

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA EN SENTIDO NEGATIVO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 387 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se Reforma y Adiciona el artículo 387 del Código Penal Federal", presentada por la Diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda, del Grupo Parlamentario de Morena, el 4 de diciembre de 2018.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1 fracción II; 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; y 158, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás aplicables, los integrantes de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el Dictamen formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

La metodología del presente dictamen atiende al orden de las fases que enseguida se detallan:

- I. En el primer apartado, denominado "**ANTECEDENTES**", se narran las etapas que ha seguido el proceso legislativo; desde la fecha en que fue presentada la iniciativa hasta su turno a la Comisión para su análisis, estudio y dictaminación.
- II. En el segundo apartado, denominado "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**", se presentan los argumentos contenidos en la exposición de motivos de la iniciativa y el planteamiento del problema. Además, se agrega un cuadro comparativo del texto vigente con la modificación normativa propuesta.

- III. En el tercer apartado, denominado "**CONSIDERACIONES**", se realiza un análisis de la constitucionalidad y convencionalidad de la propuesta; se estudian los argumentos planteados y la viabilidad jurídica de la modificación normativa, y se establecen los argumentos de la Comisión que sustentan el sentido y alcance del dictamen.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 4 de diciembre de 2018, la Diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda, del Grupo Parlamentario de Morena, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se Reforma y adiciona el artículo 387 del Código Penal Federal.
2. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. D.G.P.L. 64-II-6-0212 y bajo el número de expediente 1330, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.
3. Mediante oficio no. D.G.P.L. 64-II-06-0472, la Mesa Directiva comunicó a la Comisión de Justicia el acuerdo mediante el cual se autorizó prórroga hasta el 30 de septiembre de 2019, para la dictaminación del asunto.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

PRIMERO. La iniciativa presentada por la legisladora señala la proliferación de situaciones en las que una persona experimenta afectaciones debido a que alguien más utilizó datos personales para hacerse pasar por la víctima. El incremento de las afectaciones señaladas, tanto en número de casos como en gravedad de consecuencias, está estrechamente relacionado con los avances tecnológicos computacionales. Así mismo, señala que situaciones y condiciones sociales, como cambios en los valores, también podrían ser consideradas como causas de este problema.

A partir de datos obtenidos por una nota periodística¹, la iniciativa señala que entre febrero y abril de 2016, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) ejecutó 1 346 acciones de defensa por robo de identidad. Además, añade el texto de la propuesta, que el Banco de México (BANXICO) informó que, en 2015, el país ocupó el octavo lugar a nivel mundial por el número de casos de robo de identidad, de los cuales 67 por ciento tienen que ver con el extravío de documentos; el 63 por ciento con el robo de bolsas, carteras y portafolios; mientras que el 53 por ciento estuvo asociado a la clonación de tarjetas bancarias.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Diputada, existe una cadena de actos que puede terminar con un daño en el patrimonio, el prestigio o el historial crediticio. Estos actos incluyen el otorgamiento de datos personales, la administración insegura de esos datos, la obtención ilícita de esos datos, el uso de los datos para suplantar una identidad y la acción concreta que daña alguno de los bienes. Estas últimas acciones que dañan el patrimonio, prestigio o historial crediticio, pueden consistir en solicitudes de préstamos, tarjetas de créditos, arrendamientos, apertura de cuentas bancarias, obtención de tarjetas de crédito y teléfonos celulares.

SEGUNDO. En la Iniciativa de mérito se propone lo siguiente:

1. Tipificar el uso de cualquier medio para apropiarse de manera ilícita de datos personales, a fin de suplantar la identidad de otra persona, con o sin consentimiento de ella, con el propósito de generar un daño patrimonial u obtener un lucro indebido para sí o para otro.
2. Sancionar la conducta descrita conforme a las penas establecidas para el delito de fraude.
3. Establecer como calificativa al tipo penal propuesto el uso de homonimia, parecido físico o la similitud o semejanza de la voz, para realizar la conducta descrita.

TERCERO. En síntesis, los argumentos expuestos en la Iniciativa de mérito son los siguientes:

¹ De 2014 a 2015 robo de identidad.

1. La suplantación de identidad permite realizar conductas que perjudican el patrimonio, la fama o capacidad crediticia.
2. Los avances tecnológicos permiten acceder de manera ilegal a datos que facilitan la suplantación de identidad.
3. Es necesario hacer uso de penas privativas de la libertad para inhibir las conductas descritas.

