

Gerardo Tamez González¹
Oswaldo Leyva Cordero²
Daniela J. Montalvo Herrera³

Seguridad y justicia en el Estado de Nuevo León: Trabajo legislativo y percepción ciudadana

Security and justice in the State of Nuevo Leon: Legislative work and public perception

Recibido: 2 de septiembre de 2016 / Aceptado: 2 de noviembre de 2016
<http://dx.doi.org/10.17081/just.22.31.2597>

Palabras clave:

Seguridad, Justicia, Ciudadanía,
Iniciativa y Poder legislativo.

Key words:

Security, Justice, Citizenship,
Initiative and Legislative power.

Resumen

La seguridad pública es una precondition necesaria para el desarrollo de un Estado democrático, en la atención del tema intervienen de manera directa los Poderes del Estado, cada uno desde el margen de su competencia. El presente análisis se concentra en el actuar del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, que a través de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública da tránsito a las iniciativas de ley o reforma del marco jurídico vigente, destacando por un lado el extenso rezago legislativo que existe a la fecha, los temas de las iniciativas pendientes, así como sus promoventes, quienes en su mayoría son ciudadanos del Estado. Por otro lado, se señala el reto que representa la falta de confianza que tienen los ciudadanos en el marco normativo y el papel que juega el Poder Legislativo.

Abstract

In a democratic system, security is a necessary condition for the development of the State, therefore public powers through the existing legal framework have obligations to compliment to citizenship ensures the enjoyment of their rights, particularly the work discussed holding the Legislature, as responsible for drafting the rules governing the system of security and justice, focusing for this purpose in the Congress of the State of Nuevo Leon, which through the Commission of Public Safety and Justice unburdens initiatives in the matter of the legal framework, highlighting the backwardness of the legislative work, slopes on bill issues, including their promoters which most of them are citizens of the State. On the other hand, a challenge that has being noted of the regulatory framework which holds a lack of confidence from the citizens and the role that the Congress represents.



Referencia de este artículo (APA): Tamez, G., Leyva, O. & Montalvo, D. (2017). Seguridad y justicia en el Estado de Nuevo León: Trabajo legislativo y percepción ciudadana. En *Justicia*, 31, 31-45. <http://dx.doi.org/10.17081/just.22.31.2597>

- 1 Profesor Titular-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT, Doctor en Gerencia y Política Educativa. gerardo.tamezg@uanl.mx
- 2 Profesor Titular-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Doctor en Gerencia y Política Educativa; Doctor (c) en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. oswaldo.leyva@uanl.mx
- 3 Becaria CONACYT del doctorado en Filosofía con orientación en Ciencias Políticas de la UANL, México dmontalvo_1986@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Una condición básica que asegura el desarrollo integral del Estado y por tanto de la ciudadanía es la seguridad, misma que entre otras formas puede expresarse a través de un sistema efectivo de administración de justicia, que tienda a la rehabilitación de quienes infringen la ley.

Al respecto Föhrig (2006), asegura que ningún sistema democrático se encuentra consolidado sin que funcionen adecuadamente las instituciones encargadas de la administración de justicia y de la seguridad. De lo contrario, la desconfianza pasa a primar entre los ciudadanos al tiempo que se debilita la legitimidad de las instituciones estatales.

En México la situación es alarmante, el 58 % de los ciudadanos del país se sienten inseguros en el lugar donde viven, el delito más frecuente es el robo, con 59,4 %; el narcotráfico ocupa el segundo lugar con 15,1 %; en tercer lugar la corrupción con 8,2 %; el secuestro en un cuarto lugar con 4,9 % y por último la extorsión con 4,8 %. En opinión de los encuestados, la causa principal de la delincuencia es el desempleo (34,1 %), la falta de educación (21,2 %), la falta de vigilancia policial (14,2 %), el consumo de drogas (11,3 %), pobreza y marginación (10,4 %), y otras causas (2,8 %), destacando la corrupción e impunidad (CESOP, 2016).

Por otra parte, existen elementos que deben ser considerados, toda vez que participan de alguna manera en el logro del objetivo. Dichos elementos son los Poderes Públicos, que desde el ámbito de sus respectivas competencias intervienen en el tema de seguridad y justicia.

En este sentido, el presente estudio aborda el trabajo legislativo realizado por el Congreso del Estado de Nuevo León en dicha materia, analizando el proceso legislativo, las iniciativas pendientes de dictaminación, así como los promoventes y los temas que aún no han sido resueltos, además de conocer la percepción de los ciudadanos en lo relativo a la confianza en el marco normativo y el papel que juega el Poder Legislativo.

