesariamente representa la solución idónea para erradicar el problema de raíz de que se trate.

De igual forma, quien propone hace referencia a la supremacía constitucional y a la autonomía del municipio como entidad de derecho público, el cual, entre otras cosas, se encuentra facultado por la *Carta Magna* para la imposición de penas administrativas, lo cual ha traído como consecuencia positiva la eficacia en la aplicación del derecho por razón de materia, competencia, cuantía, y grado.

Aunado a eso, reconoce que con el paso de los años los municipios del país, de acuerdo a sus necesidades, han expedido reglamentos e incrementado el número y la complejidad de las sanciones administrativas sin antes estudiar las circunstancias sociales del entorno.

Dado a lo anterior, el promovente cuestiona: ¿Es en realidad esta la única solución de las conductas antisociales?, ¿Está siendo eficaz en su totalidad el Estado mexicano a través de sus entes de gobierno al aplicar medidas punitivas por la realización de conductas antisociales en el ámbito administrativo?

En el mismo sentido, expone su punto de vista personal y toma en consideración las reformas realizadas a la Constitución Federal y a Reglamentos de las diferentes ciudades del país, considera que las autoridades han acertado en incrementar algunas sanciones por faltas administrativas e incluso en tipificar como delito la pinta ilegal de bardas conocida como "Graffiti". Indica que lo anterior ha tenido sin duda alguna resultados medibles, pero no por ello han logrado generar conciencia en los ciudadanos sobre las implicaciones de sus actos.

Por lo tanto, manifiesta que la aplicación del servicio comunitario como sanción administrativa por infracciones a los reglamentos municipales, ayudará a prevenir dichas conductas antisociales, haciendo al sujeto partícipe de la reparación del daño causado, toda vez que las multas de carácter pecuniario atentan en muchas ocasiones contra el principio de equidad que defiende nuestra *Carta Magna*.

Plantea que con la pretensión de reformar los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno más la creación de reglamentos específicos en los

ayuntamientos que regulen la aplicación, operación y supervisión del servicio comunitario, es necesario hacer modificaciones a la Constitución Local, a fin de que ésta esté homologada con la Constitución Federal, ya que como Ley Suprema de la entidad debe abrir la puerta a los municipios como autoridad administrativa a imponer este tipo de sanciones, como opción del infractor para conmutar la multa o el arresto administrativo.

#### **IV.- Expediente Legislativo número 6453/LXXII**

Por lo que respecta al expediente legislativo en comento, esta Comisión ha de distinguir que el contenido textual y en materia es exactamente el mismo que lo transcrito en el expediente antes citado, únicamente modificando la expresión “servicio comunitario” por el concepto “trabajo a favor de la comunidad”. Al efecto, se procede a dictaminar por dichas iniciativas en el mismo sentido, al tenor de las siguientes:

Una vez impuestos del contenido del expediente de mérito, y atentos a lo previsto en el artículo 47 inciso c) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, esta Comisión ponente, para sustentar el resolutivo que se propone, nos permitimos consignar las siguientes:

### **CONSIDERACIONES**

Corresponde a este Congreso del Estado conocer sobre el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. En tal sentido, esta Comisión de Dictamen Legislativo, ha procedido al estudio y análisis de la iniciativa en cuestión, de conformidad a lo establecido en los diversos numerales 70, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 39, fracción II, inciso b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

En base a la dos primeras iniciativas de reforma de ley que hoy nos ocupa, quienes integramos este Órgano de dictamen legislativo, coincidimos en que hay importantes desafíos en el ámbito del derecho procesal constitucional, cuando los derechos de una víctima de un probable delito y los de un inculpado, presunto responsable de haberlo realizado, se confrontan en un proceso penal.

Empero, y como resultado de la aplicación de un sistema judicial penal inquisitorio en la tramitación de los juicios del orden punitivo, se generó un mito acerca de la inocencia del que participó en un hecho criminal.

A fin de evitar que siguiera sucediendo lo anterior, el Estado mexicano inicio un proceso de *transformación de sus estructuras*, a través de nuevas instituciones encargadas de velar por la protección de los Derechos Humanos

y de su sistema judicial, para orientarlo bajo los principios de publicidad, contradicción, continuidad e intermediación.

Ahora bien, el principio de “Presunción de Inocencia” se sustenta en la sana convivencia social, fundamentada en la razón colectiva de cualquier sociedad moderna, en la cual se establece a la inocencia de la persona como una regla. Un principio jurídico-penal en el que solamente a través de un juicio que demuestre la culpabilidad de la persona, el Estado podrá aplicarle una sanción.

De igual modo y atendiendo a lo anterior, la “Presunción de la Inocencia” en nuestro país no fue insertada de manera expresa en las disposiciones legales respectivas, pues ya se tomaba en cuenta por las autoridades, basadas en nuestra Constitución y en las leyes secundarias que de ella emanan.

Como muestra, encontramos que el artículo 1° de la *Carta Magna* Federal establece la protección a todos los individuos de las Garantías Individuales consagradas en ella, no pudiendo restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones estipuladas en la propia Constitución. De igual manera, el dispositivo 14° del máximo ordenamiento de la República, contempla la garantía del debido proceso, expresando otras restricciones para privar a cualquiera de sus derechos. En ese mismo tenor, de exigir

requisitos ineludibles para privar de la libertad o molestar a alguien, se advierte en los artículos 15°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20°, 23° y 102° de la Constitución Federal.