Para ilustrar mejor, la propuesta legislativa se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 387.- Las mismas penas señaladas en el artículo anterior, se impondrán:</p> <p>I. ... a XXI. ...</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Sin correlativo</p> <p>...</p>	<p>Artículo 387. Las mismas penas señaladas en el artículo anterior se impondrán</p> <p>I. ... a XXI. ...</p> <p>XXII. Al que utilizando cualquier medio se apropie de manera ilícita de datos personales a fin de suplantar la identidad de otra persona, con o sin consentimiento de ella con el propósito de generar un daño patrimonial u obtener un lucro indebido para sí o para otro.</p> <p>Se aumentarán en una mitad las penas previstas en el párrafo anterior a quien se valga de la homonimia, parecido físico, similitud o semejanza de la voz para cometer el delito establecido en el presente artículo.</p> <p>...</p>

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. Esta Comisión de Justicia es competente para conocer y dictaminar este asunto de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 80, numeral 1, fracción II y el artículo 157, numeral 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados.

SEGUNDA. Esta Comisión coincide con el promovente en la importancia del problema planteado. La identidad es un derecho fundamental reconocido por el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, el párrafo octavo de aquel artículo establece que “[t]oda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.”²

En el ámbito internacional, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño establece de manera explícita el derecho a la identidad. Este derecho se ejerce, en un primer momento, con el registro de la persona ante el Estado. El registro de nacimiento es un derecho humano a la luz de los instrumentos internacionales, firmados y ratificados por México, de los que podemos destacar: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas la Convención Americana de Derechos Humanos. En México, este derecho se encuentra en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

La identidad de una persona se compone de los atributos de derecho que la individualizan ante otros. Así, el nombre, la nacionalidad, el domicilio, estado civil, media filiación, patrimonio, entre otros, permiten distinguir a una persona física de otra para que goce y ejerza, según sea el caso, sus derechos. Estas características que individualizan a una persona son susceptibles de ser sistematizadas en forma de datos personales.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4o. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares define el término *datos personales* como “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable.”³ Además, ese ordenamiento distingue entre esos datos aquellos considerados como sensibles, los cuales:

“afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual.”⁴

El artículo 8º del citado ordenamiento establece que los datos financieros o patrimoniales requieren el consentimiento expreso del titular para ser tratados de cualquier manera. El avance de las tecnologías digitales ha propiciado que gran parte de los datos personales de los individuos estén disponibles de manera más fácil, tanto para las autoridades como para los particulares. Además de las ventajas que esta disponibilidad de datos y la capacidad de tratarlos, esta situación ha facilitado el uso de datos en perjuicio tanto de sus propietarios como de terceros.

El mal uso de datos personales implica, como condición previa, la obtención de datos. Esto puede ocurrir de manera legal o ilegal. En el primer caso, un particular accede a otorgar los datos personales a un particular o a un funcionario, el cual posteriormente hará un uso indebido. En el segundo caso, el particular otorga sus datos como resultado de un engaño.

El *phishing* (pescar, en español) es la forma más común y frecuente utilizada para la obtención fraudulenta de datos de identidad. El término hace referencia a la actividad de pescar. Por lo regular, se “lanzan anzuelos”, por medio de llamadas o correos electrónicos, en los que se pretende ser una entidad financiera para solicitar información a un individuo⁵.

³ Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, artículo 3o. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>

⁴ *Ibid.*

⁵ Barba Álvarez, Rogelio, El robo de identidad en México, (*Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 22, octubre de 2017- marzo de 2018*) pp. 245-260

Esta obtención de datos personales es la conducta clave para la posterior realización de diversas conductas que pueden constituir un delito. Por esta razón, resulta importante enfatizar en la obtención y uso indebido de datos personales para evitar lo que de ellas se desprende.

TERCERA. La conducta que se pretende tipificar actualmente ya constituye un delito. El texto de la iniciativa propone adicionar una fracción XXII al artículo 387, para tipificar la conducta consistente en utilizar cualquier medio para apropiarse de manera ilícita de datos personales a fin de suplantar la identidad de otra persona, con o sin consentimiento de ella con el propósito de generar un daño patrimonial u obtener un lucro indebido para sí o para otro. Del análisis de la propuesta se desprenden varias conductas:

1. Utilizar cualquier medio.
2. Apropiarse de manera ilícita de datos personales.
3. Suplantar la identidad de otra persona, con o sin consentimiento de ella.
4. Generar un daño patrimonial u obtener un lucro indebido.