La pregunta que se intenta responder: ¿La resolución de las iniciativas pendientes en el Congreso del Estado de Nuevo León en materia de seguridad y justicia, constituye un área de oportunidad para mejorar la seguridad integral en el Estado, así como en la percepción de los ciudadanos?

METODOLOGÍA

El estudio se aborda desde dos perspectivas complementarias, en primer lugar se realiza un análisis exploratorio sobre el trabajo que lleva a cabo el Poder Legislativo, específicamente en la identificación de los temas y promoventes de las iniciativas pendientes de dictaminación a través de la Comisión de Seguridad Pública y Justicia del Congreso del Estado de Nuevo León. En segundo lugar se analizan los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas-ENCUP 2012, específicamente sobre la confianza de los ciudadanos en el marco normativo y el papel que juega el Poder Legislativo, con el fin de describir las áreas de oportunidad para mejorar la seguridad integral en el Estado. Las encuestas de la ENCUP utilizan muestras

representativas nacionales en edad de votar que residen permanentemente en viviendas particulares ubicadas dentro del territorio nacional, el tamaño de muestra nacional fue de 3750 entrevistas válidas, considerando un margen de error teórico de +/- 2,26 % a un nivel de confianza estadística del 95 %.

Seguridad, derecho ciudadano, obligación del Estado

La idea de la seguridad ciudadana parte y pone el énfasis en la protección de la persona, de los derechos fundamentales, la prevención de distintas formas de violencia, mientras que la idea de la seguridad pública pone el énfasis en la preservación del orden público definido desde los intereses del Estado (Abramovich, 2012, p. 18).

La seguridad no se entiende en primera instancia como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad (Presidencia de la República de Colombia, 2003, p.13).

Lograr un Estado seguro, en donde la ciudadanía se desarrolle en paz y con la confianza de que su integridad está protegida, ha sido un ideal que se ha intentado alcanzar a través de la Legislación.

A nivel internacional, se han realizado esfuerzos por armonizar el marco legal que establecen los derechos ciudadanos:

- Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948): “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”;
- Artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948): “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”;
- Artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969): “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”;
- Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966): “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

En el Derecho mexicano se establecen entre otros temas, el derecho de la ciudadanía de gozar de seguridad física y patrimonial, un sistema de justicia que garantiza la adecuada aplicación de las normas y sobre todo las obligaciones de los Poderes Públicos para asegurar el Estado de Derecho.

En lo que respecta a los derechos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917), establece:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Derecho que de igual forma se reconoce en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (CPENL, 1917):

Artículo 1. El pueblo nuevoleonés reconoce que los derechos humanos son fundamentales para la base y el objeto de las instituciones sociales. Toda persona en el Estado de Nuevo León, tiene derecho a gozar de los mismos y de las garantías que consagra esta Constitución.

En el Estado todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio del Estado, recobrarán por ese solo hecho su libertad y tienen derecho a la protección de las Leyes.

Todas las Leyes y las autoridades del Estado, deberán promover, proteger y garantizar que se respeten los derechos humanos, a través de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En el tema de obligaciones para el Estado, es importante mencionar que la falta de seguridad ciudadana constituye una de las principales amenazas a la estabilidad, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano sostenible (OEA, 1948).

Al respecto, la democracia, como lo dice Bobbio (2012, citado por Bovero, 2012, p.13), es difícil, es un sistema delicado y exigente y requiere que sean satisfechas muchas condiciones y precondiciones. Exige ante todo, que esté asegurada la igualdad entre todos los ciudadanos en el goce de los derechos fundamentales.

Dicho lo anterior, queda de manifiesto que la seguridad es una condición necesaria para la democracia, por tanto la Legislación mexicana establece obligaciones que deben cumplir los poderes públicos, para asegurar el goce de los derechos antes señalados:

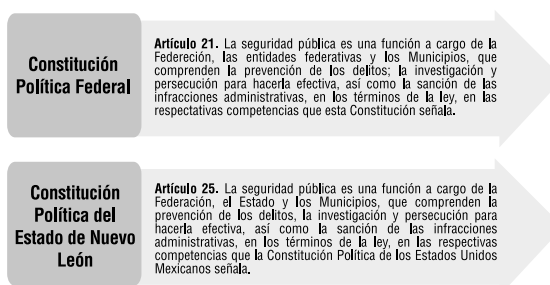


Gráfico 1. Obligaciones del Estado en materia de seguridad

Fuente: Elaboración propia, con base en la CPEUM (1917) y CPENL (1917)

La separación de poderes surgió y fue desarrollada para preservar la libertad y evitar el abuso de poder, enmarcada en una rivalidad de centros de mando que propendían a asumir la soberanía y a organizar el Estado conforme a los intereses sociales, políticos y económicos (Berlín, 2006, p.123).

