

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia y Seguridad Pública, les fue turnado en fecha 13 de mayo de 2009, para su estudio y dictamen, el expediente número **5765/LXXI**, formado con motivo del escrito presentado por el C. Oscar Cano Garza, Diputado integrante del Partido Acción Nacional perteneciente a la LXXI Legislatura, y mediante el cual presenta iniciativa con proyecto de Decreto para reformar los artículos 63, fracción XIII; 85 fracción XXIV y 87, cuarto, quinto y sexto párrafos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y el artículo 107, fracción XXIX, y adición de una fracción XXX, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, en relación a la propuesta para designar Procurador General de Justicia en el Estado.

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

ANTECEDENTES:

Expone el promovente que la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, aprobada mediante decreto número 279, emitido por este Congreso, publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 22 de septiembre de 2008, tiene por objeto la regulación de la función ejecutiva encaminada hacia la procuración de la seguridad pública en el Estado y Municipios de Nuevo León, estableciendo las bases generales de coordinación entre las autoridades estatales y

municipales en esta área y fijar las condiciones generales para la profesionalización del servicio civil de carrera del personal e instituciones preventivas de seguridad pública del Estado y municipios.

Al mismo tiempo, explica que esta normatividad crea el denominado, “Sistema Integral de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León”, cuyo objeto es el de armonizar los distintos ámbitos de intervención que realizan las instituciones de seguridad pública del Estado y los municipios, en el marco de sus respectivas atribuciones, para la mejor procuración de la seguridad pública.

Menciona que para la operatividad del sistema a que se ha hecho referencia, se prevé la creación de un Instituto Estatal de Seguridad Pública, organismo público descentralizado del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión a cuyo cargo está la realización, diseño actualización y seguimiento de la política criminológica.

Señala que esta ley pretende esquematizar la investigación criminológica en el Estado de Nuevo León, creando instrumentos y organismos especializados en el análisis y procesamiento de inteligencia para el diseño de políticas públicas encaminadas a combatir la elevada criminalidad que se vive en nuestro Estado.

Considera que uno de los avances más significativos que esta ley aporta al Ordenamiento, es precisamente la incorporación de la sociedad civil en el análisis situacional del delito y en la generación de propuestas reactivas, de manera paralela con los órganos de gobierno especializados, es decir, brinda un esquema ciudadano a la tarea de brindar seguridad pública en la entidad, en respuesta no sólo a la

coyuntura que lamentablemente la situación de inseguridad ha generado, sino también al llamado de una sociedad más participativa y corresponsable en busca de espacios de expresión en los asuntos públicos.

Pieza clave en el papel del Estado como garante de la seguridad pública del gobernado, es sin duda la Procuraduría General de Justicia, dependencia representante del Ministerio Público, cuyas puntuales atribuciones están determinadas en la Constitución Política del Estado de Nuevo León, La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, y en las disposiciones legales aplicables.

En este tenor explica que en la designación del Titular de esta importante dependencia, participan actualmente el Ejecutivo del Estado como proponente, y el Congreso del Estado como órgano colegiado, es decir, armónicamente, se da constitucionalmente una integración entre los dos Poderes, a fin de garantizar que la designación recaiga en la persona idónea para desempeñar esta tarea.

Determina que el origen teleológico de lo anterior estriba en que el Ejecutivo del Estado, cabeza de la Administración Pública, participa de manera directa en la procuración de justicia como órgano ejecutor de los supuestos sancionadores del Ordenamiento; mientras que el Congreso del Estado constituye la representación democrática directa del gobernado, al estar integrado por Diputados electos de manera directa para cada distrito electoral; ahora bien, a la luz de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, la participación ciudadana adquiere un carácter dinámico y pro-activo, tendencia que invariablemente observamos en la evolución legislativa de nuestro Estado, con el advenimiento de

organismos de participación ciudadana en áreas anteriormente reservadas únicamente para los agentes del Estado, imprimiendo así carácter cívico a nuestras instituciones.

