

Resumen:

Competencia federal en materia de delincuencia organizada, utilización de prueba de ADN como única forma identificar a testigos de ciertos delitos.

[AI 21/2013](#)

Resuelto el 3 de julio de 2014.

Hechos:

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, impugnando los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales del Estado de Nuevo León, 171, segundo, tercero y cuarto párrafos del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León y, 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León. Los argumentos de la CNDH giran en torno a lo siguiente:

- a) Falta de competencia del Congreso del Estado de Nuevo León para legislar en materia de delincuencia organizada, por lo que al hacerlo vulneró el artículo 73 fracción XXI constitucional que establece que el único facultado para legislar al respecto es el Congreso de la Unión.
- b) Vulneración de los principios de reinserción social y pro persona al establecer la facultad de la autoridad penitenciaria para restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, en los casos determinados.
- c) Violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad, reinserción social, libertad personal y presunción de inocencia, al prever como una facultad discrecional del juzgador la aplicación de la prisión preventiva u otras medidas cautelares.
- d) La obligación de los testigos de acreditar su identidad únicamente mediante una prueba de ADN en los procesos penales sobre determinados delitos, viola el derecho a la intimidad y se encuentra alejada de la razonabilidad.

Criterios:

Señala el Pleno que la regulación de la delincuencia organizada corresponde de forma exclusiva al Congreso de la Unión, quien en el uso de sus facultades emitió una ley de carácter federal, con lo que eliminó la posibilidad de que las entidades federativas puedan normar sobre dicha materia, sustantiva o adjetivamente. Añade que, toda vez que desde la Constitución General se reservó la facultad legislativa en la materia a la Federación, el margen de actuación por parte de las autoridades de las entidades federativas en las hipótesis de la fracción V del propio artículo 2º, se encuentra limitado a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de esos delitos, sin que puedan legislar al respecto. Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 171 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León en la porción normativa que dice “delincuencia organizada”.

Se señala que si bien la CNDH refiere de manera genérica que el Estado de Nuevo León es incompetente para legislar en materia de delincuencia organizada, como se advierte del listado de la Ley Federal de Delincuencia Organizada, también se consideran como delitos de delincuencia organizada los de trata y secuestro (fracciones VI y VII del artículo 2º), a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX, inciso b) constitucional, y toda vez que se encuentran comprendidos en los artículos impugnados, atendiendo a que dichas materias se rigen por sus propias leyes generales, el Pleno procede de manera diferenciada al estudio de la competencia para legislar al respecto.

En relación con el delito de secuestro, la Suprema Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que la intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, fue crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito, para combatirlo con mayor eficacia. Se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos tipificados en dicha ley, lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente.

Así, el precepto constitucional en cita de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella. En materia de secuestro, los Estados tienen competencia en ciertos supuestos para perseguir los delitos y llevar los procesos, hipótesis en las cuales, sus códigos procesales resultan aplicables, por tanto, sí pueden establecer reglas adjetivas, pues serán las que se apliquen cuando se trate de la comisión de delitos de su competencia. No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a) constitucional, el cual prevé que el Congreso de la Unión expedirá la Ley General en materia de Secuestro, que establecerá como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la competencia legislativa de las entidades federativas es residual respecto de la Federación, por lo que, los estados sólo pueden normar aspectos que no hayan sido previstos en la citada Ley General.

Por otra parte, por lo que hace a los delitos en materia de trata de personas, también el Pleno se pronunció en el sentido de que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar al respecto; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Sin embargo, a diferencia de la Ley en materia de secuestro, no hay aplicación de normas locales, el artículo 9 de la Ley General en materia de Trata establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los

delitos ahí contenidos, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, aún en los supuestos de competencia local, para la investigación y el proceso penal serán aplicables supletoriamente a la ley general las citadas disposiciones federales, por lo que no se deja ningún margen de regulación siquiera de carácter procesal para las entidades federativas. Por ello, por lo que hace a las normas procesales aplicables a los delitos en materia de trata de personas resulta fundado que el Congreso de Nuevo León carece de competencia para legislar al respecto.

