



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

HONORABLE PLENO LEGISLATIVO:

Los suscritos Diputados, integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y de la Comisión de Derechos Humanos de esta XV Legislatura del Estado, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 35, 43, 114 y 115 de la Ley Orgánica y los artículos 4, 5, 6, 19, 50 y 55 del Reglamento de Comisiones, ambos del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, nos permitimos someter a su consideración el presente **DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO**, conforme a los siguientes apartados:

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA

En sesión número 12 de la Diputación Permanente del Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio Constitucional, celebrada el día 7 de agosto de 2018, se dio lectura a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso C, fracción VII, párrafo segundo, del artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en materia de Derechos Humanos, presentada por el Diputado Carlos Mario Villanueva Tenorio, Presidente de la Comisión de Justicia en esta Honorable XV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, la cual fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos.



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 114 y 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, estas comisiones que suscriben son competentes para realizar el estudio, análisis y dictamen de la iniciativa de referencia, con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

El 6 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, diversas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del reconocimiento de los derechos humanos.

De ese decreto federal se destaca la modificación a la denominación del Capítulo Primero del Título Primero y el artículo 1o. Constitucionales, entre otros que fueron cambios trascendentales en la vida jurídica de este país, pues en ellas se reconoce por parte del Estado mexicano, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

Asimismo, se estableció que en la interpretación de normas, se deberá aplicar el principio pro persona en su doble aspecto, lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

Por otro lado, la reforma en materia de derechos humanos, insertó en el texto constitucional la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Así también, el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Entre las reformas tan importantes que se llevaron a cabo en el texto constitucional, también se existen aquellas que vinieron a reforzar la obligatoriedad del Estado, para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tal es el caso de lo establecido en el artículo 18° párrafo segundo que dispone lo siguiente:

Artículo 18. ...

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, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

(...)



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

Ahora bien, en nuestra Entidad la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo se adecuó la reforma constitucional en comento, mediante decreto 298 de la XIII Legislatura, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 30 de julio del 2013.

En el mencionado Decreto 298 se reformó la denominación del Título Segundo, derogando sus actuales Capítulos Primero y Segundo, quedando en su lugar un Capítulo Único al Título Segundo denominado "De los Derechos Humanos y sus Garantías"; y los Artículos 7, 12, 75, 90, 94 y 96 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Sin embargo, derivado de esa reforma constitucional no se llevó a cabo la adecuación del artículo 26 de la Constitución Local, al contenido de lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Federal, en la cual se estableció que el sistema penitenciario se debe organizar sobre la base del respeto a los derechos humanos.

Dicho artículo 26 de la Constitución local, no ha sufrido modificación alguna desde la reforma en materia del sistema de justicia penal acusatorio y oral, del 18 de junio de 2008, del cual se llevó a cabo la armonización en ese numeral mediante decreto 435 de la XII Legislatura en fecha 2 de marzo de 2011.

Es así, que los preceptos contenidos en nuestra Constitución Estatal han sido objeto de evaluación por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dentro de la Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

Humanos¹, misma que otorgó al Estado de Quintana Roo una calificación del 81.8% ya que presenta un avance significativo del tema de derechos humanos en la normativa estatal. No obstante, dicha calificación se debe en parte a que en la constitución local no se reconoce en el capítulo señalado como: “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, la obligación del Estado de organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos.

De acuerdo a la plataforma y seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos, el Estado de Quintana Roo tiene un porcentaje de 0 respecto a que en el artículo 26 del texto constitucional local no se hace mención en ninguno de sus párrafos a la obligación del Estado de organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los Derechos Humanos.

La importancia de legislar en la materia, radica en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado como temas de alerta en las instituciones carcelarias del Estado diversas problemáticas que inciden en la dignidad humana y la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, independientemente de la evaluación normativa ya mencionada.

En ese contexto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha destacado 5 ejes que deben regir la organización del sistema penitenciario en México, como se advierte de los siguientes comentarios:

¹ <http://armonizacion.cndh.org.mx/Armonia/Armonizacion>



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

Trabajo, capacitación, educación, salud y deporte son los cinco ejes de acción enmarcados por el respeto a los Derechos Humanos que conforman en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las bases para la reinserción social sobre las que se organiza el sistema penitenciario.²

Asimismo, ha puntualizado que dichos ejes son los instrumentos que encaminan las actividades de la persona privada de la libertad hacia el mejoramiento de su conducta y la adquisición de valores y habilidades que le permitan regresar a su comunidad como una persona responsable de sus acciones.³

Los centros penitenciarios en el país presentan diversas problemáticas internas que no solo afectan a la institución, sino principalmente a los internos. Al respecto un reciente análisis efectuado por Elena Azaola y Maïsa Hubert⁴ identificó como problemas estructurales de las prisiones mexicanas los siguientes:

- a) Sobrepoblación y uso desproporcionado de la prisión preventiva;
- b) Condiciones de vida indigna y en ocasiones infrahumana;
- c) Falta de profesionalización y condiciones de trabajo deplorables del personal penitenciario;
- d) Indiferencia social y de autoridades hacia la problemática que enfrentan las prisiones y, el más grave,

² CNDH, Un modelo de prisión, México, Distrito Federal, 2016, p. 67

³ *Ibidem*, p. 68.

⁴ Elena Azaola y Maïsa Hubert, "¿Quién controla las prisiones mexicanas?", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada, Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016, CASEDE-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2017, p. 91



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

e) 65% de las prisiones estatales están en poder de grupos delictivos.