Atendiendo a su origen ciudadano, en el artículo 100 de la Ley de Seguridad Pública se define su integración, de la siguiente manera:

- I. Dos representantes de Organizaciones de Vecinos;
- II. Dos representantes de Asociaciones de Padres de familia;
- III. Dos ciudadanos representantes de Organizaciones Sindicales de Trabajadores;
- IV. Dos ciudadanos representantes de Asociaciones Profesionales;
- V. Dos representantes de Asociados de Transporte;
- VI. Tres ciudadanos representantes de Organismos Empresariales;
- VII. Tres ciudadanos de representantes de Instituciones de Educación superior; y
- VIII. Cuatro ciudadanos representantes de Organismos No Gubernamentales;

Señala que paralelamente, en los términos del artículo anterior, encontramos la armonización de estos y el Instituto, órgano de consulta y análisis, la ciudadanía, representada en voz de los personajes mencionados, y el Ejecutivo del Estado, constituyéndose el Pleno del Consejo Ciudadano por:

- I. El Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien fungirá como Presidente Honorario;
- II. Un Presidente Ejecutivo, que será el ciudadano que designe el Pleno del Consejo Ciudadano en su primera sesión, por mayoría calificada de las

- dos terceras partes, a propuestas de integrantes;
- III. Un Secretario Ejecutivo, que será el Titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado;
 - IV. Un Secretario Técnico, que será la persona que designe el Pleno del Consejo Ciudadano, de una terna que presente el Presidente Ejecutivo, quien deberá de verificar que la persona designada cumpla con el perfil y los conocimientos necesarios para desempeñar eficientemente sus funciones y que acredite contar con experiencia en aspectos relacionados con el objeto y fines de este ordenamiento, dicho integrante tendrá voz pero no voto en las sesiones del pleno;
 - V. Los ciudadanos en el Artículo anterior; y
 - VI. El Titular del Instituto Estatal de Seguridad Pública.

Es en este tenor de ideas, indica que retornado a las funciones de los organismos creados en la citada Ley de Seguridad Pública, que encontramos el rol eminentemente desempeñado por el Titular del Ejecutivo en el desarrollo de las atribuciones del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado como Presidente Honorario, en los términos del Artículo 101, fracción I de este mismo cuerpo de leyes.

Así pues, sostiene encontrar evidencia suficiente para pensar en la viabilidad de incorporar a la sociedad civil en la designación del Titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, sin menoscabar esta importante facultad del Ejecutivo, en atención a su rol dentro del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, considerando primero, el reclamo de la sociedad nuevoleonense por espacios de verdadera participación , y segundo la madurez y desempeño con que los

organismos de participación ciudadana han venido desempeñando las labores que les han encomendado.

Ahora bien, una vez señalado lo anterior y con fundamento en el artículo 47, inciso b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, y de manera posterior al análisis de la fundamentación y motivación presentada por el promovente de este asunto, quienes integramos la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y Justicia y Seguridad Pública ofrecemos al Pleno de este Poder Legislativo, a manera de sustento para este dictamen las siguientes:

CONSIDERACIONES:

Corresponde al Congreso del Estado conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63, fracciones IV y XII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Las Comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia y Seguridad Pública, ejerciendo sus facultades de órgano dictaminador para conocer de las presentes iniciativas, de acuerdo con lo previsto en los numerales 39 fracción II, inciso b) y fracción III inciso a), 47, 48, 55 y 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, proceden a emitir su dictamen en los siguientes términos:

Entrando al análisis del asunto que nos ocupa debemos partir de lo establecido por el artículo 99 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, el cual señala que El Consejo Ciudadano es una instancia ciudadana autónoma, conformada por veinte consejeros, que tiene por objeto coadyuvar con las autoridades de Seguridad Pública del Estado, de los Municipios y las instancias auxiliares, en el análisis del fenómeno delictivo, de las conductas antisociales y de las infracciones administrativas, generando propuestas de planes, programas y acciones para la consecución del objeto y fines de esta Ley.

Efectivamente como lo indica el promovente se emitió por la LXXI Legislatura del H. Congreso del Estado, el Acuerdo número 218, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León en fecha 24 de diciembre de 2008, mediante el cual se conformo el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado, en el cual dentro del mismo se designó a propuesta de las Organizaciones no Gubernamentales, las cuales forman parte del mismo Consejo Ciudadano, de acuerdo al numeral 100 fracción VIII, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.

En esa tesitura el numeral que el peticionario señala reformar, fue analizado y estudiado por los diputados integrantes de estas Comisiones Unidas, es primordial señalar que la eficacia de cualquier disposición legal se valora de acuerdo al funcionamiento, impacto y reconocimiento que pueda tener por la sociedad así como la operatividad en el momento de la aplicación de la misma por parte de la autoridad competente.

