

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA. TENDENCIAS, AVANCES Y REZAGOS

Sergio GARCÍA RAMÍREZ*

SUMARIO: I. *Un nuevo impulso*. II. *Ventajas de la unificación penal*. III. *Reseña histórica*. IV. *Opiniones a partir de 1931*. V. *Panorama legislativo al término del siglo XX*. VI. *La reforma constitucional de 2008*. VII. *Algunas preguntas sobre la unificación penal sustantiva*. VIII. *Heterogeneidad de soluciones penales en la República*. Ejemplos. IX. *La unificación en otras vertientes penales*. X. *La unificación procesal penal en la Constitución*. Proyectos. XI. *Colofón*.

I. UN NUEVO IMPULSO

Algunas propuestas recientes, formuladas en tribunas políticas y apoyadas por partidos y analistas, favorecieron el reexamen de una vieja pretensión que ha retenido la atención de los penalistas, creciente o menguante, como se verá en este artículo. Me refiero a la indispensable, reclamada y diferida unidad de la legislación penal en México. Estas propuestas concluirían en reformas constitucionales y concentrarían en competencia del legislador federal la regulación penal procesal y ejecutiva, y la normativa sobre mecanismos alternativos de solución de controversias penales.

El resurgimiento de la tendencia unificadora comenzó a través de pronunciamientos del Ejecutivo Federal, que no solía involucrarse en este asunto al asumir su cargo y exponer los objetivos fundamentales de su programa de gobierno.¹ Esos objetivos implican una convocatoria a los diversos órganos del Estado y a la sociedad en su conjunto y suponen la

* Con la colaboración de Eduardo Rojas Valdez.

¹ "Habré de presentar al Honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional, que permita contar con un solo Código Penal, y otro de Procedimientos Penales, únicos y de aplicación nacional". Véase en <http://www.presidencia.gob.mx/decisiones-presidenciales-anunciadas-el-10-de-diciembre/>.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

adopción de políticas complejas y profundas. En este conjunto figuraron la atención a los factores de la delincuencia, fenómeno multicausal, mediante una política preventiva que fuese más allá —y más a fondo— de la política puramente represiva ejercida en el pasado cercano; el irrestricto respeto a los derechos humanos, lesionados o puestos en riesgo por diversas acciones de gobierno a propósito del combate —una “guerra”, se dijo— contra el crimen organizado, y la unificación de la ley penal en la República, determinaciones idénticas o muy cercanas a las planteadas por la Academia Mexicana de Ciencias Penales en una propuesta recientemente formulada a partir de antiguos requerimientos.²

El planteamiento del Ejecutivo se reflejó inmediatamente en un importante documento —sustentado en un complejo acuerdo de fuerzas políticas— designado “Pacto por México”, de fecha 2 de diciembre de 2012.³ En éste también figuran varios puntos relativos a la seguridad pública y la justicia penal.⁴

La reanimación del tema, que culmina en novedades constitucionales y secundarias, guarda cercanía con procesos y determinaciones de mayor alcance en el orden internacional y con avances del mismo signo en ese ámbito. Tales son los pasos adelante hacia la armonización del régimen penal, en el marco del Consejo de Europa y la Unión Europea,⁵ los ensayos e iniciativas en otros Estados federales, como los Estados Uni-

2 Abajo volveré sobre este documento, denominado “Propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales sobre Seguridad Pública y Justicia Penal”. Cfr. <http://www.academiamexicanadecienciaspenales.com.mx/academiamexicanadecienciaspenales/Documentos/PROPUESTA%20ACADEMIA%20MEXICANA%20DE%20CIENCIAS%20PENALES%202012.pdf>. En similar sentido cabe mencionar el documento preparado y difundido en 2011 por la Universidad Nacional Autónoma de México, a raíz de una conferencia internacional en la que se sometieron a examen los extremos más relevantes de la seguridad pública y la justicia penal y se adelantaron sugerencias para atenderlos. Cfr. “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, en http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf.

3 Por lo que hace a las fuerzas políticas, el Pacto, del 2 de diciembre de 2012, fue suscrito por los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Obviamente, contiene un gran número de planteamientos sobre temas nacionales de diversa naturaleza.

4 Cfr. “Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos”, en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Para-Mexico-TODOS-los-acuerdos.pdf>.

