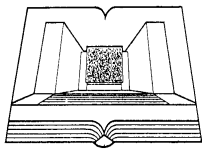


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE
NUEVO LEÓN



CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS CEP-UANL

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CEDIA
SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN UANL
CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS CEP

CONGRESO VIRTUAL INTERINSTITUCIONAL LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

Ponencia presentada por:

Mauricio Avitia Torres

Tema: Régimen Jurídico

Título:

**“Implementación de una Cultura de la Legalidad
en México: Caso Nuevo León”**

Septiembre 2008

El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés.

CDDHCU: Tel. 0155 50360000, 018001226272, Ext. 67031, 67032, jorge.gonzalez@congreso.gob.mx,
victor.pitalua@congreso.gob.mx

CEP- UANL: Tel 01 81 83294264, 01 81 83294264 ext. 6644, 6645 cepuanl@r.uanl.mx, abraham.nuncio@gmail.com

Implementación de una Cultura de la Legalidad en México: Caso Nuevo León.

Por: Mauricio Avitia Torres

Resumen

La implementación de una Cultura de la Legalidad en Nuevo León es un proceso en desarrollo que tiene su antecedente en tres etapas relacionadas entre sí: la implementación de Consejos Ciudadanos, las propuestas en estos Consejos y la vinculación del Gobierno con organismos internacionales de la sociedad civil que trabajan en beneficio de la educación en Cultura de la Legalidad. El caso Nuevo León plantea una redefinición de las relaciones entre Gobierno y Sociedad, en el que la importancia de la participación ciudadana se da mediante diferentes medios y en diferentes etapas que definen la trascendencia de este proyecto. La Cultura de la Legalidad en Nuevo León, una experiencia en desarrollo y un precedente en México hacia el Estado de Derecho.

Hablar de Cultura de la Legalidad en Nuevo León, es hablar de una coparticipación de Gobierno y Sociedad en búsqueda de alternativas eficaces para avanzar hacia el conocimiento y respeto de las leyes, por parte de los ciudadanos así como por la administración pública estatal. Dos pilares trascendentales que sin duda alguna tienen retos importantes para instaurar un cambio notable para la vigencia del Estado de Derecho, bajo indicadores cualitativos y cuantitativos que están definidos por la capacitación continua y por acciones de comunicación, ambas dentro y fuera de gobierno.

El caso Nuevo León, es un precedente de suma importancia para el país, un caso único y clave en el avance hacia el Estado de Derecho en México.

El tema de Cultura de la Legalidad en Nuevo León tiene tres antecedentes que definieron el desarrollo actual, los cuales tienen una relación gobierno – sociedad importante desde sus inicios. El primero de ellos está definido por la implementación de Consejos Ciudadanos en las diferentes dependencias de Gobierno Estatal, los cuales están integrados por personas reconocidas por su calidad moral y experiencia profesional en busca de colaborar con el Estado de Nuevo León con propuestas que benefician a la sociedad en general. Los consejos tienen una estructura formada por un Presidente Ejecutivo, un Secretario Técnico, y Presidentes de las comisiones integradas, además de los consejeros, con reuniones periódicos sobre un calendario anual¹.

Existen seis consejos dentro del Gobierno Central, así como diecisiete consejos del sector paraestatal y dos consejos de programas especializados. Dentro del Gobierno Central, el *Consejo Consultivo Ciudadano de Seguridad Pública*² genera propuestas relativas a la Seguridad Pública, así como da seguimiento a los programas y políticas del Estado en este tema. Está conformado por seis comisiones de trabajo, una de las cuales es la *Comisión de Fortalecimiento de Valores y Principios*, en la que se origina el segundo antecedente del proyecto de Cultura de la Legalidad en Nuevo León: en el mes

¹ Consejos Ciudadanos http://www.nl.gob.mx/?P=consejos_ciudadanos.

² Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, Tomo CXLI, Viernes 02 de Abril del 2004, Número 46, Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León (pag. 11 – 17).