Es necesario destacar que en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado, en fecha 22 de septiembre de 2008, estableció la creación del Instituto de Seguridad Pública y hay que resaltar que el mismo fue concebido de un modo apropiado para regular los efectos que en él se proponen así como la operatividad de los responsables en el planteamiento e implementación de su diseño, destacando entre otros los siguientes aspectos que se generarían con la conformación de este Organismo:

- a. Definiría la política criminológica del Estado en el corto, mediano y largo plazo.
- b. Brindaría el apoyo técnico y especializado tanto al Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado, como al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.
- c. Garantizaría que los funcionarios públicos designados en tareas vinculadas con la seguridad pública, conozcan de la problemática delictiva actual, su evolución en los últimos años y prever su posible comportamiento en un futuro próximo.
- d. Promovería el diseño, seguimiento, actualización y evaluación del Programa Estatal de Seguridad Pública y de las políticas públicas de prevención y control del delito.

- e. Facultaría a una mayor y mejor aplicación de los recursos económicos y humanos que se destinen a los diferentes programas y acciones en esta materia, facilitando la instrumentación de mecanismos apropiados y el aprovechamiento de los recursos económicos, mediante la correcta evaluación de la problemática a enfrentar.
- f. Serían los integrantes del Consejo de Coordinación quienes autorizarían, luego de valorar los informes y estudios que realice el Instituto, la puesta en marcha de la política criminológica acorde a las necesidades del Estado, evitando la implementación de criterios aislados, coyunturales o emergentes.
- g. Conseguiría un control y seguimiento de los diversos programas que se diseñen e instrumenten en materia de seguridad pública. Por la naturaleza y atribuciones del Instituto, ya que en esta forma se lograría instrumentar mecanismos de evaluación y análisis.
- h. Acreditaría la continuidad como condición fundamental para avanzar significativamente en las acciones instrumentadas. Bajo este esquema, los cambios de Gobierno, o el relevo de funcionarios públicos, de ningún modo alteran o modifican las políticas adoptadas.
- i. Haría posible saber con la mayor exactitud, la forma en que se manifiesta la delincuencia en nuestro Estado, su comportamiento actual y su evolución futura.

- j. Permitiría promover y fomentar ampliamente una auténtica cultura de la investigación científica sobre temas afines a la delincuencia, sus efectos y consecuencias y la forma de combatirlo.

- k. Propondría criterios para orientar la asignación de los recursos económicos y humanos con el propósito de aplicarlos de una manera más eficaz.

Como antecedente a fin de ilustrar este análisis encontramos que a partir de la reforma del 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de 1857, el Ministerio Público de la Federación dejó de formar parte del Poder Judicial de la Federación y se hizo depender del Poder Ejecutivo Federal.

Por otro lado, si bien es cierto es favorable la visión de contar con una plena autonomía de esa Institución, sin embargo si analizamos lo dispuesto en el plano federal sobre este particular veremos que en ella la designación del Titular del Ministerio Público de la Federación sigue correspondiendo al Presidente de la República, con la ratificación del Senado, como Poder Constitucional constituido colegiadamente, y no se prevé la existencia de un órgano colegiado independiente que intervenga en dicho ejercicio.

A mayoría de razón, es claro que la independencia del Ministerio Público como Órgano encargado de averiguar los delitos y ejercer la acción penal ante los tribunales, no puede emanar de la misma fuente de los ministros, magistrados y jueces, pues la función de éstos es muy distinta a la de los primeros.

La función de juzgar requiere la existencia de órganos jurisdiccionales que ejerzan su función con independencia, es decir, sin sujetarse a sugerencias o presiones de los otros dos poderes (independencia externa), ni de superiores jerárquicos (independencia interna). Cada juez o magistrado debe ser independiente en la dirección del proceso y, sobre todo, al momento de pronunciar su resolución, lo cual supone que cada tribunal o cada juzgado debe emitir sus decisiones con base en su propia certeza sobre los hechos controvertidos y el derecho aplicable.

Por esa razón, la independencia judicial supone que los magistrados y jueces, cualquiera que sea su ubicación dentro de la jerarquía judicial, en el momento de aplicar el derecho al hecho controvertido, no estén obligados "a obedecer a nadie más que a la ley y a su propia conciencia, sin recibir órdenes de quien quiera que sea, aunque ellas proviniesen de su superior jerárquico", como escribía el procesalista italiano Piero Calamandrei.