Atendiendo a las obligaciones constitucionales que debe cumplir el Estado, los Poderes Públicos (de acuerdo con el artículo 49, de la CPEUM, Ejecutivo, Legislativo y Judicial), intervienen de manera directa con la consecución del objetivo, a través de las atribuciones que la propia Constitución les otorga.

Nuevo León, como miembro de la República Mexicana, de igual forma atiende a la división de poderes:

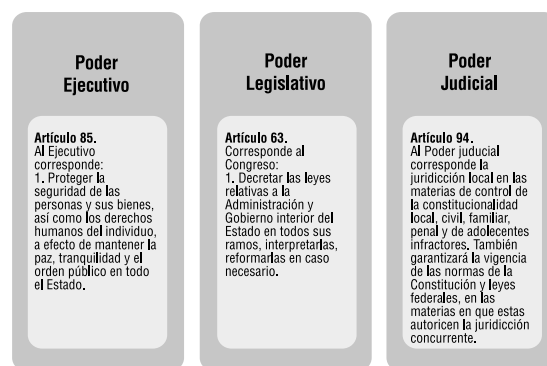


Gráfico 2. Atribución de los poderes públicos en materia de seguridad

Fuente: Elaboración propia, con base en la CPENL (1917)

Poder Legislativo: Caso Nuevo León

Dentro de las principales funciones del Poder Legislativo radica la creación (reforma o derogación) de normas, para lo cual se establecen una serie de pasos a seguir, sin los cuales no puede crearse una ley. Así, todo Estado democrático le encarga al órgano legislativo la facultad, y obligación, de edificar el conjunto de disposiciones normativas que han de regir su vida jurídica-institucional (Santiago, 2006, p.140).

Autores como Perina (2001, p.17), opinan que el Poder Legislativo es la institución central de la democracia representativa y la pieza fundamental del sistema de división y equilibrio de poderes que caracteriza al régimen democrático.

El criterio orgánico interpretaba la función legislativa como toda actividad realizada por el órgano legislativo, hoy por hoy, muchos autores entienden por función legislativa la elaboración de la norma jurídica abstracta, es decir, de la regla de conducta externa, de carácter general, obligatorio y coercitivo sin importar el órgano que le dicte (Fernández, 1998, p.77).

En el Estado de Nuevo León, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso que se renovará cada tres años, iniciando su mandato el 1º de septiembre del año de la elección y compuesto por 26 diputados de mayoría relativa y 16 de representación proporcional, de acuerdo con la CPENL, artículo 46.

El funcionamiento del Congreso se rige por tres ordenamientos legales:

- Constitución Política del Estado de Nuevo León (1917).
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Esta-

do de Nuevo León (1992).

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León (1992).

Órgano político por excelencia, en el Congreso convergen intereses sociales, partidistas, particulares, entre otros, que dificultan el logro de acuerdos y consensos para la aprobación y análisis de los asuntos propios de la institución

El máximo órgano del Poder Legislativo es el Pleno, compuesto por los 42 legisladores, dicho órgano tiene dos Periodos Ordinarios de Sesiones, el primero se abrirá el día 1º de septiembre y terminará el día 20 de diciembre; el segundo se iniciará el día 1º de febrero y terminará el día 1º de mayo, establecido así en la Ley Orgánica del Poder Legislativo (1992), artículo 5.

En cuanto a las Comisiones, de acuerdo con el Reglamento son órganos de trabajo legislativo integradas por Diputados, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, relativos a los asuntos que se les encomiende, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

Actualmente el Congreso del Estado cuenta con 21 Comisiones de Dictamen Legislativo, compuestas por 11 Diputados, atendiendo al porcentaje de representación que tiene cada partido:

- I. Gobernación y Organización Interna de los Poderes;
- II. Legislación y Puntos Constitucionales;
- III. Justicia y Seguridad Pública;
- IV. Desarrollo Social y Derechos Humanos;

- V. Para la Igualdad de Género;
- VI. Educación, Cultura y Deporte;
- VII. Medio Ambiente;
- VIII. Desarrollo Urbano;
- IX. Transporte;
- X. Fomento Económico;
- XI. Fomento al Campo y Desarrollo Rural;
- XII. Desarrollo Sustentable;
- XIII. Juventud;
- XIV. Salud y Atención a Grupos Vulnerables;
- XV. Hacienda del Estado;
- XVI. Primera de Hacienda y Desarrollo Municipal;
- XVII. Segunda de Hacienda y Desarrollo Municipal;
- XVIII. Tercera de Hacienda y Desarrollo Municipal;
- XIX. Cuarta de Hacienda y Desarrollo Municipal;
- XX. Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal; y
- XXI. Anticorrupción.