Como lo establece el principio de *ultima ratio* o de subsidiariedad, que rige al Derecho Penal, la intervención punitiva del Estado debe presentarse como “último medio”, cuando todas las demás medidas de protección para prevenir la lesión de los distintos bienes jurídicos tutelados han fallado.

Al respecto, el Dr. Enrique Díaz-Aranda sostiene lo siguiente:

“[...] en un Estado social y democrático de derecho, la libertad se concibe como uno de los bienes más valiosos para la sociedad y el individuo, por lo que el Estado debe ejercer sus facultades para garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de disfrutar y gozar de ella. Esto no sólo supone la actuación del Estado para proteger la libertad del ciudadano frente a otros ciudadanos, sino también su protección frente a los mismos actos estatales, razón por la cual la pena privativa de la libertad debe ser el último recurso que debe utilizar el Estado; en caso contrario no sólo

*afectaría a la libertad, sino también a la dignidad del ser humano, que se ve rebajado por la actuación estatal sin razón suficiente”.*⁶

En ese orden de ideas, esta Comisión considera prudente recuperar que ya existen medidas tendentes a inhibir las conductas equiparables a la que pretende sancionar la legisladora promovente. Esta conducta en específico aparece tipificada en los artículos 67 al 69 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. Al respecto, esos artículos señalan:

Artículo 67.- Se impondrán de tres meses a tres años de prisión al que estando autorizado para tratar datos personales, con ánimo de lucro, provoque una vulneración de seguridad a las bases de datos bajo su custodia.

Artículo 68.- Se sancionará con prisión de seis meses a cinco años al que, con el fin de alcanzar un lucro indebido, trate datos personales mediante el engaño, aprovechándose del error en que se encuentre el titular o la persona autorizada para transmitirlos.

Artículo 69.- Tratándose de datos personales sensibles, las penas a que se refiere este Capítulo se duplicarán.⁷

De manera similar, la Ley en la materia para datos en posesión de sujetos obligados establece la tipificación de conductas de uso indebido de datos personales.

La conducta, como elemento del delito, contenida en el artículo 67 transcrito consiste en provocar una vulneración a la seguridad de los datos para obtener un lucro indebido. Como quedó mencionado en la Segunda Consideración, el requisito para dañar la reputación o patrimonio de las personas consiste en la disposición de datos personales, para, posteriormente, usarlos de manera indebida. En este caso, el artículo 67 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares establece como conducta la vulneración de la seguridad de los datos.

⁶ Díaz-Aranda, Enrique. *Derecho Penal, Parte General (Conceptos, principios y fundamentos del Derecho Penal Mexicano conforme a la teoría del delito funcionalista social)*. México: Editorial Porrúa, 2012. Pág. 88

⁷ Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, artículos 67 al 69. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>

En el artículo 68 de la ley citada, señala como elemento el tratamiento de datos para la obtención de datos personales. De acuerdo con el artículo 3o, de la ley de mérito, tratamiento se entiende como “la obtención, uso, divulgación o almacenamiento de datos personales, por cualquier medio. El uso abarca cualquier acción de acceso, manejo, aprovechamiento, transferencia o disposición de datos personales.”

Dada la existencia previa de un tipo penal en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, que sanciona con pena privativa de la libertad la conducta el tratamiento indebido de dato, la dictaminadora considera innecesario adicionar una fracción al artículo 387, que enlista conductas equiparadas al fraude.

CUARTA. La propuesta de redacción del tipo penal propuesto en la iniciativa de mérito incluye por sí misma varias conductas típicas. Pese a que el tratamiento de datos y la vulneración de su seguridad ya han sido tipificadas como delito, la redacción propuesta por la legisladora promovente presenta dificultades en su eventual aplicación, como la ya citada tipificación múltiple.

