



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

ACUERDO No.
LXV/ASNEG/0208/2017 VII P.E.
MAYORÍA

LXV LEGISLATURA

DSP/07/2017

H. CONGRESO DEL ESTADO

PRESENTE.-

La Comisión de Seguridad Pública, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 64 fracción I y II de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, artículos 87, 88 y 111 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como los artículos 80 y 81 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, ambos del Estado de Chihuahua, somete a la consideración del Pleno el presente Dictamen con carácter de Acuerdo, elaborado con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

I.- Con fecha 02 de mayo de 2017 la Diputada Crystal Tovar Aragón, representante del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con carácter de decreto, mediante la cual propone reformar el Código Penal del Estado, en materia de constancia de no antecedentes penales.

II.- La Presidencia del H. Congreso del Estado, con fecha 11 de mayo de 2017 y en uso de las facultades que le confiere el artículo 75, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tuvo a bien turnar a esta Comisión de Dictamen Legislativo la Iniciativa de mérito a efecto de proceder al estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

A664/GOR/RMO/GTN



III.- La Iniciativa se sustenta en los siguientes argumentos:

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero, tercer párrafo, establece a la letra:

"Artículo 1o.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

En el mismo sentido la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 11 establece que:

- 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.*

*Así mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto que la dignidad humana constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética, en este sentido **"La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto***



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.”¹

¹Registro No. 2 012 363 DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA. Localización: [J] ; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 33, Agosto de 2016; Tomo II ; Pág. 633. 1a./J. 37/2016 (10a.)

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

Es por lo expuesto en los párrafos anteriores que encontramos que la Dignidad de la persona toma un papel muy importante en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos.

No obstante en el caso de una persona que ha cumplido una pena privativa de la libertad, podemos percibir que no estamos cumpliendo completamente en el respeto a su Dignidad. Esto sucede porque aún y cuando se le "restituyen sus derechos" y según el sistema penitenciario ha sido "reinsertado a la sociedad", en el día a día este supuesto no sucede.

El artículo 18 de la Carta Magna, establece que "El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir", esto quiere decir, que cuando el sentenciado cumpla su pena, debería poder llevar una vida normal, en la cual uno de los puntos más importantes es poder encontrar un trabajo lícito con el cual pueda subsistir de manera digna, sin embargo esta situación no sucede con frecuencia debido al estigma que hay sobre las personas que han estado en una cárcel.

En Chihuahua como en muchos otros estados de la República, las constancias de no antecedentes penales, son un requisito

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

indispensable para cualquier trabajo, sin embargo esta situación convierte en un círculo vicioso para la persona que ha estado reclusa en un CE.RE.SO., ya que este requisito nunca permitirá que pueda conseguir un trabajo digno, lo cual traerá como consecuencia que la persona vuelva a delinquir para poder subsistir.

Desgraciadamente la solicitud de la Constancia de No Antecedentes Penales se ha convertido en un requisito indispensable, y lo vemos desde el Gobierno del Estado donde se encuentra como parte de los documentos necesarios para ingresar al servicio público.

De esta situación tenemos entonces que la Constancia de No Antecedentes Penales se convierte en un instrumento que discrimina, va en contra de la dignidad humana ya que menoscaba derechos y libertades de las personas, además estigmatiza a las personas que en consecuencia sufren un doble castigo por un mismo delito que ya ha sido condenado por la autoridad competente.

Continuando con el orden de ideas, debemos ser muy conscientes que con estas acciones también vulneramos el numeral 5 de la Constitución Federal: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

acomode, siendo lícitos.". Es por ello que debemos atender a buscar mecanismos que poco a poco vayan cambiando el concepto que la sociedad tiene de las personas que han tenido una pena privativa de la libertad y como consecuencia lograr una verdadera reinserción a la sociedad.

Ahora bien, en el ámbito federal encontramos que la expedición de la Ley Nacional de Ejecución Penal contempla esta situación, estableciendo en el artículo 27. Las Bases de datos de personas privadas de la libertad

"La Autoridad Penitenciaria estará obligada a mantener una base de datos de personas privadas de la libertad con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de conformidad con lo establecido en el Sistema Único de Información Criminal, definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Autoridad Penitenciaria deberá mantener también un expediente médico y un expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario".