de mayo de 2005, la *Comisión de Fortalecimiento de Valores y Principios*, presidida en ese momento por el Sr. Alfredo Sada - Díaz de León solicita apoyo institucional para el desarrollo de una campaña referente a la promoción de valores, tomando contenidos del programa de *Desarrollo Humano de la Secretaría de Educación*. La idea central era reproducir por diferentes medios la definición de un valor de forma mensual, con diferentes acciones de comunicación que toman forma cuando la *Dirección de Comunicación Social*, conociendo el proyecto de la *Asociación Civil Participación y Amabilidad* llama a la Lic. Irgla Guzmán Treviño para generar una propuesta de imagen y estrategia, la cual es presentada ante la comisión y adaptada hasta llegar al programa *"Reforcemos los Valores para Vivir Mejor"*³, el cual dio inicio en Agosto de 2005, lanzándola por medio del *Portal de Gobierno del Estado de Nuevo León*, publicando los contenidos del valor seleccionado acorde al programa de Desarrollo Humano de la *Secretaría de Educación* de forma mensual por medio de contenidos y un cartel para ser impreso por las diferentes escuelas, empresas y por todo ciudadano que quisiera hacer promoción de dicho valor. Adicionalmente se producen spots del valor del mes, los cuales son transmitidos por canales culturales del Estado y de las diferentes universidades. En este proyecto se sumaron de forma activa diferentes instancias de Gobierno, universidades y empresas interesadas en el tema. La campaña queda así integrada por diferentes acciones de comunicación y tiene resultados positivos, por lo que el 28 de Junio de 2006 en reunión ordinaria del *Consejo Consultivo Ciudadano de Seguridad Pública* con las comisiones de *Atención a Víctimas del Delito* y de *Fortalecimiento de Valores y Principios*, el C. Gobernador del Estado de Nuevo León, Lic. José Natividad González Parás, recomienda a la comisión que trabaje en un proyecto de ley para elevar a consejo los trabajos realizados y que se continúe con la promoción de valores de forma más articulada. De esta forma, se integra un *Comité de Investigación y Análisis* que comienza a trabajar sobre el programa ciudadano, y se vincula de nuevo el esfuerzo entre Gobierno y Sociedad en el desarrollo de la propuesta de Ley.

³ http://www.nl.gob.mx/?P=s_valores

Aunado a los trabajos en materia de Valores, el Gobierno del Estado de Nuevo León y el *National Strategy Information Center* (NSIC)⁴ con sede en Washington, D.C. y presidido por el Dr. Roy Godson -uno de los más prominentes investigadores y promotores de la Cultura de la Legalidad-, desarrollan trabajos referentes a la firma de convenios de capacitación en Cultura de la Legalidad para diferentes dependencias del Gobierno Estatal, y así es vinculado este tema a los valores, siendo este el tercer antecedente central del caso Nuevo León.

El 05 de diciembre de 2006 se pone en marcha la *Consulta Ciudadana para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad*, y el Ejecutivo Estatal firma el decreto para la conformación de la *Comisión Interinstitucional para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad en Nuevo León*⁵, el cual es el frente gubernamental que promueve y coordina acciones en valores y Cultura de la Legalidad dentro de Gobierno del Estado. La Comisión Interinstitucional es presidida por la *Secretaría de Educación* y tiene como Secretaría Técnica a la *Oficina Ejecutiva de la Gubernatura* y esta conformada por diez dependencias más relacionadas a los temas en mención.

El 18 de diciembre de 2006 se entrega al *H. Congreso del Estado de Nuevo León* la *Iniciativa de Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad* por un grupo de ciudadanos representativos de la sociedad, de la cual orgullosamente soy participe y cuyas firmas representan el reflejo de una sociedad que esta a favor de un cambio social trascendental que redefina la relación Gobierno – Sociedad y que de pauta a acciones de respeto de las leyes y normas vigentes, proponiendo nuevos modelos de participación ciudadana, siendo esta la primera propuesta de ley promovida por la ciudadanía de forma directa que se presenta en el *H. Congreso del Estado de Nuevo León*.

⁴ National Strategy Information Center (NSIC) <http://www.strategycenter.org/>

⁵ Decreto por el cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad en Nuevo León. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 27 de Diciembre de 2006, Pag. 5-10. <http://sg.nl.gob.mx/TransparenciaSCOJN/Archivos/AC-F0119-06-M020015625-03.pdf>

Dentro de esta dinámica Gobierno – Sociedad, el Ejecutivo Estatal refrenda la Iniciativa de Ley en el *H. Congreso del Estado* el día 09 de enero de 2007 para mostrar su apoyo incondicional a dicha iniciativa. A su vez, firma el primer convenio de colaboración del *Gobierno del Estado de Nuevo León* con el NSIC para capacitar en Cultura de la Legalidad a cadetes de la *Secretaría de Seguridad Pública* y a policías ministeriales de la *Procuraduría General de Justicia* del Estado de Nuevo León⁶.

Los trabajos ciudadanos continuaron dentro del *Comité de Investigación y Análisis*, a la par del trabajo gubernamental con la *Comisión Interinstitucional para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad* y el 18 y 25 de enero de 2007 se llevó a cabo la *primera consulta ciudadana para la integración del Programa sobre la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad* en donde se recibieron propuestas de organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, asociaciones religiosas, iniciativa privada y sociedad en general, teniendo una participación de mas de 450 ciudadanos. Esta consulta fue dividida en ocho temas prioritarios: Valores y Formación Educativa, Valores y Comunicación Social, Valores y Desarrollo Humano, Valores y Participación Ciudadana, Valores Comunitarios, Valores para Combatir la Delincuencia y el Crimen Organizado, Los Valores Cívicos y la Cultura Democrática y Cultura de la Legalidad.