Salvo que se disponga lo contrario, los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, por tanto existen cuatro tipos de votación de acuerdo con el Reglamento:

- a) Por Mayoría Simple: Cuando se integren con la mitad más uno de los Diputados asistentes a la sesión;
- b) Por Mayoría Absoluta: Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura;
- c) Por Mayoría Calificada: Cuando se integre por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; y
- d) Por Unanimidad: Cuando esta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

Mayoría absoluta:	Mayoría calificada:	Mayoría simple:
<ul style="list-style-type: none"> * Nombrar a Gobernador Interino Artículo 90, Constitución. * Para la aplicación de las sanciones, reunido en Pleno y erigido en Jurado de sentencia, procederá aplicar, a mayoría absoluta de votos, la sanción que en el caso a discusión proceda, una vez desahogadas las diligencias correspondientes. Artículo 111, Constitución. * Para proceder penalmente por la comisión de los delitos durante el tiempo de su encargo, Artículo 112, Constitución * Desafuero de Diputados Artículo 19, Reglamento 	<ul style="list-style-type: none"> * Reformas constitucionales. Artículo 150, Constitución * Ceser de funciones a Director del Centro de Estudios Legislativos. Artículo 82, Ley Orgánica. 	<ul style="list-style-type: none"> * Remoción de los integrantes de la Directiva, Artículo 60 Bis, Ley Orgánica * Nombramiento de la Diputación Permanente, Artículo 83, Ley Orgánica. * Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes. Artículo 141, Reglamento

Gráfico 3. Tipo de votación por asunto

Fuente: Elaboración propia, con base en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León (1992)

Un aspecto que debemos mencionar es la integración del Congreso, en virtud de que difícilmente un asunto puede transitar sin el consenso de cuando menos dos grupos legislativos, es decir, la mayoría simple se logra con la mitad más uno de los legisladores presentes, suponiendo asistan los 42 que integran la Legislatura, se requerirían 22 votos y en virtud de que actualmente ningún partido político logra por sí solo estos votos, se requiere necesariamente el apoyo de dos grupos legislativos.

La integración de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, es:



Gráfico 4. Conformación de la LXXIX Legislatura del Estado de Nuevo León

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del H. Congreso del Estado de Nuevo León de la IXXIV Legislatura

Dada esta conformación, para todo asunto se requiere el apoyo de cuando menos dos partidos políticos, además en esta situación en particular los partidos minoritarios cobran relevancia, de tal forma que los partidos políticos fungen como el medio idóneo para canalizar y simplificar la opinión diversa que requiere representación en el Gobierno. Es posible que esta canalización y simplificación traicione, en mayor grado o menor, el principio de exacta representación de todas las opiniones (Fernández, 1985, p.259).

Respecto a los partidos políticos minoritarios, las opiniones son muy variadas en relación con estos grupúsculos, que no poseen más que una representación numérica muy pequeña en el Parlamento y no parecen capaces de desempeñar un papel gubernamental opositor importante. Unos ven en ellos una fuente de división y de confusión lamentable y hacen todo lo posible por hacerlos desaparecer; otros les reconocen un papel de amortiguadores útiles (Duverger, 2002, p.316).

Continuando con Duverger, los partidos pequeños pueden ocupar excepcionalmente una posición de arbitraje que le da una influencia considerable, bien en el plano electoral, bien en el plano parlamentario.

La oposición bien orientada es benéfica porque constituye el contrapeso político del régimen (Abrego, 1959, p.84), pero además ahora es indispensable para el tránsito de los asuntos legislativos.

De la necesidad de acuerdos con las minorías surge una explicación sobre el rezago legislativo, toda vez que al no alcanzar los consensos necesarios, no se culmina el proceso legislativo.

Asuntos pendientes en materia de seguridad

Como ya se dijo, el Congreso del Estado tiene gran responsabilidad sobre la situación que guarda la seguridad y justicia, específicamente el órgano encargado de analizar en primera instancia los asuntos de este tema es la Comisión de Justicia y Seguridad Pública.

De acuerdo al listado de asuntos pendientes, publicado por el Congreso del Estado de Nuevo León, actualmente existen 74 asuntos rezagados, los cuales datan desde el 20 de julio de 2009, es decir, asuntos que han estado en espera de ser resueltos desde hace 7 años.

Para Camacho (2006), dentro de las complejidades jurídicas y políticas más sensibles del quehacer legislativo, figura la relativa al fenómeno del rezago que se forma a lo largo de una o varias Legislaturas con motivo de la ausencia de culminación en tiempo y forma de diferentes procesos legislativos y que puede ser descrito a partir de las siguientes dificultades e incidencias:

1. Cortedad del plazo legal para producir dictamen.
2. Interposición de foros de consulta dentro del plazo legal.
3. Tramitación de solicitudes de información indispensable para dictaminar a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.
4. Cambios en la integración de las comisiones o en la Mesa Directiva de las mismas en el curso de la Legislatura.
5. Ausencia de mayor intensidad de reuniones ordinarias y extraordinarias de las comisiones.

