



HONORABLE ASAMBLEA

002272

El suscrito, Diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las atribuciones previstas por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política de Sonora, y 32, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, presento a la consideración de esta Soberanía, la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE SONORA, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es indudable que la paz social y la gobernabilidad de un estado dependen de un Sistema de Justicia eficiente y capacitado, competente para ofrecer soluciones y respetar a cabalidad la aplicación del Estado de Derecho.

La procuración de justicia se entiende como la actividad que realiza el estado para garantizar el cumplimiento del marco legal y el respeto a los derechos de los ciudadanos mediante la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

En este sentido, se requiere de un sistema jurídico que esté basado en principios, procedimientos y documentos, sin ambigüedades y que garanticen el entendimiento de la Ley por parte de ciudadanos y funcionarios.

Ahora bien, en este rubro los ciudadanos tienen una percepción negativa generalizada. La carencia de certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley es, sin duda, una de las características del sistema de procuración de justicia que más acusadamente marca la percepción que los ciudadanos poseen de las instituciones y sus funcionarios, lo que se refleja en la escasez de denuncias sobre delitos.

Una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al Estado mexicano es la de procurar justicia. La procuración es el primer paso del sistema procesal penal y consiste en determinar la probable responsabilidad de la persona indiciada y establecer si existen elementos suficientes, de tipo penal, para optar por el ejercicio o no de la acción penal ante un presunto delito.

El Estado ejerce esta función por medio de los ministerios públicos, cuyo papel se encuentra instituido en el artículo 21 de la Constitución, que dispone la competencia del ministerio público para investigar y perseguir los delitos, mediante el ejercicio de la acción penal, con el auxilio de la policía que está bajo su autoridad.

Asimismo, en los artículos 127 y 131 del Código Nacional de Procedimiento Penales, se menciona que el ministerio público tiene a su cargo las tareas de investigar, coordinar a las policías ministeriales, resolver sobre el ejercicio de la acción penal y ordenar las diligencias para demostrar la existencia de un delito y la responsabilidad de quien lo cometió.

Como parte fundamental de la tarea de procuración de justicia, la implementación del nuevo Sistema Penal Acusatorio Oral amplió las funciones del ministerio público, al conferirle la responsabilidad de presentar pruebas y realizar alegatos en el juicio

oral, solicitar la reducción de penas en el proceso abreviado, y resolver sobre la aplicación del criterio de oportunidad.

AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO

De acuerdo a un estudio elaborado por INEGI, al cierre del año 2016, para cumplir con la función de procuración de justicia, México contaba con 192 agencias del ministerio público federal, adscritas a la Procuraduría General de la República (PGR), para determinar la comisión de delitos del fuero federal, y con 3 989 agencias del ministerio público de las procuradurías o fiscalías generales de justicia de cada una de las entidades federativas, que se encargan de los delitos del fuero común.

El número de agencias del ministerio público con que cuentan cada una de las procuradurías y fiscalías estatales, para la atención de los asuntos penales del orden local, por cada cien mil habitantes da una idea de la capacidad que tienen para ejercer la función de procuración de justicia.

Durante el periodo 2010-2016 la tasa de agencias no cambió de manera significativa, con un promedio de 3.3 agencias del ministerio público por cada cien mil habitantes en este periodo.

En 2016, 23 entidades tenían menos de cinco agencias del ministerio público para atender a cien mil habitantes. En cambio, los estados de Baja California Sur,

Chiapas y Zacatecas tenían más de 10 agencias del ministerio público por cada cien mil habitantes.¹

Las agencias del ministerio público se distribuyen y organizan de acuerdo con las necesidades de cada entidad federativa, de manera que se pueden encontrar dos tipos de agencias: las mixtas o generales y las especializadas. Las primeras se encargan de la investigación de delitos sin importar su naturaleza, mientras que las especializadas tienen como fin atender los delitos que más afectan a una comunidad en particular.

Como ejemplo, se encuentran las agencias especializadas en robo de vehículos; o aquellas en brindar atención a un grupo o comunidad de personas con características específicas, como pueden ser las agencias para la atención de adolescentes que se dedican a proteger la integridad de los menores y evitar su vulnerabilidad física y psicológica, o aquellas agencias especializadas en delitos contra las mujeres.

