

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales le fue turnado para su estudio y dictamen, el día 18 de junio de 2009, el expediente legislativo número **5797/LXXI**, relacionado con la iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en el que se pide modificar el sistema de designación del Procurador General de Justicia, trasladar su dependencia directa al Congreso del Estado y establecer la duración en el cargo. Fue presentada por los ciudadanos Lic. Salvador M. Benítez Lozano, Lic. Hernán García Corral, C.P. Luís García Pena, Pilar Madero Lobería, Lic. Dora Estela Rodríguez Flores, Ricardo Seco Putz, Reynaldo Villarreal Escamilla, Ing. Manuel Zavala de Alba y Lilia Patricia Zúñiga Cortés.

ANTECEDENTES:

Los que suscriben aluden que la procuración de justicia es una responsabilidad del Estado que se debe ejercer mediante un órgano que tenga, entre otras características, las siguientes:

- a) La representación de la sociedad para el ejercicio de la acción penal.
- b) La aplicación de un sistema de justicia imparcial, pronto y expedito.
- c) La vigilancia del correcto funcionamiento de los órganos de procuración de justicia en el Estado.

- d) La promoción de la cultura de la legalidad y la generación de iniciativas de leyes, que mejore continuamente un sistema de procuración e impartición de justicia.
- e) La legitimidad y credibilidad de las personas encargadas de esa responsabilidad.

Distinguen que es evidente que la legislación ha intentado cumplir con las funciones y objetivos antes mencionados, sin embargo, declaran que la realidad demuestra que la procuración de justicia en nuestro Estado y nuestro país, es una función que obedece más a los intereses propios del gobernante en turno, que al ideal de que la representación social ejerza la labor punitiva y coercitiva del Estado, de tal suerte que, sin distinción se aplique la Ley para lograr un verdadero Estado de Derecho.

Manifiestan que la función de gobernar bajo el sistema de división de poderes que rige en nuestro país, y ante la necesidad de evolucionar integralmente nuestro sistema judicial, resulta paradójico que la procuración de justicia dependa del Poder Ejecutivo, cuando es a éste a quien le corresponden primordialmente funciones de administración de los recursos públicos y del desarrollo de la sociedad, y no el de ser el primer responsable de la representación social.

Expresan que la procuración de justicia es una necesidad para el orden social, que les interesa tanto al pueblo como al gobierno, y que es un medio para evitar el abuso de los poderosos.

En ese sentido, indican que la experiencia les ha demostrado que la dependencia que tiene el Procurador de Justicia del Gobernador del Estado genera en la práctica un conflicto de intereses. A ello le enumeran las siguientes razones:

- 1) El Procurador tiene un conflicto para ejercer acción penal en contra de otros funcionarios públicos que dependan del Ejecutivo, porque al hacerlo desprestigia o mancha la imagen de su superior directo.
- 2) El ejercicio de la acción penal en contra de funcionarios públicos que cometen ilícitos, se ha convertido en un instrumento de negociación entre los partidos políticos, con lo que se obtiene impunidad a cambio de concesiones recíprocas.
- 3) La procuración de justicia se convierte en la espada de Damocles que pende sobre aquellos que pretenden oponerse a una línea de gobierno, que sean enemigos políticos del gobierno surgido de algún partido, o que no contribuyan o colaboren con los deseos de organismos poderosos cercanos al gobierno.

Por otra parte, se refieren a que el Procurador, al cumplir su función, está sujeto a todo tipo de presiones que ejercen tanto funcionarios públicos, como partidos políticos, organismos gubernamentales, empresariales, miembros del Poder Legislativo, miembros del Poder Judicial y hasta el propio crimen organizado.

En términos generales, los promoventes arguyen todo lo anterior a la explicación de que la institución de la procuración de justicia, no ha sido desligada de la política y se vincula directamente al Gobernador, lo que le

impide funcionar con la objetividad e imparcialidad requerida para esta función pública.

Ostentan que la política está por encima de la ley, cuando es la ley la que debe estar por encima de la política. Posteriormente, formulan que para lograr un verdadero cambio en la procuración de justicia en el Estado, es necesario separar al Poder Ejecutivo del Procurador y ubicarlo como un órgano dependiente del Congreso del Estado, como órgano de representación popular, quien mediante un proceso que garantice la imparcialidad y garantice la aplicación de la ley a todos los ciudadanos sin distinción de su clase social, su ocupación o su rango.

Sugieren que el Procurador, además de ser una persona capaz, debe ser socialmente reconocido en la comunidad por su honestidad e imparcialidad para trabajar en su delicado quehacer; que deberá lograr que el derecho se imponga a la política y a los intereses sectoriales o individuales, a fin de llegar a un verdadero Estado de Derecho en el que efectivamente todos los ciudadanos sean iguales ante la Ley.