Finalmente el 20 de marzo de 2007, en votación unánime por las diferentes bancadas del *H. Congreso del Estado* se aprueba la iniciativa de Ley⁷ y se da forma al *Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad*⁸ quedando como frente ciudadano e integrado por instituciones de educación superior, asociaciones religiosas, cámaras de la industria, comercio y servicios, las sociedades y asociaciones de padres de familia, las

⁶ Convenio de colaboración celebrado por la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, por parte del Estado de Nuevo León, con el National Strategy Information Center (NSIC) de Washington D.C. donde el Gobernador tiene una participación protocolaria como testigo de honor. 16 de enero de 2007.

⁷ Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. Decreto 72. 23 de marzo de 2007. http://www.nl.gob.mx/?P=s_valores_ley

⁸ Reglamento interior del Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad, publicado en el Periódico Oficial con fecha del 18 de enero de 2008. <http://sg.nl.gob.mx/TransparenciaSCOJN/Archivos/AC-F0104-95-M020016195-01.pdf>

organizaciones de trabajadores, las instituciones de Beneficencia Privada y los medios de comunicación, así como representantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes tienen voz, más no voto. Adicionalmente se integran seis dependencias del Gobierno Estatal que a su vez, son parte del frente gubernamental en la Comisión Interinstitucional.

En la Ley de Valores y Cultura de la Legalidad se define la Cultura de la Legalidad de la siguiente manera: *Atributo de la sociedad que se distingue por el acatamiento de las disposiciones jurídicas vigentes*⁹. Cabe destacar que este atributo está implícito en la regulación de la actividad de la administración pública estatal, ya que su papel en la impartición de justicia complementa el Estado de Derecho.

El día 01 de junio de 2007 se firma un convenio¹⁰ entre la *Secretaría de Educación* y el NSIC, en el que se establece un programa de cultura de la legalidad para las escuelas secundarias en Nuevo León: *Formación Ciudadana hacia una Cultura de la Legalidad*, capacitando a maestros de materia optativa de primer grado para impartir esta materia.

Es así como confluyen la apertura a la participación ciudadana en los temas de valores y Cultura de la Legalidad, aunado a la firma de convenios de capacitación del tema por parte del Gobierno. Es así como se redefine la participación de la sociedad mediante propuestas que impulsadas por el Ejecutivo Estatal se integran en iniciativas de ley y se integran dos frentes con un solo objetivo: la promoción de valores y Cultura de la Legalidad.

El caso Nuevo León conlleva retos importantes, y debe cuidarse la participación del Estado en la definición de estrategias dentro de los Consejos, así como la independencia de los organismos de participación ciudadana en aras de proponer y llevar a cabo los objetivos planteados, teniendo gran responsabilidad quienes están a cargo de dichos organismos, ya que deben de

⁹ Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. Decreto 72. 23 de marzo de 2007. Página 3.

¹⁰ Convenio de colaboración que celebran la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León y el National Strategy Information Center (NSIC) el 01 de junio de 2007.

tomar la batuta del tema y apoyarse únicamente en las estructuras de Gobierno para tener credibilidad y apoyo ciudadano en las acciones planteadas.

Es de suma importancia para la *Comisión Interinstitucional* y el *Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad* involucrar de lleno a la sociedad en las diferentes actividades y programas que se establezcan, y que se tomen en cuenta las propuestas e ideas de los diferentes grupos de la sociedad en razón de las necesidades que se tengan, ya que ello garantizará en buena medida la aceptación de ambas instancias, y sobre todo de las propuestas y programas que surjan de las mismas.

La Cultura de la Legalidad no puede ser entendida sin la participación de la ciudadanía y propone un reto importante de todos los individuos en el respeto de las disposiciones jurídicas vigentes, no se debe de justificar en ninguna medida el no acatar las leyes en menor o mayor grado: desde el hecho de no respetar las leyes de tránsito locales, ofrecer sobornos en pequeña escala hasta el participar en actos ilícitos o hacer uso de tráfico de influencias, todo ello afecta la convivencia social y pierde así vigencia el Estado de Derecho.

El cobijo de una conciencia social ha dejado de un lado la responsabilidad del individuo, ya que se trata de justificar la violación de las leyes por el hecho de pensar que todos hacemos lo mismo. Es importante un cambio en la mentalidad de cada individuo y el trabajo de capacitación y comunicación debe de ser entendido desde esta perspectiva, desde el papel del individuo en las diferentes roles que tiene en la sociedad: como miembro de una familia, en su desempeño profesional, como miembro de una asociación religiosa y diferentes grupos sociales, entre otras, en todos esos roles el individuo tiene que acatar las normas vigentes en pro de la convivencia social. Es así, como los programas que se establezcan deben de enfocarse en el desarrollo humano de la persona, rescatando la esencia de la misma y multiplicando las conductas de respeto a las leyes en cada individuo, modificando el signo negativo a positivo sobre la frase “todos hacemos lo mismo”, cuando se hable del respeto a las leyes.