Es mismo artículo en su fracción IV contempla a la letra que: "La constancia relativa a los antecedentes penales sólo se podrá extender en los siguientes supuestos:

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

A. Cuando la soliciten las autoridades administrativas y judiciales competentes, para fines de investigación criminal, procesales o por requerimiento de autoridad judicial;

B. Cuando sea solicitada por ser necesaria para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos;

C. En los casos específicos en los que la normatividad lo establezca como requisito para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien para el ingreso a instituciones de seguridad pública o privada, así como cuando por la naturaleza del empleo o por razones de interés público se considere exigible;

D. Cuando sea solicitada por una embajada o consulado extranjero en México, o bien, a través de una embajada o consulado de México en el extranjero;"

Una vez analizados todos los puntos contemplados en los párrafos anteriores es que considero de suma importancia incorporar lo previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal al Código Penal del Estado, con la finalidad de establecer expresamente los casos en los cuales se expedirá la Constancia de No Antecedentes Penales.

En este sentido es importante mencionar que el Estado de Jalisco recientemente acaba de aprobar la modificación propuesta en lo

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

relativo a la Constancia de no Antecedentes Penales, en atención a lo previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal."

IV.- Ahora bien, al entrar al estudio y análisis de la Iniciativa en comento, quienes integramos esta Comisión, formulamos las siguientes:

CONSIDERACIONES

I.- El H. Congreso del Estado, a través de esta Comisión de Dictamen Legislativo, es competente para conocer y resolver sobre la Iniciativa de antecedentes.

II.- La Iniciadora pretende incorporar en el Código Penal del Estado, una serie de disposiciones para regular la Constancia de Antecedentes Penales en armonía con la Ley Nacional de Ejecución Penal argumentando que *"la Constancia de No Antecedentes Penales se convierte en un instrumento que discrimina, va en contra de la dignidad humana ya que menoscaba derechos y libertades de las personas, además estigmatiza a las personas que en consecuencia sufren un doble castigo por un mismo delito que ya ha sido condenado por la autoridad competente."*

Propuestas legislativas, que efectivamente, resultan ser las disposiciones contempladas íntegramente en la legislación nacional, por ende parecería adecuada la propuesta, sin embargo existen dos argumentos esenciales por los que esta Comisión de Dictamen desecha la Iniciativa.

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

III.- En cuanto al primer argumento, hay que tomar en consideración la inminente entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal en el Estado, y para ello habremos de realizar un pequeño ejercicio de memoria legislativa, en donde a partir del 9 de octubre del 2013, entró en vigor el Decreto publicado el día 8 de octubre del 2013 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redacta respecto al tema que nos ocupa, de la siguiente forma:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) y b) ...;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de **ejecución de penas** que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

...;

XXII. a XXX. ...”

En su artículo segundo transitorio, menciona que la legislación secundaria deberá entrar en vigor en toda la República a más tardar el día 18 de junio de dos mil 2016.

De ahí que el día 16 de junio de 2016, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley Nacional de Ejecución de Penas, con una entrada en vigor diferida y segmentada, en base a declaratorias de entrada en vigor. En dicha

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

normatividad nacional, en su Capítulo denominado “De la Información en el Sistema Penitenciario”, artículo 27, Fracción IV, inciso a. a d. podremos encontrar en texto de la propuesta de la iniciadora, para incorporarlo a nuestra codificación penal.

Sin embargo, a partir de dichas reformas federales, es que el Congreso del Estado de Chihuahua, el 06 de septiembre de 2016, emitió la Declaratoria de entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para que entre en vigor dicha normatividad en todo el territorio del Estado a las cero horas del día 30 de noviembre de 2017.

Como podemos apreciar dicho sistema propuesto por la iniciadora está a poco tiempo de entrar en vigor, por lo que si realizamos la referida reforma, tendríamos al 30 de noviembre que modificar nuevamente el Código Penal, por que existirían dos cuerpos normativos vigentes que regulan lo mismo en el territorio, y bien sabido es, la incertidumbre que ocasiona este tipo de prácticas legislativas.

IV.- El segundo argumento esencial, es que la propuesta la consideramos inconstitucional por incompetencia de este órgano parlamentario local para legislar en dicha materia y como sustento de dicho argumento, tenemos las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 106/2014, similares ambas, por lo cual sólo citaremos argumentos esgrimidos en la 106, en donde el 24 de noviembre de 2014 Jesús Murillo Karam, en su calidad de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas emitidas y promulgadas por Poder Legislativo del Estado y Poder Ejecutivo del Estado de

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

Colima; impugnando las normas contempladas en varios artículos de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima. En donde el promovente menciona varios argumentos de los cuales en síntesis y para el caso que nos ocupa, citamos:

“En la reforma constitucional que dio lugar al texto del artículo 73, fracción XXI, el Constituyente consideró de gran importancia que existiera una sola legislación procesal penal con el objeto de homogeneizar la materia adjetiva en el territorio mexicano y dar certeza al gobernado al evitar una multiplicidad de normas por cada entidad federativa.