En cambio, las funciones esenciales del Ministerio Público, particularmente la referente a la investigación de los delitos, si bien ameritan que los agentes ministeriales estén exentos de las presiones o sugerencias de los otros poderes (independencia externa), también exigen que dichos agentes actúen bajo la guía de un superior jerárquico que, siempre con total apego a derecho, dé unidad y coherencia a las tareas de investigación. En este sentido, la función investigadora del Ministerio Público necesita de acuerdos generales y lineamientos que orienten esa función e impidan que sus agentes lleven a cabo sus investigaciones en forma arbitraria, anárquica o incoherente.

Por tanto, la independencia interna debe tener menor intensidad en el Ministerio Público que en los órganos del Poder Judicial. En el desarrollo de las tareas de

investigación el Ministerio Público puede afectar la libertad y el patrimonio de las personas, por lo que tales tareas deben realizarse con sujeción al imperio de la ley pero también bajo una conducción general.

Por otra parte, debemos de reconocer la participación del Estado en el tema mismo, que se ha analizado en distintas legislaturas de este Honorable Congreso del Estado, lo que ha llevado a mantener la firme idea de que la designación del Procurador por parte del Ejecutivo debe de existir un contrapeso en este caso el Poder Legislativo el cual ratifica con las dos terceras partes de sus integrantes evitando que sea una mayoría simple la que decida.

En este sentido se logra un equilibrio entre el Ejecutivo y Legislativo en una decisión tan importante como es la designación del Procurador de Justicia en el Estado, teniendo un Procurador dotado de legitimidad con la intervención de los dos Poderes existiendo de esta manera un sano equilibrio de poderes.

Por estas razones, debemos ser muy cuidadosos en este punto, si bien es cierto es de suma importancia la participación ciudadana en los distintos ámbitos de la sociedad a través de organismos e instituciones plenamente reconocidos como es el caso del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública; en este punto particular, difiere en el fin para el cual fue creado, mismo que se asienta en el cuerpo del presente dictamen.

En tal sentido además del rediseño que se necesitaría hacer de esta figura al tenor del artículo 21 de la Constitución Política modificando la ubicación del Ministerio Público y su relación con el Poder Ejecutivo, estaríamos dando con la presente propuesta otra naturaleza jurídica al Consejo Ciudadano de Seguridad

Pública, aun sin hacerlo expresamente, estaríamos otorgándole un rango Constitucional como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a la par de los que surgieron con esas características, como los organismos electorales o de derechos humanos solo por citar algunos, situación en la que no se encuentra el Organismo en cuestión sin dejar de reconocer la valiosa aportación a los ciudadanos neoloneses en el ámbito de su competencia.

Por lo tanto estas Comisiones Unidas de Dictamen Legislativo de las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen proponemos al Pleno la aprobación del siguiente Proyecto de:

ACUERDO

ÚNICO. No ha lugar con la iniciativa para reformar los artículos 63, fracción XIII; 85 fracción XXIV y 87, cuarto, quinto y sexto párrafos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y el artículo 107, fracción XXIX, y adición de una fracción XXX, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, en relación a la propuesta para designar Procurador General de Justicia en el Estado.

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:

Dip. Vocal:

Jorge Santiago Alanís Almaguer

Juan Carlos Holguín Aguirre

COMISIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

PRESIDENTE:

DIP. CESAR GARZA VILLARREAL

VICEPRESIDENTE:

SECRETARIO:

DIP. OMAR ORLANDO PÉREZ
ORTEGA

DIP. SERGIO ALEJANDRO ALANÍS
MARROQUÍN

VOCAL:

VOCAL:

DIP. HÉCTOR JULIÁN MORALES
RIVERA

DIP. TOMÁS ROBERTO MONTOYA
DÍAZ

VOCAL:

DIP. LEONEL CHÁVEZ RANGEL

VOCAL:

DIP. MARIO EMILIO GUTIÉRREZ
CABALLERO

VOCAL:

DIP. FERNANDO GONZÁLEZ VIEJO

VOCAL:

DIP. JOSEFINA VILLARREAL
GONZÁLEZ

VOCAL:

DIP. JOVITA MORÍN FLORES

VOCAL:

DIP. JOSÉ ÁNGEL ALVARADO
HERNÁNDEZ