6. Cancelación de reuniones de comisión y ausencia de su reposición.
7. Carencia de un ejercicio completo de la facultad de expedir dictámenes desestimativos o en sentido negativo, dando oportuna cuenta de ello al Pleno por conducto de la Mesa Directiva.
8. Ejercicio no suficiente de la posibilidad legal de producir dictámenes que abarquen la totalidad de las iniciativas relacionadas pre-existentes.
9. Insuficiencia de impulso procesal por parte de los autores de las iniciativas.
10. Proliferación de iniciativas notoriamente inviables o concurrentes con otras ya registradas.
11. Acumulación de proyectos de dictamen, postpuestos en cuanto a su discusión final y votación, con motivo de no poderse llevar a cabo la reunión de comisión o comisiones unidas correspondiente, por falta de quórum.
12. Incapacidad material de algunos secretarios técnicos y asesores de las comisiones para absorber las elevadas cargas de trabajo.
13. Ausencia del ejercicio oportuno de reclamación ante la Mesa Directiva del Pleno, con motivo del vencimiento del plazo legal de dictaminación y sus prórrogas.
14. Negativas ocasionales de algunos miembros de las comisiones para firmar oportunamente los dictámenes consensados, haciendo legalmente imposible su presentación ante el Pleno.
15. Presentación de iniciativas en las postrimerías de la Legislatura.

16. Ocasional falta de mayor rigidez para inducir al saneamiento de todas las causas anteriores y esporádica flexibilización generalizada respecto de la exacta aplicación de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, entre otras.

El proceso legislativo de acuerdo con el marco normativo del Estado, comienza con la presentación de la iniciativa y en caso de que se apruebe, culmina con su aprobación.

Sin embargo, no existen plazos que determinen cuándo habrá de dictaminarse, situación que contribuye a que los legisladores no avancen en determinados temas.



Gráfico 5. Proceso Legislativo de la Iniciativa

Fuente: Elaboración propia, con base en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León (1992)

De los 74 asuntos que están pendientes en Comisión, 62 son iniciativas de ley y reforma, además de 3 observaciones realizadas por el Gobernador, que no han sido superadas.

De manera particular las 62 iniciativas rezagadas incluyen reformas de ley o reforma, a los siguientes ordenamientos legales:

1. Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León
2. Código Penal para el Estado de Nuevo León

3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
 4. Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León
 5. Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León
 6. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León
 7. Ley de Trata de Personas para el Estado de Nuevo León
 8. Ley Estatal para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas
 9. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León
 10. Ley para la Prevención y Combate de la Discriminación
 11. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Nuevo León.
- Por supuesto, aunque 62 iniciativas pendientes es un número alto e incluyen 12 ordenamientos legales, que de ser aprobados serían reformados, lo cierto es que la calidad de las iniciativas y el costo-beneficio es un tema fundamental en su análisis, sin embargo los legisladores no han entrado a su estudio.
- Las iniciativas versan sobre los siguientes temas:
- Capacitación sobre primeros auxilios
 - Penas a quienes resulten responsables de aplicar tortura o tratos inhumanos
 - Abandono de adultos mayores
 - Acusación o denuncias falsas
 - Allanamiento de morada
 - Aplicar evaluaciones públicas a los servidores públicos
 - Delitos contra el medioambiente y la gestión ambiental
 - Delitos contra la seguridad del servicio de transporte de pasajeros
 - Delitos de ultrajes a la moral pública o a las buenas costumbres
 - Denominación del sistema de justicia
 - Discriminación
 - Eliminar la edad mínima para la designación del Director del Instituto de Seguridad Pública
 - Delitos contra la vida y la integridad de las personas
 - Evasión fiscal
 - Extorsión
 - Maltrato o crueldad animal
 - Materia de delito de coalición
 - Integridad de las personas y la interrupción legal del embarazo en el Estado de Nuevo León
 - Ordenamiento urbano
 - Penas en los casos de *bullying*
 - Perdón otorgado por la víctima, ofendido o por quien se encuentre legitimado para hacerlo
 - Reparación del daño
 - Reproducción humana asistida
 - Riñas o altercados en los estadios
 - Robo de autopartes
 - Robo de planteles educativos
 - Sanciones a los servidores públicos que no cumplan sus promesas de campañas
 - Trata de personas

- Venta ilegal o reventa de boletos considerados como de cortesía.