Por otra parte, se impugna el artículo 26, párrafo cuarto, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Nuevo León, por considerar que la restricción de comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, es una medida contraria a los principios de reinserción social y pro persona, por lo que es inconstitucional e inconveniente. Para el Pleno, la conservación de derechos humanos y libertades de los reclusos, se refiere a la idea de que cuando los reclusos vuelven a la sociedad debieran reintegrarse como ciudadanos normales, por ello, los contactos con el mundo exterior son una parte esencial en la reintegración de los reclusos a la sociedad. De lo anterior, es claro que la restricción de comunicaciones con terceros es una medida excepcional, pues es contraria a los derechos de los inculcados y sentenciados y a la finalidad de la reinserción social.

Se añade que, tanto constitucional como convencionalmente, está prevista la posibilidad de restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada o a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad que se encuentren recluidos en centros especiales.

En estas condiciones, el artículo 26, cuarto párrafo de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Nuevo León, presenta varios vicios de inconstitucionalidad.

Ahora, en relación con el tema de la prisión preventiva, el artículo 171 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, se impugnó por considerar que carece de los elementos que delimiten la procedencia de dicha figura, lo que resulta violatorio de los principios de seguridad jurídica y legalidad y, en consecuencia, de la reinserción social, libertad personal y presunción de inocencia. En estas condiciones, una vez que se ha analizado el marco constitucional de la figura, no obstante que no se trata de un vicio alegado por la Comisión promovente, de oficio se advierte que la prisión preventiva no puede preverse como una medida cautelar oficiosa de imposición necesaria, salvo en los casos expresamente autorizados por la Constitución General, por tanto resulta inconstitucional la previsión en estos términos respecto de los delitos no previstos en la norma fundamental.

Así, con respecto al artículo 171, se determinó la invalidez de las porciones normativas que prevén prisión preventiva oficiosa para delitos no contenidos en el artículo 19 constitucional. En cuanto a la posibilidad de decretar prisión preventiva

ante “otros delitos” se declaró válida, pues en el artículo se especifica que debe decretarse de acuerdo a las disposiciones del título respectivo. Se concluye que se satisfacen los requisitos del artículo 19, pues se especifica que únicamente puede decretarse prisión preventiva si otras medidas son insuficientes para garantizar la comparecencia del imputado, la protección a la víctima, a los testigos o a la comunidad, o el desarrollo de la investigación.

En relación con el artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León, la Comisión promovente aduce que la obligación de los testigos de acreditar su identidad con una prueba de ácido desoxirribonucleico (ADN), viola el derecho a la intimidad, siendo una medida irrazonable, contraria al artículo 16 constitucional, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el caso, se advierte que la medida legislativa impugnada, puede suponer una vulneración a la dignidad, a la intimidad y a la integridad corporal, por lo que con base en los derechos que se encuentran en juego, a fin de analizar la medida sometida a estudio, debe partirse de que la Constitución mexicana protege a las personas en su dignidad humana y respecto de injerencias externas, asimismo establece la protección de los datos personales.

En estas condiciones, para el Pleno, la práctica de la prueba de ADN en los términos previstos en la disposición analizada, incide en el derecho a la dignidad, a la intimidad y a la integridad física, pues de aquélla puede extraerse información genética del individuo, tales como ciertos perfiles o rasgos biológicos, que el sujeto no quiera hacer públicos, soslayándose la autodeterminación informativa, esto es, el poder de decisión que tiene el individuo sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona. Entre ellos, algunos de los expresamente previstos en el citado artículo 1º, como por ejemplo el origen étnico o las condiciones de salud.

En consecuencia, el Pleno determina que la medida efectivamente persigue un fin legítimo pero constituye una afectación innecesaria y desproporcional; se considera que no se alcanza a distinguir cuál es la conexión entre la realización obligatoria de la prueba y la protección de los testigos.