En el periodo 2010-2016 el número de agencias especializadas se incrementó hasta significar la mayoría: 52% del total de agencias del ministerio público de las procuradurías o fiscalías generales de las entidades federativas en 2016, y el resto (48%) eran mixtas o generales.

En ese año, las agencias especializadas en homicidios, robos, atención de adolescentes, justicia alternativa y robo de vehículos significaron en conjunto alrededor

¹ -INEGI <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/Ministerio2018.pdf>

de 16.3% del total de agencias especializadas. Además, se observa que los principales tipos de agencias especializadas a nivel estatal son las de atención de adolescentes con un total de 126 agencias, que están presentes en 29 entidades.

Asimismo, destacan las especializadas en homicidios y robo de vehículos, las cuales se encuentran distribuidas en 25 entidades, con un total de 129 para el caso de homicidios y 103 agencias especializadas en robo de vehículos. Por su parte, hay 88 agencias especializadas en delitos contra las mujeres distribuidas en 17 entidades federativas.

En contraste, sólo se tenía una agencia especializada en delitos cibernéticos en el estado de Guanajuato y únicamente los estados de Guerrero y Sinaloa tenían agencias especializadas en atención a turistas. Además, en Quintana Roo todas las agencias eran mixtas o generales, mientras que el estado de México sólo contaba con agencias especializadas

CARGA DE TRABAJO DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

La carga de trabajo que tienen que atender los ministerios públicos puede medirse a través del número de averiguaciones previas y carpetas de investigación que cada agente o fiscal tiene que atender en un determinado periodo de tiempo.

A partir de esta razón, se puede observar que la carga de trabajo en el ámbito federal fue de 64 averiguaciones previas y carpetas de investigación por agente en 2016, observándose una reducción en la carga de trabajo respecto a los dos años anteriores (gráfica 6).

En el nivel estatal, también se encontró una disminución en la carga de trabajo de 1.4% promedio anual desde 2011, al pasar de 405 carpetas de investigación y averiguaciones previas por cada agente o fiscal en 2011 a 251 por cada agente o fiscal en 2016.

La reducción en la carga de trabajo de los agentes de los ministerios públicos estatales se explica porque el número de agentes creció a un mayor ritmo (10.4% promedio anual) que el número de averiguaciones previas y carpetas de investigación, cuyo crecimiento fue de 8.8% en promedio durante el periodo.

Sin embargo, se encontraron diferencias importantes entre las entidades federativas.

La razón más alta se observó en Jalisco, donde la carga de trabajo por cada agente o fiscal fue de 770 carpetas de investigación o averiguaciones previas durante 2016, **seguido de Sonora con 745**, y Baja California con 532.

La buena noticia es que, en Sonora, esa carga de trabajo, de acuerdo a la investigación de *Impunidad Cero*, se redujo a 162.4, justo arriba de la media nacional, que es de 160.1²

Las cargas de trabajo más bajas se observaron en Nayarit, Campeche y Chiapas con menos de 100 carpetas o averiguaciones previas por agente o fiscal.

² Impunidad Cero

Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019

Pág. 35, gráfica 5

<http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

El estudio dado a conocer por la organización Impunidad Cero, analizó, como parte de su comparación, distintas variables que evidencian los recursos humanos con los que cuentan las procuradurías. Por ejemplo, el número de agentes del Ministerio Público y de sus auxiliares: los policías ministeriales.

En cuanto a agentes del MP (también llamados fiscales) el estado que tiene la mayor riqueza respecto a su población es Chihuahua, con 25.1 agentes por cada 100 mil habitantes, seguido de Baja California Sur y Quintana Roo.

Sonora en cambio, pasó de apenas 2.3 a 4.9 fiscales por cada 100 mil habitantes.³ Si bien se sitúa aún muy por debajo de la media, el estado logró salir del fondo de la tabla para situarse ahora en la posición 27. Durango, por el contrario, disminuyó, pasando de 9.9 a 7.2 ministerios públicos por cada 100 mil.

PERCEPCIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

La percepción que tiene la población sobre el desempeño de los ministerios públicos del orden local es importante porque una opinión favorable puede traducirse en una mayor confianza de la población en las instituciones encargadas de la procuración de justicia y motivar con ello la denuncia de delitos.

Durante el periodo de 2011 a 2018, el porcentaje de la población mayor de 18 años que consideraba que el desempeño de los ministerios públicos era efectivo, aumentó de 37.2% a 50%, mientras que la proporción de la población opinaba que el

³ Impunidad Cero

Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías 2019

<http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

desempeño de la Procuraduría General de la República (PGR) era efectivo se ha mantenido alrededor de 55%, proporción más alta que la observada en los ministerios públicos estatales.

En 2018, más de la mitad de la población de 27 entidades percibió un desempeño efectivo en la función realizada por el ministerio público estatal, siendo la Ciudad de México la única entidad donde la proporción de la población con una opinión favorable sobre el ministerio público fue menor a un tercio del total.

Este incremento coincide con el aumento en la confianza de la población en los ministerios públicos estatales, la cual se ha incrementado en casi 10 puntos porcentuales en el periodo 2011-2018, al pasar de 33.7% a 43%. Por su parte, en el caso de la PGR, la proporción de la población que expresa tener confianza en esta autoridad se ha mantenido en torno a 50%.

Por entidad federativa, se observa que en 2018 hubo 8 entidades donde más de la mitad de la población confiaba en el ministerio público local. Con excepción de Morelos, el estado de México y la Ciudad de México, en el resto de las entidades se observó que más de 40% de la población expresó esta confianza.

En resumen, los datos señalan que paulatinamente la cobertura en la atención de la población que ha sido víctima de algún delito ha incrementado, al igual que la percepción del desempeño y confianza de la población en el ministerio público.

Sin embargo, todavía hay camino por recorrer para mejorar la tasa de denuncia y el tiempo que se destina a realizar dicho trámite.

En virtud de lo anteriormente expuesto y reconociendo la importancia de los agentes del ministerio público en el proceso de procuración y administración de justicia, someto a su consideración la presente iniciativa de decreto que propone establecer el aumento de dichos funcionarios de manera paulatina hasta llegar a los indicadores óptimos para el desempeño.

IMPACTO PRESUPUESTARIO

Ahora bien, en virtud de que la implementación de la presente iniciativa pudiera representar un impacto en las finanzas del Gobierno del estado repercutiendo directamente en la implementación de algunos programas de gobierno y con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo quinto, de la fracción XXII, del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Sonora; en términos de la fracción IX, del artículo 79 de la citada Constitución, solicito que la presente iniciativa, además de ser turnada a la Comisión correspondiente de su dictaminación, el presidente de la misma, la remita al Ejecutivo del Estado, para que, por conducto de la Secretaría de Hacienda, se realice el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE SONORA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona un párrafo segundo recorriendo subsecuentemente los demás, al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 15.- ...

Se deberá de contar con al menos ocho agentes del Ministerio Público, por cada cien mil habitantes en nuestra Entidad.

...

...

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Fiscalía General contará con un plazo de 3 años, para poder cumplir con la presente disposición, para tal efecto, deberá de incluir en su presupuesto anual, el incremento en el número de agentes del Ministerio Público hasta llegar a su óptimo.

ARTÍCULO TERCERO.- La Fiscalía General estará sujeta a la disponibilidad presupuestal que se le otorgue para el cumplimiento de la presente disposición.

El Congreso del Estado procurará otorgarle la suficiencia presupuestal en cada ejercicio fiscal, para el cumplimiento de estos fines.

ATENTAMENTE

Hermosillo, Sonora, a 5 de marzo de 2020.


Diputado Jorge Villacusa Aguayo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

-Portal Cámara de Diputados.

“Código Nacional de Procedimientos Penales”.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_250618.pdf

(Fecha de consulta: 9 de octubre de 2018) “Código Federal de Procedimientos Penales”.

-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo22.pdf

(Fecha de consulta 9 de octubre de 2018.)

-INEGI

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/Ministerio2018.pdf>