Aunque una excusa para no dictaminar las iniciativas podría ser la falta de relevancia, lo cierto es que todos los temas están involucrados directamente con la seguridad de los ciudadanos, por tanto aunque las iniciativas sean irrelevantes, mal redactadas o incluso improcedentes, es deber del Congreso del Estado atenderlas de manera inmediata, toda vez que la seguridad es un eje fundamental para el desarrollo del Estado y de los ciudadanos que representan.

Participación ciudadana en temas de seguridad y justicia

Nuevo León fue uno de los primeros Estados en otorgar en la Constitución Política Estatal a los ciudadanos el derecho de presentar ante el Congreso del Estado iniciativa de ley o reforma (Art. 68 CPENL, 1917).

Respecto a los asuntos pendientes en el tema de seguridad y justicia, salta a la vista la participación de la ciudadanía, pues de los 74 asuntos, 30 fueron promovidos por ciudadanos, la siguiente tabla muestra el desglose de asuntos por Promovente:

Tabla 1

Promovente	No. de asuntos promovidos
Alcaldes	2
Comisión Estatal de Derechos Humanos	2
Ciudadanos	30
Gobernador	6
Grupo Legislativo Independiente	2

Grupo Legislativo del Partido Movimiento Ciudadano	2
Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional	9
Grupo Legislativo del Partido Nueva Alianza	2
Grupo Legislativo del Partido de la Revolución Democrática	1
Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional	12
Grupo Legislativo del Partido del Trabajo	2
Juzgado	2
Tribunal Superior de Justicia	2
Total	74

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de: <http://www.hcnl.gob.mx/>

Lamentablemente, los asuntos de mayor antigüedad son los promovidos por los ciudadanos, lo cual deja en evidencia la poca importancia que le otorgan los legisladores a la iniciativa ciudadana representando el 41 % del total.

Percepción ciudadana sobre las leyes mexicanas

Gran parte de la eficiencia de las normas radica en la percepción que la ciudadanía tiene al respecto, a la confianza en el sistema, sobre el respeto que le profesen al marco jurídico, entre otros aspectos son fundamentales para el adecuado funcionamiento del sistema de seguridad y justicia.

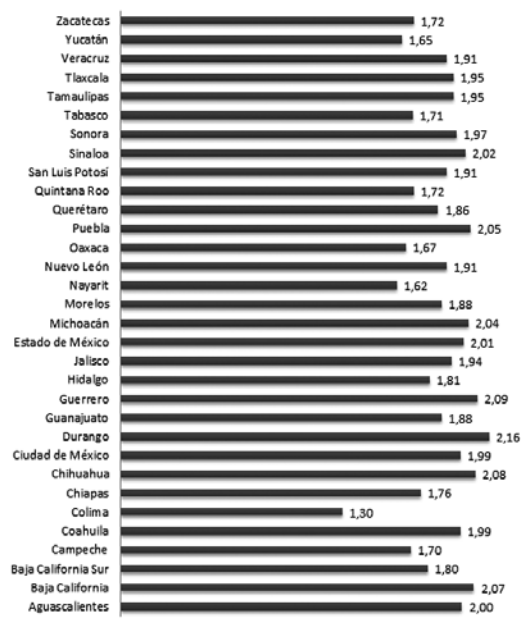
A nivel nacional, la confianza en las leyes es muy poca, situación que sin duda afecta la legitimidad del sistema, en virtud de que la ciudadanía no se siente segura, respecto de las leyes que se supone actúan para defender sus derechos.

Tabla 2. ¿Qué tanta confianza le tiene usted a las leyes mexicanas?

	Frecuencia	Porcentaje
Mucha	724	19,3 %
Poca	2531	67,5 %
Nada	478	12,7 %
No sé	12	,3 %
No contesta	5	,1 %
Total	3750	

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Encuesta de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas en México (ENCUP, 2012)

En la siguiente gráfica se muestra el nivel de confianza en el Estado de Nuevo León, haciendo una comparación por Estado de la República. Se observa que todos los indicadores se encuentran por debajo de la media teórica ($M=3$), lo cual explica la baja confianza que tienen los ciudadanos en las leyes de nuestro país, para el caso de Nuevo León se encuentra con una media ($M=1,91$).

**Gráfico 6. ¿Qué tanta confianza le tiene usted a las leyes?**

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la ENCUP, 2012

Nota: Los rangos teóricos de variación de las escalas fueron entre 1 (nada) y 5 (bastante).