5 Cfr. Sieber, Ulrich, “Unificación, armonización y cooperación: buscando soluciones para los sistemas federales y supranacionales de la justicia penal”, en varios autores, *Hacia la unificación del derecho penal. Logros y desafíos de la armonización u homologación legislativa en México y en el mundo*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales/Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 2006, pp. 5 y ss., y Delmas-Marty, Mireille, “Integración de la Unión Europea”, en *ibidem*, pp. 45 y ss.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

dos de América, hacia una legislación modelo,⁶ y las frecuentes instancias a favor de ordenamientos tipo, tanto en México como en América Latina. En este último caso destacan el Código Penal Tipo para Latinoamérica, cuya comisión redactora celebró una reunión en México, en el distante 1965,⁷ y el Código Procesal Penal Modelo, elaborado en el ámbito del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.⁸

En este artículo me propongo describir algunos antecedentes y manifestaciones de esa tendencia, que nuevamente reanuda la marcha, y comentar brevemente las ventajas que pudieran derivar de la unidad penal en México. Ésta ha permanecido inaccesible merced a las características del sistema federal adoptado por nuestro país —que no son, necesariamente, las de “todo” Estado federal⁹— a través de la asignación de atribuciones estatuida, hasta antes de la reforma de septiembre de 2013, por la fracción XXI del artículo 73 de la ley fundamental, que depositó en los estados de la República y en el Distrito federal, en sus respectivas jurisdicciones, la potestad legislativa en materia penal —tanto en su vertiente adjetiva como sustantiva—, y reservó a la Federación la facultad de legislar en su correspondiente orden, sin establecer, empero, qué debe entenderse por delitos y faltas “contra la Federación”.¹⁰ La citada fracción XXI ha

⁶ Así, el *Model Penal Code*, expresión de la *Model Act* alentada por la National Conference of Commissioners of Uniform State Laws. Con respecto a los Estados Unidos de América, donde la legislación penal sigue siendo local o estatal (pero hay avances relevantes de la normativa federal), *cfr.* Dubber, Markus D., “La integración del derecho penal sustantivo en Estados Unidos”, en varios autores, *ibidem*, pp. 197 y ss.

⁷ *Cfr. Código Penal Tipo para Latinoamérica*, México, Procuraduría General de la República-Academia Mexicana de Ciencias Penales, 1967. Por lo que toca a México, participaron Luis Garrido, Celestino Porte Petit, Mariano Jiménez Huerta, Luis Fernández Doblado, Ricardo Franco Guzmán y Arnulfo Martínez Lavalle.

⁸ *Cfr.* la “breve historia” del modelo, que figura en: Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, *Código procesal penal modelo para Iberoamérica. Historia. Antecedentes. Exposición de Motivos y texto del proyecto*, Buenos Aires, Hammurabi, 1989, pp. 7 y ss. Asimismo, *cfr.* Tavolari, “Hacia una teoría general del proceso para los Códigos procesales modelo para Iberoamérica”, *Rivista di Diritto dell'integrazione e unificazione del Diritto in Europa e in America Latina* Italia, Mucchi Editore, 3/1997, esp. pp. 138 y ss., y Parodi Remón, “El proyecto de Código procesal civil modelo para Iberoamérica”, *Ensayos de derecho procesal*, Lima, Huallaga Editorial, 2002, pp. 91 y ss.

⁹ *Cfr.* García Ramírez, Sergio, “Identidad y funciones actuales del Federalismo mexicano”, *Temas de derecho*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Seminario de Cultura Mexicana-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 105 y ss.

¹⁰ En el proceso de reforma constitucional de 1996, que incluyó cambios en el artículo 73 de la ley suprema, a fin de que las autoridades de la Federación puedan conocer de delitos del orden común cuando éstos tengan conexidad con delitos federales, el dictamen de la Cámara de Senadores pretendió incluir un párrafo final de la fracción XXI de ese precepto, que dijera: “La ley del Congreso de la Unión establecerá los criterios con base en los cuales las autoridades federales ejercerán esta facultad” (de atracción). El mismo dictamen

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

recibido cambios en el curso de años recientes, a los que adelante me referiré, que inician una suerte de redistribución o “cruce” de atribuciones penales entre la Federación y las entidades federativas.

II. VENTAJAS DE LA UNIFICACIÓN PENAL

Conviene precisar, ante todo, las ventajas que pudieran derivar de la unidad penal en esta etapa de nuestro desarrollo como Estado nacional y de las condiciones que actualmente prevalecen en la República en lo que respecta a seguridad y justicia penal, que ciertamente son preocupantes, dicho sea con un eufemismo que no satisfará la percepción y la experiencia de un amplio sector de la sociedad mexicana. En consecuencia, hay que tender la mirada sobre el presente —sin ignorar las soluciones del pasado, atentas a los requerimientos que las determinaron— y considerar los efectos que las decisiones de hoy pudieran tener en el futuro previsible. En suma, debemos actuar con diligencia y lucidez al amparo de una consideración política, en función del presente conocido y del futuro deseable.