Otra vía para reconocer la “Presunción de la Inocencia”, tal y como lo mencionan los promoventes, fueron los tratados internacionales suscritos por México. Una tendencia cada vez más fuerte, por crear y aplicar disposiciones de índole universal, no sólo por la obligación constitucional que establece el artículo 133 del máximo ordenamiento de la República de reconocerlos como Ley Suprema, sino también, por motivos de política exterior.

Independientemente de lo expresado en los párrafos anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto, afirmando que la “Presunción de la Inocencia” es un principio constitucional, de especial y absoluta aplicación. Al respecto hay dos tesis aisladas que se complementan entre sí –“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” y “PRESUNCIÓN DE LA INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”. – sirven de guía para acreditar la “Presunción de la Inocencia” de los procesados en México. Dichos criterios, aunque no obligatorios por no constituir jurisprudencia, representan un fundamento de especial jerarquía por su noble origen y, por ser de los

criterios más recurridos por los Jueces para sustentar aquéllas determinaciones donde se privilegia la inocencia del inculpado.

A lo anterior se agrega el trabajo de los Constituyentes mexicanos, quienes atendiendo a los cambios ya señalados y, a la dinámica con la cuál se ha modificado la sociedad mexicana, el *18 de junio de 2008*, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, una serie de reformas encaminadas a transformar la Justicia Penal en el país. Una reforma que procura en todo momento, un justo equilibrio entre los derechos constitucionales de la víctima y las garantías procesales del inculpado, para que, en la medida de lo posible, se evite la contradicción tan evidente que aún prevalece en gran medida en nuestro sistema penal, pues la lógica jurídica nos señala que un inocente no puede estar privado de su libertad y, mucho menos ser tratado como responsable de los hechos que se le imputan, sin antes de recibir una sentencia condenatoria.

Atendiendo a esto, el H. Congreso de la Unión, reconoció de manera expresa la figura jurídica de la “Presunción de la Inocencia”, en el artículo 20, fracción I del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un avance a todas luces, ya que el acusado será, desde el inicio de un proceso hasta su culminación, un ciudadano inocente, hasta en tanto la parte acusadora no acredite fehacientemente lo contrario.

En este tenor, cabe mencionar que en los artículos transitorios incluidos en la reforma, se señala que las Entidades Federativas en el ámbito de su competencia, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio, y en ese tenor, *este Órgano Legislativo* ha dado cuenta, a través del procedimiento legislativo iniciado con el fin de homologar íntegramente la Constitución Política del Estado con la Federal, en materia de justicia penal y de seguridad pública, lo anterior dentro del expediente legislativo **5897/LXXI**, aprobado en primera vuelta por el Pleno del Congreso del Estado de Nuevo León en fecha 20 de Septiembre de 2010 y publicada su discusión en el Periódico Oficial del Estado en fecha 27 del mismo mes y año, en la que se ha implementado el Principio de presunción de inocencia en el artículo 19 de nuestra Carta Magna Local, que en esencia constituye el eje de la reforma constitucional al inicio mencionada.

Por otra parte, también con la intención de adecuar en nuestro sistema local las disposiciones constitucionales publicadas el día 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, con el mencionado expediente legislativo, también se incorporaron modificaciones al artículo 25 de nuestra Carta Magna Local, a fin de incluir el trabajo a favor de la comunidad como sanción hacia aquéllos particulares que infrinjan los reglamentos administrativos, lo que constituye materia de las dos últimas iniciativas objeto de este dictamen.

En este sentido, este Órgano de Dictamen Legislativo, estima loables las aportaciones a que los ordenamientos jurídicos del Estado se fortalezcan, y renueven; sin embargo, como se ha mencionado, en la actualidad ya se encuentran atendidas y en proceso, en gran medida las propuestas hechas por los promoventes en sus escritos de cuenta. Por lo que los integrantes de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales nos permitimos someter al criterio del Pleno de este Poder Legislativo, el siguiente:

## **ACUERDO**

**PRIMERO.**-Se dan por atendidas la iniciativas de reforma a los artículos 19 y 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, presentadas por los Diputados Guillermo Gómez Pérez y María de los Ángeles Herrera García, integrantes del Grupo Legislativo del Partido de la Revolución Democrática a la LXXI y LXXII, respectivamente, Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, así como por la C. Diputada Brenda Velázquez Valdez, perteneciente al Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional por la LXXII Legislatura, en conjunto con el C. Luis Susarrey Flores y la presentada por el C. Ernesto Arturo Leal, dado a las consideraciones esgrimidas en el cuerpo de este dictamen.

**SEGUNDO.**- Notifíquese del presente Acuerdo a los promoventes, de conformidad con lo establecido en el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Monterrey, Nuevo León

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales

**Dip. Presidente:**

Héctor García García

**Dip. Vicepresidenta:**

Brenda Velázquez Valdez

**Dip. Secretario:**

Tomás Roberto Montoya Díaz

**Dip. Vocal:**

Mario Emilio Gutiérrez Caballero

**Dip. Vocal:**

César Garza Villarreal

**Dip. Vocal:**

Héctor Julián Morales Rivera.

**Dip. Vocal:**

Hernán Salinas Wolberg

**Dip. Vocal:**

Jovita Morín Flores.

**Dip. Vocal:**

Fernando González Viejo

**Dip. Vocal:**

Jorge Santiago Alanís Almaguer

**Dip. Vocal:**

Juan Carlos Holguín Aguirre