Advierten que la posibilidad de que el proceso de selección a través de elección popular, conlleva el riesgo de que la persona que ocupe el puesto lo consiga más por sus habilidades políticas, por sus contactos con los partidos políticos o con uso de posibles fuentes oscuras de financiamiento, en lugar de que lo sea por las cualidades descritas anteriormente. Aunado a esto, proponen que la persona que represente a la Procuraduría surja de una terna

propuesta por la sociedad civil organizada que, en su caso, sea elegida finalmente por el Congreso del Estado.

De igual manera, proponen que veintiún organismos, entre los cuales deberán de estar los cinco centros de estudios superiores de mayor número de alumnos del Estado, las tres cámaras empresariales con el total más alto de agremiados, las tres organizaciones sindicales del Estado, las dos organizaciones campesinas, los tres colegios de abogados, todos que sean los que integren el mayor número de agremiados, y los cinco integrantes de consejos ciudadanos y organismos no gubernamentales, según lo determine la Ley Orgánica aplicable. Y que, mediante un procedimiento definido, sean quienes presenten a tres personas como candidatos a ser electos por el Congreso del Estado, una vez que comparezcan ante el mismo y presenten sus propuestas y planes de trabajo.

Asimismo, proponen que la persona electa por el Congreso del Estado ocupe su encargo por un período de 5 años y con una posible reelección por otro período igual. Lo anterior obedece a que es necesario dar certeza y seguridad en su trabajo a quien ocupe ese puesto, y que en caso de que realice apropiadamente su trabajo, sea una legislatura distinta la que esté facultada para decidir si continúa o no por otro período.

Establecen que las causas para la remoción de la persona electa, serán aquellas causas graves que la propia Constitución y las leyes en la materia lo contemplen.

En cuanto al ejercicio de su presupuesto, plantean que corresponda al Procurador mismo someter su propuesta al Congreso del Estado, acompañando una copia al Poder Ejecutivo, para que éste haga las observaciones correspondientes, dejando en última instancia la aprobación al Congreso dentro de la Ley de Egresos al ejercicio correspondiente.

En ese tenor, proponen derogar la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para eliminar la facultad de someter a la aprobación del Congreso, por parte del Ejecutivo del Estado, la propuesta sobre el cargo de Procurador de Justicia. Se propone derogar el artículo 87, para eliminar los puntos relativos a la Procuraduría General de Justicia; modificar las fracciones XVII y XXIII del artículo 63; adicionar una fracción XXII y recorrer la numeración de las demás, a fin de brindarle la facultad al Congreso para designar al Procurador General de Justicia y establecer el procedimiento de elección; también reformar el artículo 62 para señalar que el cargo de Procurador dependerá del Congreso del Estado, preceptos todos del mismo ordenamiento.

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 n) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

A quienes nos fue turnado este expediente, relacionado a la iniciativa de reforma para la designación del Procurador General de Justicia del Estado, procedimos desde la primera instancia, a analizar el mecanismo que realizan otras entidades federativas de la República Mexicana. En este sentido, lo que nos ha permitido compenetrarnos en el tema y, a su vez, dictaminar una resolución para el caso de Nuevo León.

Adicionalmente, quienes suscribimos, reconocemos ciertas proposiciones que realizan los promoventes. Hemos de hacer referencia a la intención de contribuir en el mejoramiento de las instituciones, así como al propósito de acercarnos cada vez más a un Estado de Derecho con una acertada división de poderes. Compartimos la necesidad actual de una procuración de justicia enfocada única y exclusivamente al esmero por el

orden social. Por tal motivo, es de mencionar que dicha tarea, por tratarse de uno de los temas más importantes y preocupantes del Estado, se ha revisado y analizado en numerosas mesas de trabajo de diversas legislaturas de este H. Congreso del Estado.

Como resultado de ellas, se ha depositado la responsabilidad de una eficaz procuración de justicia en el Poder Ejecutivo del Estado, con la ratificación del Legislativo. En fecha 29 de julio de 1998, se publicó en el Periódico Oficial un texto que alude a que con ello se lograría, primeramente, un contrapeso al Ejecutivo en la parte de la designación del Procurador de Justicia. A su vez, se justificó que por tratarse de un representante de la sociedad, debía dársele el carácter aprobatorio al Congreso.

En ese lapso de debates, se admitió también que tal excepción al Principio de División de Poderes se sujetaría a que fueran las dos terceras partes del Congreso quienes ratificaran la designación del Procurador, así, estaría presente la actuación no sólo del Poder Legislativo, sino de las minorías que lo integran. Se estimó que puede lograrse un mejor equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, evitando que una mayoría simple decida unilateralmente en este tema, más bien que exista una intervención plural de los Grupos Legislativos. Conforme a todo lo anterior expuesto, es que fue aprobado aquel Decreto que modificó el procedimiento de la aprobación del nombramiento de un servidor de tan alto nivel, como lo es el Procurador de Justicia.