En primer término, aclaremos de nueva cuenta que la dispersión de facultades legislativas en materia penal no es inherente a la organización político-jurídica que supone un régimen federal. Es obvio que cada Federación puede y debe adoptar fórmulas propias sobre su estructura y su desarrollo histórico, según su conveniencia y al amparo de sus propias circunstancias. En otros términos: no existe un “modelo federal” rígido al que deban acomodarse todas las concreciones nacionales.¹¹

Esta afirmación, ampliamente confirmada por la enseñanza del derecho comparado,¹² pone fin al “mito”, con el que solemos comulgar, de que el sistema federal reclama dispersar las facultades legislativas penales —con sus consecuencias aplicativas— entre las piezas que componen la Federación. Y al desalojar ese “mito”, abre la vía para que la unidad penal prospere en el interior de una Federación, si así correspon-

postulaba los siguientes criterios: “a) Cuando se trate de ilícitos que afecten intereses de la Federación; b) Cuando se trate de ilícitos en materias expresamente otorgadas a la Federación, o c) Cuando se trate de ilícitos cuya comisión se realice en más de una entidad federativa”. Cfr. mis comentarios en *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, 4a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 67-69.

¹¹ Cfr. García Ramírez, “Identidad y funciones actuales del Federalismo...”, *Temas de derecho...*, cit., pp. 105 y 106.

¹² Son notables, sobre este particular, los casos de Alemania, Suiza, Brasil, Venezuela y Argentina, Estados de organización federal —con sus respectivas particularidades— en las que impera un solo código penal sustantivo, pero existen diversos ordenamientos procesales de esta especialidad.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

de en función de sus circunstancias y decisiones, plegadas a una realidad nacional y no a un patrón universal.

En segundo término, es necesario observar las condiciones que prevalecen en el mundo y en nuestro país por lo que respecta al desenvolvimiento de la criminalidad y a las correspondientes necesidades de prevención y respuesta por parte de la sociedad y el Estado. No formamos parte de un mundo incomunicado, erizado de fronteras regionales o nacionales que obstaculicen tanto la actividad criminal como la reacción pública frente a la delincuencia. Un signo de este tiempo es la proliferación criminal por encima de cualesquiera fronteras territoriales, merced a las crecientes posibilidades que brinda la comunicación y el traslado de ideas, bienes y personas.

Hoy día, el crimen es “trascendente”. Ésta es una de sus características contemporáneas.¹³ En el mismo sentido debiera marchar la reacción contra el delito, en forma compatible con los intereses que anidan en la soberanía de los Estados, por una parte, y con la eficacia de su acción colectiva para enfrentar los factores y las expresiones de la delincuencia, por la otra. La tensión entre ambos intereses debe resolverse a través de medidas racionales y eficaces, que los preserven y pongan al día. El modelo federal tiene como objetivo establecer vínculos de unidad entre entidades de un complejo nacional, facilitando así su convivencia y la consecución de fines comunes, mas no crear divergencias artificiales que únicamente complican su coexistencia.¹⁴

En tercer término es indispensable advertir —y luego actuar en consecuencia— que la función penal del Estado moderno debe atenerse a un diseño informado por la racionalidad, la congruencia y la eficacia, y desde luego sustentado en los valores y principios de una sociedad democrática.¹⁵ Ese diseño anida en una genuina política criminal que posee proyecciones internacionales y nacionales. Dejemos de lado, por un momento, la primera categoría y examinemos la segunda.

No es razonable pretender que un Estado nacional —aquel que aloja una gran población, instalada en un extenso territorio y activa en múltiples relaciones de diversa naturaleza, con creciente intensidad y complejidad— carezca de lineamientos suficientes y eficientes para guiar las

¹³ Cfr. García Ramírez, *Delincuencia organizada...*, cit., pp. 6-8.

¹⁴ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Unificación de los códigos procesales mexicanos, tanto civiles como penales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre de 1960, p. 297.

¹⁵ Cfr. García Ramírez, Sergio, “Panorama de la justicia penal”, en varios autores, *La ciencia del derecho durante el siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 721 y 722. Asimismo, cfr. Islas de González Mariscal, Olga, “El desarrollo del derecho penal mexicano”, en *ibidem*, p. 762.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

tareas comunes y resolver los problemas colectivos. En este marco se inscribe la política criminal —o política criminológica, o de defensa social, como se prefiera—, que reúne y pone en marcha las decisiones fundamentales sobre el sistema penal.¹⁶

Esas decisiones, que no pueden ser erráticas ni fragmentarias, conciernen a los extremos básicos del quehacer estatal en relación con el crimen, la seguridad y la justicia penal. Tales extremos corresponden al papel que se asigne a la función penal dentro de las tareas del Estado, a la caracterización —y tipificación— de las conductas ilícitas, a una idea compartida sobre el delincuente, a la admisión de ciertas consecuencias del delito cimentadas en la prevención general y la prevención especial, a la recepción y desarrollo de un sistema de investigación, enjuiciamiento y sentencia, y a la adopción de determinadas reglas acerca de la ejecución de condenas.

Tales son los conceptos sobre los que se elevarán, necesariamente, las “decisiones políticas fundamentales en materia penal”,¹⁷ que habrán de proyectarse sobre el Estado en su conjunto —sin perjuicio de las incitaciones que reciban del ámbito internacional y de la influencia que, a su vez, ejerzan sobre éste—, admitiendo especificaciones razonables que no alteren el sentido y la operación del conjunto y desechando particularidades que desatiendan ese sentido y traben esa operación, y que suelen provenir de ideas y circunstancias superadas.