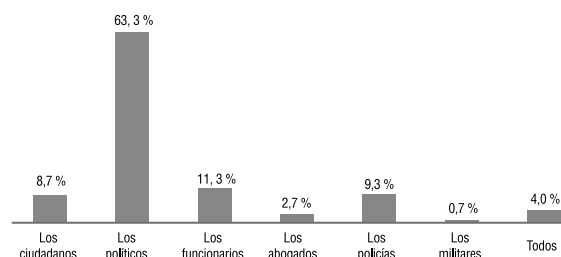
Acompañando a la poca confianza que se tiene en la ley, de acuerdo con la ciudadanía de nuestro país, quienes más violan la ley son los políticos, aquellos que por ejercer un cargo público deberían ser ejemplo de rectitud y probidad como se muestra a continuación.

Tabla 3. De acuerdo a lo que usted ha visto, ¿quiénes violan más leyes?

	Frecuencia	Porcentaje válido
Los ciudadanos	295	7,9 %
Los políticos	1386	37 %
Los funcionarios	526	14 %
Los abogados	176	4,7 %
Los policías	561	15 %
Los militares	63	1,7 %
Otros	6	,2 %
Ninguno	10	,3 %
Todos	672	17,9 %
No sé	50	1,3 %
No contesta	5	,1 %
Total	3750	

Fuente: Elaboración propia, con información en la base de datos de la ENCUP, 2012

Con respecto a los ciudadanos de Nuevo León, opinan de forma muy similar que a nivel nacional, tal como lo muestra la siguiente gráfica, son los políticos y los funcionarios quienes violan en mayor medida la ley.

**Gráfico 7. De acuerdo a lo que usted ha visto, ¿quiénes violan más leyes?**

Fuente: elaboración propia, en base a la base de datos de la ENCUP, 2012

Ahora bien, una respuesta válida a por qué los ciudadanos no confían en la ley, es porque según su percepción está hecha atendiendo a los principios partidistas de los legisladores y no a la problemática social, la siguiente tabla evidencia cómo los ciudadanos a nivel nacional creen que los intereses de la población son tomados en cuenta a la hora de elaborar o reformar el marco jurídico vigente.

Tabla 4. En su opinión, al elaborar las leyes, ¿qué es lo que más toman en cuenta los diputados?

	Frecuencia	Porcentaje
Los intereses de la población	532	14,2 %
Los intereses de sus partidos	1363	36,3 %
Los intereses del Presidente	512	13,7 %
Sus propios intereses	1149	30,6 %
Todas	128	3,4 %
Ninguna	42	1,1 %
Los intereses de las empresas	2	,1 %
Los intereses de la clase alta	1	,0 %
No contesta	21	,6 %
Total	3750	

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la ENCUP, 2012

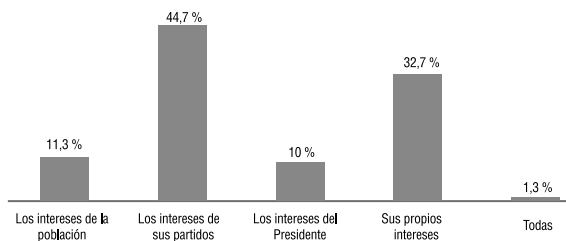


Gráfico 8. En su opinión, al elaborar las leyes, ¿qué es lo que más toman en cuenta los diputados?

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la ENCUP, 2012

Por su parte, en Nuevo León en sintonía con la realidad nacional, coincide con la idea de que se privilegian los intereses particulares y propios, antes que el interés social.

CONCLUSIONES

Como se mencionó anteriormente, en un Estado democrático, la seguridad y el respeto a los derechos humanos es un factor indispensable, por ello la Constitución Política Federal y del Estado de Nuevo León, le otorgan al ciudadano una serie de derechos tendientes a lograr su seguridad integral.

Asimismo el Estado a través de los poderes públicos es el encargado de lograr un ambiente seguro, por medio de la Legislación y de la adecuada aplicación de la ley, todo con miras a proteger al ciudadano y al Estado mismo.

El presente análisis, se basó principalmente en estudiar el tema de seguridad desde el trabajo que realiza el Congreso del Estado de Nuevo León, señalando el rezago legislativo que existe en la materia, así como la percepción que tiene la ciudadanía sobre la seguridad.

Tomando como premisa fundamental que la atención de las iniciativas pendientes en el Congreso son un camino efectivo para trabajar a favor de la seguridad integral del Estado y de sus ciudadanos, se llegó a la conclusión que los legisladores están ignorando el llamado ciudadano, situación que no contribuye a mejorar la percepción ciudadana, afirmación que se basa en lo siguiente:

- I. El mayor número de iniciativas rezagadas en materia de seguridad son presentadas por ciudadanos, hecho que demuestra la relación que existe entre el trabajo legislativo y la participación de los ciudadanos, quienes no son escuchados, pues punto y aparte que las iniciativas sean o no procedentes, el deber de

los legisladores es atender las demandas sociales, plasmadas en este caso en proyecto de iniciativas.