Es de precisar que el Procurador de Justicia es quien representa a la Administración Pública Estatal en los asuntos de su propia competencia, de igual forma, tiene la función propia de ser consejero jurídico del Ejecutivo. Del análisis comparativo antes mencionado, resultó que veinticuatro Estados de la República Mexicana, cuentan con la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo al designar al funcionario en comento. Mientras tan sólo ocho le dejan libremente al Gobernador la facultad de nombrar y remover al Procurador de Justicia de su Estado. Ningún Estado le deja esa tarea exclusivamente al Congreso.

Los integrantes de esta Comisión Dictaminadora, hemos decidido responder al cuestionamiento sobre el cual se funda la intención, por la parte promovente, de modificar el sistema de designación del Procurador General de Justicia del Estado. Supresión del desprestigio de la imagen de su superior directo, sujeción a la línea gubernamental, presiones de funcionarios públicos pertenecientes al mismo partido político, imparcialidad, son algunas causas que se fundamentan al sugerir un cambio en el mecanismo.

A fin de ahondar en el tema, quienes suscribimos consideramos importante citar a Don Luís Cabrera, jurista mexicano en el Congreso Jurídico del año de 1932, quien en una parte del debate sobre idea de nombrar a una persona que intervenga en todos los negocios que la Federación sea parte y que funja como consejero jurídico del gobierno, propuso que, con

independencia del Ministerio Público, se estableciera un abogado o procurador general de la nación, dependiente en forma directa del Presidente de la República, con categoría de Secretario de Estado y con funciones de representante de la Nación en los juicios en que ésta fuera parte de las diversas dependencias del Ejecutivo cuando éstas, como actor o demandados, participaran en un litigio. Además, debería considerársele como jefe nato de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas, encabezando además a un Consejo que fijara las normas de interpretación oficial de las Leyes, para efectos de su aplicación concreta para cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado.

En ese orden de ideas, los integrantes de esta Dictaminadora procedemos a precisar que tanto el artículo 102, apartado A, como la fracción IX del numeral 89, ambos de nuestra Carta Magna, señalan con precisión que una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República es la de designar al Procurador General de la República. Que una vez realizada aquella designación, ésta tiene que ser ratificada por el Senado, así lo establece el artículo 76, fracción II, del mismo ordenamiento jurídico.

Con lo que antecede, consideramos que la jerarquía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Ley Suprema en nuestro país, impone que sobre lo que en ella se indica, ninguna ley tiene primacía, lo cual tiene el reconocimiento de cualquier autoridad de nuestro país. Por ello, creemos preciso mantener una homologación en el procedimiento. La

intervención de dos poderes constituye un elemento de gran relevancia dentro de la procuración de justicia. Sabemos que, en lo relativo a la forma en que las entidades federativas designen a su Procurador, estos artículos no establecen algo en específico. Cada Estado, a través de su legislación puede regular la manera en que habrá de hacerse. Para el caso de Nuevo León, consideramos que no se trata de una función exclusiva del Poder Legislativo, por el contrario, debemos reconocer que en un adecuado ejercicio de respeto a la esfera del Poder Ejecutivo, es en este en quien debe recaer y recae, a *prima facie*, la atribución de la designación del procurador, constituyendo la intervención legislativa una práctica de naturaleza democrática para dar mayor legitimidad al cargo.

Sin duda, debemos reconocer la importante participación del Procurador General de Justicia en la defensa del orden social. Sin embargo, no debemos soslayar en ningún momento el beneficio de tener una responsabilidad con contrapeso al elegirse. Así, un Procurador dotado de legitimidad, ratificado por las dos terceras partes de los diputados, podrá rendir cuentas a quienes participaron en su elección, aunque sea el Gobernador quien lo haya propuesto. Así lo confirma este órgano de dictamen legislativo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Por las consideraciones expuestas en el cuerpo del presente dictamen no es de aprobarse la iniciativa de reforma que deroga la fracción XXIV del artículo 85, así como la reforma por modificación del numeral 87, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, relacionados a la Procuraduría General de Justicia, modificar las fracciones XVII y XXIII del artículo 63 y adicionar una fracción XXII al mismo, así como reformar el artículo 62 en relación al sistema de designación del Procurador General de Justicia. Presentada por los ciudadanos. Lic. Salvador M. Benítez Lozano, Lic. Hernán García Corral, C.P. Luís García Pena, Pilar Madero Lobería, Lic. Dora Estela Rodríguez Flores, Ricardo Seco Putz, Reynaldo Villarreal Escamilla, Ing. Manuel Zavala de Alba y Lilia Patricia Zúñiga Cortés.

SEGUNDO.- Comuníquese el 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:

Dip. Secretario:

Brenda Velázquez Váldez

Tomás Roberto Montoya Díaz

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Mario Emilio Gutiérrez Caballero

César Garza Villarreal

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Héctor Julián Morales Rivera

Hernán Salinas Wolberg

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Jovita Morín Flores

Fernando González Viejo

Dip. Vocal:

Dip. Vocal:

Jorge Santiago Alanís Almaguer

Juan Carlos Holguín Aguirre