En virtud de todo lo anterior, adquiere mayor sentido y actualidad la exigencia —frecuentemente formulada— de contar con una verdadera política criminal que se manifieste en una legislación uniforme, moderna, arraigada en la realidad y atenta a la construcción del futuro. Si esto no ocurre, seguiremos presenciando programas fallidos y expectativas frustradas, que han sido experiencia frecuente en los últimos años. La Academia Mexicana de Ciencias Penales ha recogido esta exigencia en sus

¹⁶ En la mencionada propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales a propósito de la seguridad y la justicia, consta: “Es necesario diseñar una política criminal integral en todo el país que se ocupe de la prevención del delito, la legislación penal, la procuración y la administración de justicia, la prisión preventiva y la ejecución de sanciones. Esta política criminal ha de estar debidamente planificada y ser parte de la política social del Estado mexicano; programar medidas a corto, mediano y largo plazos, y respetar los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales que México ha suscrito y ratificado”. Cfr. <http://www.academiamexicanadecienciaspenales.com.mx/academiamexicanadecienciaspenales/Documentos/PROPUESTA%20ACADEMIA%20MEXICANA%20DE%20CIENCIAS%20PENALES%202012.pdf>.

¹⁷ Acerca de estas decisiones, cfr. García Ramírez, “Panorama...”, en varios autores, *La ciencia del derecho...*, cit., pp. 718 y ss.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

preocupaciones tradicionales¹⁸ y en sendos planteamientos formulados, no siempre con fortuna, a las autoridades de la República cada vez que se abre la posibilidad de imprimir un giro decisivo a las actividades preventivas y punitivas del Estado. Así ha ocurrido en 2012 y 2013.¹⁹

Por otra parte, la unificación facilitaría la construcción de una doctrina jurídica penal nacional —que se ha dispersado ante la masa legislativa que constituye el objeto de estudio de los juristas—, la enseñanza del derecho —es imposible para las facultades y escuelas de derecho instruir a sus alumnos acerca de todo el cúmulo legislativo penal vigente—, así como la homogeneización de criterios jurisdiccionales —que sólo pueden ser aplicados de manera parcial en razón de las diversas soluciones penales que imperan en nuestro país—. ²⁰ Todo lo anterior contribuiría a la generación de un derecho más acorde a las necesidades nacionales, pues todo jurista y operador jurídico partiría de los mismos contenidos para trabajar hacia la construcción y desarrollo del derecho penal mexicano.

III. RESEÑA HISTÓRICA

Vayamos brevemente a la historia de los esfuerzos nacionales en favor y en contra de la unidad penal, que inician en las tareas históricas de la nueva República por contar con un derecho penal propio y una justicia penal adecuada a sus necesidades y expectativas.

¹⁸ Así se desprende de las propuestas formuladas, desde hace varias décadas, por diferentes miembros de esta corporación, entre ellos R. Carrancá y Trujillo, de los que se informa en este artículo. Una importante recopilación de los planteamientos en relación con la unificación penal se halla en la revista *Criminalia*, instrumento de difusión de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Comprende textos publicados desde 1936 hasta 2013, por diversos integrantes de esta corporación científica. La compilación estuvo a cargo de Elisa Speckman Guerra, quien además es autora de un estudio introductorio intitolado "La Academia Mexicana de Ciencias Penales y la unificación de la legislación penal", en el que da cuenta de la reiterada posición de la Academia, a lo largo de casi 8 décadas, a favor de la unificación normativa penal. *Cfr. Criminalia*, México, año LXXIX, núm. 1, enero-abril de 2013.

¹⁹ Véanse los planteamientos de la Academia en la página de ésta: <http://academiamexicanadecienciaspenales.com.mx/academiamexicanadecienciaspenales/Index.htm>.

²⁰ En este sentido, *cfr.* Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Unificación de los códigos procesales mexicanos...", *Revista de la Facultad de Derecho de México cit.*, pp. 299-304; "Debate sobre la unificación de los códigos procesales mexicanos, tanto civiles como penales", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. X, núms. 37-40, enero-diciembre de 1960, p. 339, y Jiménez Martínez, Javier, "Nuevas ideas sobre un viejo tema: el código penal único", *Criminalia*, México, año LXXI, núm. 1, enero-abril de 2005, pp. 38 y 46.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