Así, el tránsito del régimen procesal penal de cada entidad federativa y de la Federación no puede ser inmediato y resulta coherente que coincida con la entrada en vigor del Sistema Procesal Acusatorio. Por tal motivo, los artículos transitorios del Decreto publicado el nueve de octubre de dos mil trece, que reformó el artículo 73, fracción XXI constitucional, se establecieron diversas reglas para mudar de un sistema procesal penal a otro.

De acuerdo con dicho régimen transitorio, el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir la legislación única en materia procesal penal desde el diez de octubre de dos mil trece, fecha en que entró en vigor el Decreto referido, por lo que las

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

entidades federativas ya no pueden legislar en la materia, pero la legislación vigente expedida por ellas continuará siendo aplicable hasta que entre en vigor la legislación secundaria que expida el Congreso de la Unión."

Y es que sucede, que en el caso de Colima, establecieron disposiciones de procedimientos penales en una Ley Local, siendo que a partir del 2013, ya no era competente para legislar en dicha materia.

Y esto lo determina por unanimidad el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando en su Considerando Quinto "Estudio de Fondo" refiere lo siguiente:

"Dicho precepto (Artículo 73, fracción XXI, inciso c) fue interpretado por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014(6) y 107/2014(7) en sesiones de siete de julio y veinte de agosto de dos mil quince, respectivamente, en los siguientes términos:

- El mencionado artículo se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece y fue modificado posteriormente por Decreto publicado el dos de julio de dos mil quince. De acuerdo con su contenido, el Congreso de la Unión es competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

- Según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo la citada reforma constitucional tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.

- Esto es, la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advierte que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

A664/GQR/RMA/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

- En términos del régimen transitorio(8) dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

- De acuerdo con lo anterior, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia penal, **los Estados ya no pueden normar al respecto, pues han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas.**²

Por ende, esta Comisión de Dictamen considera que no es competente para legislar en materia de ejecución de penas y que lo único que puede realizar, es seguir aplicando la legislación local vigente hasta antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional.

² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5435657&fecha=02/05/2016

A664/GOR/RMO/GTN



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

Como podemos apreciar si en el caso colima, que podrían ser disposiciones complementarias, determinaron que el tema era del procedimiento penal y que esta materia era exclusiva del Congreso de la Unión para legislar, para el caso que nos ocupa en la presente iniciativa, que es una copia del sistema nacional, nos resulta evidente de acuerdo a la anterior acción de inconstitucionalidad, que no tenemos competencia para legislar en materia de ejecución de penas.

VI.- En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, la Comisión de Seguridad Pública, somete a la consideración del Pleno el siguiente dictamen con carácter de:

ACUERDO

ÚNICO.- No es de aprobarse la Iniciativa con carácter de Decreto, presentada en la Sexagésima Quinta Legislatura por la Diputada Crystal Tovar Aragón, representante del Partido de la Revolución Democrática, mediante la cual proponía reformar el Código Penal del Estado, en materia de constancia de no antecedentes penales, por las consideraciones expresadas en el presente dictamen.

ECONÓMICO.- Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para los efectos legales correspondientes.

Dado en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los 16 días del mes de agosto del año 2017.

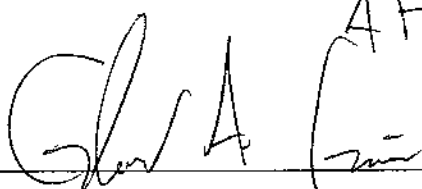


A664/GOR/RMO/GTN



COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

LXV LEGISLATURA

ASI LO APROBÓ LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN REUNIÓN DE FECHA 14 DE AGOSTO DE 2017.

INTEGRANTES	FIRMA Y SENTIDO DEL VOTO
Dip. Gabriel Ángel García Cantú Presidente	 A Favor
Dip. Gustavo Alfaro Ontiveros Secretario	 A Favor.
Dip. Jorge Carlos Soto Prieto Vocal	 A favor
Dip. Alejandro Gloria González Vocal	

Las presentes firmas corresponden al dictamen que recae a la iniciativa presentada por la Diputada Crystal Tovar Aragón, con carácter de decreto, mediante la cual propone reformar el Código Penal del Estado, en materia de constancia de no antecedentes penales

A664/GOR/RMO/GTN