- II. Los legisladores no trabajan construyendo consensos con las minorías, en virtud de que otra parte importante de las iniciativas pendientes son presentadas por partidos minoritarios, volviendo al punto anterior que refiere la incapacidad de resolver temas, específicamente en el tema de justicia y seguridad pública.
- III. Los temas de las iniciativas pendientes son fundamentales para la seguridad de los ciudadanos, toda vez que versan sobre seguridad física como robo, allanamiento de morada, trata de personas, etc., además de que intentan construir una sociedad basada en el respeto, atendiendo el tema de la no-discriminación.
- IV. Por supuesto, la actitud de los legisladores afecta la percepción que los ciudadanos tienen de su trabajo, pues además de que no confían en la ley, aseguran que son los políticos y los funcionarios los que más violaciones a la ley cometen.
- V. Resolver el rezago legislativo de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública es uno de los elementos necesarios (aunque no el único), para mejorar la percepción ciudadana en el tema, en principio porque las iniciativas pendientes incluyen temas de interés social, además de que son propuestas en su mayoría por ciudadanos.

Por otra parte, a través del presente, se dieron a conocer los elementos que influyen en el Poder

Legislativo para lograr un ambiente de seguridad y justicia:



Gráfico 9.

Fuente: Elaboración propia

El marco jurídico es indispensable, en virtud de que contiene las reglas bajo las cuales habrá de desarrollarse la sociedad y por supuesto este marco jurídico es realizado en Nuevo León por el Congreso del Estado, donde convergen partidos políticos, minorías y la ciudadanía, todos respetando el proceso legislativo, el cual de llevarse a cabo de forma transparente y privilegiando el interés ciudadano, puede lograr la confianza ciudadana.

Entonces, si se conocen los elementos que intervienen en el proceso y en su mayoría están reglamentados, ¿cuál es la tarea pendiente? En primera instancia el trabajo de los legisladores es fundamental, para lograr un marco jurídico que responda a las necesidades ciudadanas, las iniciativas tienen que ser vistas de manera oportuna, pues como vimos hay asuntos pendientes desde el año 2009.

Por tanto y en vista del número de iniciativas pendientes, de los temas que abarcan, de los promoventes y de la percepción ciudadana sobre los políticos y su trabajo, la resolución de las iniciativas pendientes en el Congreso del Estado de Nuevo León en materia de seguridad y justicia, es un paso fundamental para mejorar la

seguridad integral en el Estado y la percepción ciudadana.

REFERENCIAS

- Abramovich, V. (2012). Condiciones para el Gobierno político de la seguridad. En Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Seguridad Democrática y Derechos Humanos* (pp.18-32). Santiago de Chile: Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- Abrego, E. (1959). *Algunas consideraciones en torno a los partidos políticos en México*. (Tesis licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Asamblea General de la Nación (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de www.un.org/es/universal_declaration_human_right/
- Berlín, F. (2006). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovero, M. (1988). Democracia y representación. En *Perspectivas de la modernización política* (pp.3-10). D.F., México: Partido Revolucionario Institucional.
- Camacho, L. (2006). *El rezago legislativo*. Recuperado de: [file:///C:/Users/asus/Downloads/rezago%20legislativo%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/asus/Downloads/rezago%20legislativo%20(2).pdf)
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2016). Seguridad y Confianza Ciudadana. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. México. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Seguridad-y-confianza-ciudadana>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (1917). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (CPENL) (1917). *Periódico Oficial del Estado*. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Dado de San José, Costa Rica. Recuperado de www.oas.org/dil/esp/tratado_b_32_convencion_amencua_sobre_derecho_human-htm
- Duverger, M. (2002). Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, J. (1998). *Panorama del Derecho mexicano*. México, D.F.: McGraw-Hill.
- Föhrig, A. (2006). *Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina*. Recuperado de: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_August.pdf
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León (1992). *Periódico Oficial del Estado*. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/
- Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos*

- Humanos*. Recuperada de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Organización de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Organización de los Estados Americanos (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Perina, R. (2001). El papel de la OEA en la Promoción de la Democracia y la Formación de Jóvenes Líderes. En R. Rodríguez & M. Álvarez (eds.), *El Poder Legislativo en la democracia y la integración* (pp.9-22). Costa Rica: Organización de los Estados Americanos. Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD/OEA). Parlamento Centroamericano.
- Presidencia de la República de Colombia (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León (1992). *Periódico Oficial del Estado*. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/reglamentos.php
- Santiago, G. (2006). *Procedimiento Legislativo en México a través de su historia*. Recuperado de <file:///C:/Users/asus/Downloads/procedimiento%20legislativo.pdf>