En los primeros años de la vida independiente, México se mantuvo atado a la normativa penal de la etapa colonial: derecho emitido para la metrópoli y para sus colonias. Los autores del proyecto de código penal para el Estado de México, de 1831, refirieron que “por todas partes se eleva un clamor general y sostenido contra los defectos de la ley que nos rige, y forma un caos de tinieblas y confusiones, en el que el juez y el ciudadano se afanan inútilmente por hallar la norma segura de su conducta, y la firme garantía de sus derechos”.²¹ “Nosotros por desgracia —expresó Valdés a la mitad del siglo XIX— no tenemos aún código alguno, y nos regimos por (las) leyes (españolas), con algunas variantes (...) mientras llega el día feliz en que se consume esa gran obra”.²²

La legislación penal era “la más incompleta y defectuosa, y la que en mayor desacuerdo está con nuestra civilización, con nuestras costumbres y con nuestras prácticas”.²³ El tratadista Ricardo Rodríguez cita la *Curia Filípica Mexicana*: “Sin exageración puede decirse que nuestra jurisprudencia criminal es una mezcla informe y monstruosa”.²⁴ México heredó de España “un sistema de legislación anárquico, de leyes aisladas y no de Códigos completos, unas inaplicables y otras de difícil aplicación, pues propias para un gobierno monárquico no lo eran para un sistema republicano”.²⁵

Los esfuerzos por contar con una legislación penal mexicana fueron episódicos y menores, siempre oscurecidos por la principal preocupación de aquellas horas: organizar constitucional y administrativamente al nuevo Estado. El tema penal pasó a segundo término, apenas aten-

21 “El Conservador”, Toluca, núm. 4, junio de 1831, *cit.* Porte Petit, Celestino, *Evolución legislativa penal en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1965, p. 7. De este autor, que se ocupó en aportar el panorama de dicha evolución, *cfr.*, asimismo, *Apuntamientos de la parte general del derecho penal*, 3a. ed., México, Porrúa, 1977, pp. 47 y ss. Sobre la evolución legislativa, *cfr.* igualmente, Carrancá y Trujillo, R. y Carrancá y Rivas, R., *Derecho penal mexicano. Parte general*, 20a. edición, México, Porrúa, 1999, pp. 111 y ss., y Márquez Piñero, Rafael, *Derecho penal. Parte general*, México, Trillas, 1986, pp. 60 y ss.

22 Valdés, Ramón Francisco, *Diccionario de jurisprudencia criminal mexicana: común; militar y naval; mercantil y canónica; con todas las leyes especiales que rigen en la República en materia de delitos y penas*, México, Tipografía de V. G. Torres, 1850, p. 127.

23 *Novísimo Sala Mexicano, o ilustración al Derecho real de España, con las notas del Sr. Lic. D.J.M. de Lacunza, corregida y aumentada por los señores Don Manuel Dublán y Don Luis Méndez*, México, Imprenta del Comercio, de N. Chávez, a cargo de J. Moreno, 1870, t. II, p. 6.

24 Rodríguez, Ricardo, *El procedimiento penal en México*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1898, pp. 197 y 198.

25 Ceniceros, J. Ángel y Garrido, L., *La ley penal mexicana*, México, Botas, 1934, p. 11.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

dido por disposiciones circunstanciales que pretendieron poner orden en el caos que imponía la criminalidad en las ciudades y en el campo.²⁶ En los primeros tiempos de la vida independiente, señaló Miguel Macedo, sólo se expedían “leyes aisladas, sin plan ni sistema de conjunto”; predominaba y se anteponía a todo “las necesidades y las consideraciones políticas”. Sin embargo, el mismo autor observó que “las disposiciones dictadas (en materia de prevención de los delitos), aunque aisladas e independientes entre sí, constituyen un conjunto bastante completo”.²⁷

Paulatinamente aparecieron ordenamientos penales en algunas entidades de la República,²⁸ inspiradas en la legislación de la vieja metrópoli y receptoras de algunas inquietudes propias de la nueva era. No fue sino hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo XIX que México presenció una obra codificadora de gran magnitud, de la periferia al centro, que “particularizó” los ordenamientos penales (y los civiles y procesales de ambas ramas): primero en Veracruz, en 1835, posteriormente, en 1869, a través de los códigos de Fernando J. Corona, y luego en la Federación y el Distrito Federal, al culminar, por fin, la tarea emprendida por el régimen juarista para dotar a México de un Código Penal, obra encomendada a la comisión que presidió Antonio Martínez de Castro.²⁹

Puestas las bases para la nueva era de la legislación penal mexicana, ésta se enfocó hacia la multiplicación de ordenamientos a la luz del régimen federal, o más bien, conforme a la interpretación que se hizo sobre las necesidades y posibilidades del sistema federal adoptado por la República. Con el código clásico de 1871, frecuentemente elogiado, comenzó la formación de ordenamientos estatales que siguieron los lineamientos de la ley federal, sin que los Estados prescindieran de su autonomía en materia penal. Adelante veremos cómo se mantuvo esta tendencia en la legislación del siglo XX. Por lo pronto, la tendencia persistió en el más importante ensayo de reforma, que no tuvo éxito, elabo-

²⁶ Cfr. Carrancá y Trujillo y Carrancá y Rivas, *Derecho penal mexicano*, cit., p. 121.