Tal como se expresó anteriormente, la iniciativa de mérito incluye al menos cuatro conductas distintas en la redacción, las cuales ya se encuentran sancionadas en diversas normas vigentes de nuestro sistema jurídico. Por otra parte, la tipificación sobre tipificación dificultaría la integración de investigaciones; la redacción propuesta obliga la remisión a otro tipo penal, lo cual obstaculizaría permanentemente la actualización del supuesto jurídico e implicaría que se diera origen a una norme completamente inoperante.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las y los Diputados integrantes de la Comisión de Justicia, estimamos **improcedente aprobar** la “Iniciativa con proyecto de Decreto por el cual se Reforma y Adiciona el artículo 387 del Código Penal Federal, por lo que sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA EN SENTIDO NEGATIVO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 387 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

EXP. 1330

ACUERDO

PRIMERO. Se desecha la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se reforma y adiciona el artículo 387 del Código Penal Federal, presentada por la Diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda del Grupo Parlamentario de Morena el 4 de diciembre de 2018.

SEGUNDO. Archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 25 días del mes de septiembre de 2019.

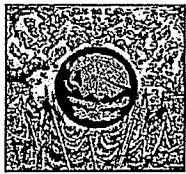


**CÁMARA DE
DIPUTADOS**

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA EN SENTIDO NEGATIVO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE POR EL CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 387 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

EXP. 1330

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
1		MA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ Presidenta			
2		DIP. RUBÉN CAYETANO GARCÍA Secretario			
3		DIP. ADRIANA MARÍA GUADALUPE ESPINOSA DE LOS MONTEROS Secretaria			
4		DIP. DAVID ORIHUELA NAVA Secretario			
5		DIP. CLAUDIA PÉREZ RODRÍGUEZ Secretaria			
6		DIP. MARTHA PATRICIA RAMÍREZ LUCERO Secretaria			

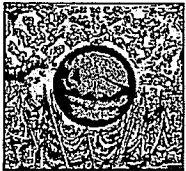


CÁMARA DE
DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA EN
SENTIDO NEGATIVO DE LA INICIATIVA CON
PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE POR EL
CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 387
DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

EXP. 1330

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
7		DIP. MARÍA DEL ROSARIO GUZMÁN AVILÉS Secretaria			
8		DIP. MARIANA RODRÍGUEZ MIER Y TERÁN Secretaria			
9		DIP. ANA RUTH GARCÍA GRANDE Secretaria			
10		DIP. JUAN CARLOS VILLARREAL SALAZAR Secretario			
11		DIP. VERÓNICA JUÁREZ PIÑA Integrante			
12		DIP. ARMANDO CONTRERAS CASTILLO Integrante			

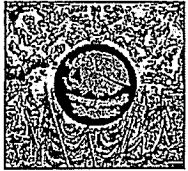


CÁMARA DE
DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA EN
SENTIDO NEGATIVO DE LA INICIATIVA CON
PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE POR EL
CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 387
DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

EXP. 1330

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
13		DIP. MARÍA ELIZABETH DÍAZ GARCÍA Integrante			
14		DIP. EDGAR GUZMÁN VALDÉZ Integrante			
15		DIP. MARÍA ROSELIA JIMÉNEZ PÉREZ Integrante			
16		DIP. JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI Integrante			
17		DIP. MARÍA TERESA LÓPEZ PÉREZ Integrante			
18		DIP. LUIS ENRIQUE MARTÍNEZ VENTURA Integrante			

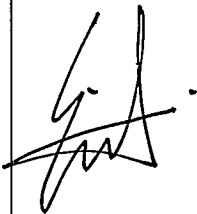

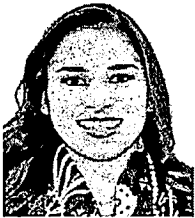





**CÁMARA DE
DIPUTADOS**

NOV. 18 2014

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA EN SENTIDO NEGATIVO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE POR EL CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 387 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

EXP. 1330

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
19		DIP. MARCO ANTONIO MEDINA PÉREZ Integrante			
20		DIP. ENRIQUE OCHOA REZA Integrante			
21		DIP. ESMERALDA DE LOS ÁNGELES MORENO MEDINA Integrante			
22		DIP. XIMENA PUENTE DE LA MORA Integrante			
23		DIP. NANCY CLAUDIA RESÉNDIZ HERNÁNDEZ Integrante			
24		DIP. JORGE ROMERO HERRERA Integrante			



CÁMARA DE
DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA EN
SENTIDO NEGATIVO DE LA INICIATIVA CON
PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE POR EL
CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 387
DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

EXP. 1330

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
25		DIP. RUBÉN TERÁN ÁGUILA Integrante			
26		DIP. MARÍA LUISA VELOZ SILVA Integrante			
27		DIP. SILVIA LORENA VILLAVICENCIO AYALA Integrante			