La Cultura de la Legalidad esta incluida en el *Plan Nacional de Desarrollo*¹¹ de la *Presidencia de la República* en el eje primero *Estado de Derecho y Seguridad* en su punto 1.6 definiendo dos estrategias dentro del Objetivo 11: *Fomentar el desarrollo de una Cultura de la Legalidad*. Independientemente de las dos estrategias planteadas, las cuales pueden ser ampliadas acorde a su contenido en un mayor número, se muestra la relación intrínseca entre el tema de seguridad y Cultura de la Legalidad. El caso Nuevo León no es la excepción, y el tema esta íntimamente ligado con la seguridad pública, tanto en la instancia gubernamental acorde a los convenios establecidos por el Estado de Nuevo León, como en la parte ciudadana, ya que la *Ley de Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad en Nuevo León* es una iniciativa que parte del *Consejo Consultivo Ciudadano de Seguridad Pública*.

México esta urgido de una mayor aceptación de las normas vigentes y más en este momento en el que se tiene una semejanza con las circunstancias que desencadenaron el primer movimiento de Cultura de la Legalidad en el mundo: El caso Sicilia en Palermo Italia. En esa región italiana en los ochentas y principios de los noventas la mafia italiana dominaba la escena local y tenia en control de todas las actividades de la ciudad. Se callaba a quienes levantaban la voz en contra de la delincuencia organizada por medio de la sangre: jueces, policías, ciudadanos, ministros religiosos, fueron asesinados por oponerse a dicho control. Leoluca Orlando, fundador y presidente del *Instituto para el Renacimiento Siciliano*¹² y ex alcalde de Palermo fue un promotor central de la Cultura de la Legalidad, con el apoyo de las instancias de procuración e impartición de justicia y el decidido apoyo ciudadano, fue así como la situación que imperaba comenzó a cambiar. No fue un proceso rápido, pero fue decidido. La Cultura de la Legalidad implica el modelo del “Carro Siciliano” en el que la legalidad avanza a la par de la cultura de la sociedad. Ambas ruedas deben de avanzar a la misma velocidad, ya que si únicamente avanza la legalidad, sin que camine la cultura, se correrá el riesgo de que los ciudadanos digan: “se estaba mejor... cuando se estaba peor”¹³. Esta es la situación que impera

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>

¹² <http://www.sicilianrenaissance.info>

¹³ <http://www.sicilianrenaissance.info/es/documenti/030523.pdf>

actualmente en el país, en el que se esta llevando a cabo una “guerra” contra la delincuencia organizada, principalmente en contra de los cárteles de narcotráfico, incrementándose el número de ejecuciones y bajas de cuerpos policiacos y del ejercito debido a los reacomodos de territorios de los cárteles de la droga. Si no logramos hacer que avance la rueda de la “cultura” corremos el riesgo de enfrentarnos, o bien nos enfrentamos ya con la premisa de “estábamos mejor antes”. El tema no es tan sencillo como se plantea, ya que es por demás notable la infiltración de los carteles de la droga y demás grupos de delincuencia organizada en elementos de todos los niveles de las instancias gubernamentales. El planteamiento de la sociedad frente a ello, debe de ser de un rechazo absoluto al crimen organizado y a los gobiernos que propicien el desarrollo del mismo, un respeto a las normas jurídicas vigentes, la participación activa en establecer los temas trascendentales de la agenda pública, participar en los procesos democráticos y exigir cuentas a quienes nos representan, además y no por ello menos importante, de tener una participación activa en la denuncia anónima ciudadana, mediante sistemas como el 089 en Nuevo León, el cual también es precursor de este tipo de medios de denuncia en el país.

No debemos tener mayor temor que el entregar un país a nuestros hijos sin mayor futuro que el control de unos cuantos: la delincuencia organizada.

El reto es comenzar por nosotros mismos, mediante acciones de respeto a las leyes en todos los grados y con una participación ciudadana activa en los proyectos gubernamentales, exigiendo estos medios de participación si no los hay, o bien creándolos desde instancias de la sociedad civil mediante autofinanciamiento o definiendo apoyos gubernamentales que no aten de manos las propuestas medulares en el tema, apoyándonos en herramientas pedagógicas y de comunicación para desarrollar una Cultura de la Legalidad en cada individuo, que tenga a su vez un efecto multiplicador en sus diferentes roles, siendo ejemplo y a su vez promotor de este cambio social, para que comiencen a girar las dos ruedas del carro de la Cultura de la Legalidad, y encontremos en ese cambio el modo de vida de todos los mexicanos.