²⁷ Macedo, Miguel, *Apuntes para la historia del derecho penal mexicano*, México, “Cvltvra”, 1931, p. 251.

²⁸ Cfr. Porte Petit, Celestino, *Evolución legislativa penal...*, cit., 1965, pp. 7 y ss.

²⁹ Cfr. “Actas de la Comisión Redactora”, *Leyes penales mexicanas*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1979, t. 1, p. 269.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

rado por una comisión designada en 1903³⁰ y cuyos trabajos fueron publicados en 1912, apenas vencida la dictadura.³¹

En una reseña cronológica de los movimientos ocurridos en el tema que ahora nos ocupa, procede mencionar la solución adoptada por el Constituyente de 1856-1857, la interpretación que de ésta se hizo, y la propuesta relativamente centralizadora que afloró en el Congreso de 1916-1917.³² En ambos casos, la deliberación giró en torno al sistema penitenciario, asociado en 1857 a la conservación o abolición de la pena de muerte, asunto sobre el que se produjo un amplio debate.

La Carta del 57 provocó la discusión de los juristas acerca del carácter federal o estatal del sistema penitenciario. La primera parte del artículo 23 constitucional había determinado que para la abolición de la pena de muerte quedaría “a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario”. En tal virtud, hubo cuestión acerca del carácter federal o estatal de este régimen. Vallarta consideró que competía a los Estados, no a la Federación, disponer sobre las penas y crear su propio sistema penitenciario.³³ En una posición contraria se colocaron José María Lozano, Félix Romero y Rafael de Zayas Enríquez.

Lozano entendió que el poder administrativo mencionado en el artículo 23 era el federal, y que la Federación debía ordenar a las entidades federativas la construcción de penitenciarías y declarar, cuando esto ocurriese, que debía quedar abolida la pena capital en el Estado correspondiente.³⁴ Romero supuso que los Estados se habían pronunciado,

30 Presidida por Miguel Macedo, uno de los “caudillos” del penalismo mexicano (cfr. García Ramírez, Sergio, “La Academia Mexicana de Ciencias Penales y *Criminalia*. Medio siglo en el desarrollo del derecho penal mexicano (una aproximación)”, *Criminogénesis*, año 2, núm. 7, octubre de 2010, p. 34. La integraron, asimismo, Victoriano Pimentel y Manuel Olivera Toro. Ceniceros y Garrido señalan que los libros que contienen el proyecto “son una verdadera obra de consulta, ya que su redacción clara y precisa y saturada de doctrina se debe (a) Miguel S. Macedo”. *La ley penal mexicana*, México, Botas, 1934, p. 15. Asimismo, Raúl Carrancá y Trujillo refiere que la Comisión intentó conservar el núcleo y principios del código de 1871, pero incorporando a la vez las novedades exigidas en la época. Sin embargo, dichos trabajos no fueron acogidos por la legislación vigente debido a los conflictos internos del país, que reclamaban la atención urgente del gobierno. Cfr. Carrancá y Trujillo, y Carrancá y Rivas, *Derecho penal mexicano*, cit., p. 127.

31 Secretaría de Justicia, *Trabajos de revisión del Código Penal*, México, Tip. de la Oficina Impresora de Estampillas, 1912.

32 Con respecto a ambos Congresos Constituyentes, cfr. García Ramírez, *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967.

33 Cfr. *Votos*, México, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, 1894, t. I, p. 52.

34 Cfr. *Tratado de los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, 1876, pp. 203-205.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

tácitamente, a favor del centralismo, en la medida en que habían conservado la pena de muerte no obstante haber erigido penitenciarías en los términos del artículo 23 constitucional.³⁵ Zayas Enríquez consideró que la eficacia del sistema penitenciario en toda la República sólo podría conseguirse bajo una administración central.³⁶ A pesar de los argumentos vertidos, prevaleció la interpretación en el sentido de que el régimen penitenciario era competencia de los poderes locales.

El tema que en este momento interesa volvió al debate en el Congreso de Querétaro. Carranza propuso que el artículo 18 ordenara la ejecución por parte del gobierno federal de las penas mayores a tres años de prisión.³⁷ La comisión dictaminadora rechazó la sugerencia del *primer jefe*. Adujo que ésta cancelaría facultades de los Estados en materia penal, trasladadas al ámbito federal, y sostuvo que la centralización ejecutiva hacía de lado las particularidades del tratamiento de los reclusos, conocidas por quienes estaban enterados de las condiciones locales y mejor atendidas en los establecimientos de los Estados. En el ánimo de la comisión pesaba un temor persistente: el riesgo de que la centralización redujera la libertad de las entidades federativas y alimentara la tiranía del poder central.³⁸

Las propuestas encontradas dividieron las opiniones de los diputados. José Natividad Macías defendió el proyecto de Carranza, sosteniendo que los Estados conservarían su jurisdicción sobre los sentenciados del fuero común reclusos en establecimientos federales.³⁹ “En nada

³⁵ Cfr. “El régimen penitenciario en sus relaciones con la Constitución de 1857, el sistema penal vigente y las costumbres sociales”, *Criminalia*, año XXVIII, núm. 8, 1962, pp. 531 y 532.