En esa línea de pensamiento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵, dentro de diversas deficiencias halladas durante el año 2017 en los centros penitenciarios del país, identificó que las principales problemáticas se refieren a la separación entre procesados y sentenciados, deficientes condiciones materiales, equipamiento e higiene de las áreas de dormitorios, sancionados, sujetos a protección, cocina y comedores, insuficiente personal de seguridad y custodia, hacinamiento, falta de actividades laborales y de capacitación para el trabajo.

Dentro del mismo proceso de diagnóstico el Ombudsman nacional señaló como temas específicos para prestar atención en los Centros Penitenciarios del Estado de Quintana Roo, en el rubro denominado aspectos que garantizan una estancia digna, los siguientes:

- Insuficiencia o inexistencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del centro.
- Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad.
- Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene del área médica.
- Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene de la cocina y/o comedores.

⁵ CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017, documento electrónico disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

- Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene de los talleres y/o áreas deportivas.
- Deficiencias en la alimentación.

Al respecto es importante destacar que la obligación del Estado de organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los Derechos Humanos, también encuentra sustento en el marco internacional, tal y como se puede apreciar en la regla 1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), que dispone lo siguiente:

Regla 1

Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.

Bajo esas consideraciones, resulta necesario incorporar a la Constitución Local la obligación del Estado de organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los Derechos Humanos, ello a efecto de armonizar la normativa estatal respecto de la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en la materia.



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

Lo anterior, pues como se mencionó anteriormente el artículo 26 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, no prevé que el sistema penitenciario se debe de organizar sobre la base del respeto a los derechos humanos, como se estableció en la reforma constitucional en la materia en el año 2011, tal como se observa del siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
<p>Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p>	<p>Artículo 26. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.</p> <p>A. a C. ...</p>
<p>El sistema penitenciario se <u>organizará sobre la base</u> del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la</p>	<p>El Estado <u>organizará</u> el sistema penal sobre <u>la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la</u></p>



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

<p><i>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, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</i></p> <p>(...)</p>	<p><u><i>educación, la salud y el deporte, como medios para la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los varones para tal efecto.</i></u></p> <p>(...)</p>
---	---

Si bien es cierto la citada obligación se encuentra presente en la Constitución Federal y su espectro irradia hacia las leyes secundarias y locales, es importante puntualizar que la incorporación del citado quehacer a la Constitución de Quintana Roo, facilitará que los operadores jurídicos del Estado en materia de administración de centros penitenciarios en el Estado, le den puntual cumplimiento.

Por lo anterior, resulta trascendental para nuestra Entidad, que como representantes populares impulsemos la reforma que se ponen a nuestra consideración, a efecto de que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, se encuentre totalmente armonizada con el texto constitucional federal y con ello, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias lleven a cabo su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, sobre todo, en una de las ramas del derecho que por años ha sido desamparado en las transformaciones jurídicas, como lo es el sistema penitenciario.

En ese tenor, proponemos al Honorable Pleno Legislativo la aprobación en lo general de la iniciativa en análisis.

Por otro lado, una vez que se ha expuesto el contenido de la iniciativa en estudio, estimamos necesarios llevar a cabo la siguiente:

MODIFICACIÓN EN LO PARTICULAR

Resulta adecuado llevar a cabo algunas precisiones de técnica legislativa, respecto al título de la minuta proyecto de decreto que se plantea, en el sentido de que el párrafo a reformar se refiere al segundo del artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. En ese sentido, se propone que la minuta se describa de la siguiente manera:

MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

En este tenor, estas Comisiones dictaminadoras, se permiten someter a la consideración de este Alto Pleno Deliberativo, la siguiente:



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

Único: Se reforma el párrafo segundo del artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, para quedar como sigue:

Artículo 26. ...

A. ...

I. a X. ...

B. ...

I. a IX. ...

C. ...

I. a VII. ...

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, observando los beneficios que para él prevé la



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

ley. Las mujeres compurarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

...
...
...
...
...
...
...
...
...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

En mérito de lo antes expuesto, estas Comisiones de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, se permiten someter a la consideración del Pleno Legislativo, los siguientes puntos de:

DICTAMEN

PRIMERO. Es de aprobarse en lo general la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso C, fracción VII, párrafo segundo del artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en materia de Derechos Humanos.

SEGUNDO. Es de aprobarse en lo particular la modificación realizada a la iniciativa referida en el punto primero de este dictamen, en los términos del presente documento.

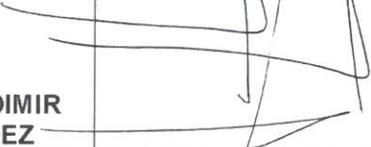
TERCERO. Remítase la Minuta Proyecto de Decreto a los Honorables Ayuntamientos de los Municipios del Estado, para los efectos de lo establecido en el artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

SALA DE COMISIONES “CONSTITUYENTES DE 1974” DEL PODER LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A LOS VEINTIDÓS DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO.



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

NOMBRES	A FAVOR	EN CONTRA
 DIP. ELDA CANDELARIA AYUSO ACHACH		
 DIP. EMILIANO VLADIMIR RAMOS HERNÁNDEZ		
 DIP. JESÚS ALBERTO ZETINA TEJERO		
 DIP. RAMÓN JAVIER PADILLA BALAM		
 DIP. CARLOS MARIO VILLANUEVA TENORIO		



DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

NOMBRES	A FAVOR	EN CONTRA
 DIP. EUGENIA GUADALUPE SOLÍS SALAZAR		
 DIP. TERESA SONIA LÓPEZ CARDIEL		
 DIP. MARÍA YAMINA ROSADO IBARRA		
 DIP. JUAN CARLOS PEREYRA ESCUDERO		
 DIP. FERNANDO LEVIN ZELAYA ESPINOZA		