³⁶ *Ibidem*, pp. 143-146 y 429.

³⁷ El segundo párrafo del proyecto de artículo 18 señaló: “Toda pena de más de tres años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal y que estarán fuera de las poblaciones, debiendo pagar los Estados a la Federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieren en dichos establecimientos”.

³⁸ Nos “declaramos en contra de toda centralización, porque conduce a graves males en una república federativa. Todas aquellas facultades naturales de los estados, a las cuales renuncian en busca de un beneficio común, van a robustecer el poder central, favoreciendo así el absolutismo”. El nuevo texto propuesto por la comisión sostenía: “Los Estados establecerán el régimen penitenciario sobre la base del trabajo, como medio de regeneración del delincuente”. La comisión estaba integrada por Francisco J. Mújica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga. Cfr. el dictamen en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, t. III, p. 693.

³⁹ “Llama la atención que un abogado tan distinguido como el señor Colunga nos diga esto (que se invade la soberanía de los estados), porque los estados no pierden su jurisdicción, únicamente los van a poner en pupilaje en un establecimiento en donde sólo la Fede-

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

se socava la soberanía de los Estados”.⁴⁰ En algún momento hubo propuestas de media vía, como la postulada por José María Rodríguez: “lo único que hay que hacer es conceder a los estados el derecho de tener sus colonias penales para castigar a sus reos, y la obligación de mandarlos a las colonias penales de la nación, cuando carezcan de estos establecimientos”.⁴¹

Atenta a los resultados del debate, la comisión presentó un nuevo proyecto, que prevalecería, entendiendo que resultaba “más liberal y democrático que se deje en completa libertad a los Estados para adoptar el sistema penal que les convenga”.⁴² Los debates continuaron, y en ellos Truchuelo manifestó que centralizar la facultad de legislar en esa materia “ataca fundamentalmente la soberanía de los estados (...) Así se despoja a los estados de lo único que le(s) corresponde: su soberanía interior”.⁴³ El precepto aprobado distribuyó la organización del sistema penal entre la Federación y los Estados, “en sus respectivos territorios”,⁴⁴ aunque hubiera sido mejor decir: en sus respectivas jurisdicciones.

Resuelto el punto por la Constitución de 1917, la ley secundaria se atuvo naturalmente a las disposiciones de la ley suprema. Así ocurrió tanto en 1929, cuando se emitió una nueva ordenación penal, de corta vigencia,⁴⁵ como en 1931, cuando se expidió el código penal federal y distrital que lograría mayor tiempo de vigencia y sobre cuyos lineamientos esenciales se formaron la doctrina y la jurisprudencia a lo largo de medio siglo.⁴⁶

ración tiene elementos bastantes para ponerlos”. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., p. 703.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 722.

⁴¹ *Ibidem*, p. 745.

⁴² *Ibidem*, p. 725.

⁴³ *Ibidem*, pp. 733 y 734.

⁴⁴ El segundo texto sugerido por la comisión, que sería el definitivo, disponía: “Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarías o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración”.

⁴⁵ Sobre esta legislación, *cfr.* Almaraz, José, *Exposición de motivos del Código penal promulgado el 15 de diciembre de 1929 (Parte general)*, México, 1931, p. 25. El Código fue promulgado el 2 de septiembre de 1929, para entrar en vigor el 15 de diciembre de 1929. Se mantuvo vigente hasta que fue a su vez abrogado por el código de 1931, que comenzó su vigencia el 17 de septiembre de 1931.

⁴⁶ Acerca de este surgimiento de una vigorosa corriente jurisprudencial y doctrinaria sobre la base del Código de 1931 y con las aportaciones de los autores favorecedores de este ordenamiento, *cfr.* mis comentarios en “La Academia Mexicana de Ciencias Penales y *Criminalia...*, cit., pp. 59 y ss.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

IV. OPINIONES A PARTIR DE 1931

En este momento conviene recordar las opiniones y las expectativas que giraron en torno al código de 1931 y a su posible relevo futuro por una ley de alcance nacional, es decir, una ley centralizadora de la normativa penal.

Los penalistas que participaron en la redacción del código de 31 formularon los más vigorosos y persuasivos comentarios en defensa de éste. No coincidían sobre la solución final del punto que estamos examinando, aunque se pronunciaron generalmente a favor de ese ordenamiento y de los efectos de unificación o armonización que tuvo. Entonces se alzó la voz de Raúl Carrancá y Trujillo —sostenedor constante de la necesidad de unificar la legislación penal mexicana⁴⁷—, tomando en cuenta que la normativa penal de las entidades federativas se había elaborado a imagen de ese ordenamiento, que tuvo la virtud de servir como ejemplo y factor de uniformidad del derecho penal de la República. Carrancá rechazó con vehemencia cualesquiera soluciones que propiciaran la multiplicación de ordenamientos con rasgos dispares —rompiendo así la uniformidad alcanzada— y destacó la necesidad de plantear, como punto de llegada, la emisión de un solo Código Penal para los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁸ En este empeño, cuestionó enfáticamente la aparición de nuevos ordenamientos sustantivos locales.⁴⁹

⁴⁷ Sostuvo: “La multiplicidad de sistemas penales vigentes en el territorio de una misma nación, crea, como es fácil advertir, problemas ingentes de todo orden”. Se requiere una “legislación unitaria”, que atienda “la necesidad cada vez más urgentemente sentida de dirigir enérgica y científicamente la Política Criminal, para toda la República, y de dar por fin vertebración segura a la lucha contra la delincuencia”. Cfr. *Derecho penal mexicano, cit.*, pp. 142, 144 y 145. El mismo tratadista dedicó una de sus obras “a la idea de la unificación legislativa penal en la República Mexicana”. Cfr. *Las causas que excluyen la incriminación. Derecho mexicano y extranjero*, México, Impreso por Eduardo Limón, 1944, p. 15.

⁴⁸ La ley de 1931 —escribió— “es un código que ha permitido cómodamente ir acopiando experiencias y datos para la elaboración final del Código que se impone para lo porvenir: el Código Penal para los Estados Unidos Mexicanos, instrumento jurídico adecuado de una moderna Política Criminal aplicada a todo el país”. *Derecho penal mexicano, cit.*, p. 130.

⁴⁹ Al sostener el *desideratum* del Código Penal Federal —como uno “de los más sólidos cimientos del edificio de (la) política criminal”—, repudió “las iniciativas que desembocan en nuevos códigos penales locales”. *Un nuevo Código penal local a la vista y urgencia de un Código Penal Federal, Criminalia*, México, año XXIX, núm. 12, diciembre de 1963, p. 5. De ahí su crítica a la propuesta de código tipo de 1963: “Por atender a propósitos más inmediatos e interesados que político-criminales y científicos, el anteproyecto (de código penal) en cuestión peca de precipitación en su factura y de desajuste en su articulado, así como de desacierto en general, en sus innovaciones. Por ello lo combatimos y fue archivado en espera de un trabajo mejor”. *Derecho penal mexicano, cit.*, p. 132.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Abundaron las críticas de eminentes observadores extranjeros en torno al “extremoso federalismo” adoptado por México en esta materia, que daba como producto una gran dispersión, innecesaria y perniciosa. En este sentido hubo pareceres relevantes, como fueron los sustentados por Luis Jiménez de Asúa,⁵⁰ Felipe Sánchez Román —primer conductor del Instituto de Derecho Comparado, que sería, al cabo de los años, Instituto de Investigaciones Jurídicas—⁵¹ y Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, este último en lo que respecta a la legislación procesal.⁵²

En la misma línea, los críticos de la dispersión legislativa, nacionales y extranjeros, hicieron notar que resultaba preferible contar con un código penal imperfecto,⁵³ sujeto a correcciones y reformas, como lo era la ley de 1931, que favorecer la aparición de ordenamientos dispares que perturbasen la unificación alcanzada en torno a esa ley.⁵⁴ Algunos importantes trabajos de reforma penal optaron explícitamente por conservar los lineamientos esenciales del ordenamiento de 1931, al que reconocieron méritos relevantes.⁵⁵

50 El penalista español manifestó, al referirse al panorama de la ley penal en México, que “esta multiplicidad legislativa en materia de delitos y penas es por demás dañosa. Nosotros hemos señalado los perjuicios de este «extremoso federalismo» y la conveniencia de unificar la ley penal”. Mencionó, como ejemplos del camino a seguir, los casos de Argentina y Suiza”. Cfr. *Tratado de derecho penal*, 3a. ed., Buenos Aires, Losada, 1964, p. 1263.

51 “Por evidente —escribió— cabría excusar cualquier demostración encaminada a poner de relieve que la sociedad mexicana no es un conjunto tan heterogéneo de culturas y sistemas de vida social que justifique una pluralidad legislativa tan abundante”. Y añadió: “Cabe esperar, por tanto, que no se tarde en demasía la iniciativa que por la brecha abierta en la frac. X del (...) art. 73 Constitucional, varias veces ya reformada, incluya también la materia penal entre aquellas otras, no más importantes, sobre las cuales ha sido facultado el Congreso de la Unión para legislar en toda la República”. “Prólogo” a Carrancá y Trujillo, *Las causas que excluyen la incriminación...*, cit., pp. 8 y 9.

52 Alcalá-Zamora se refiere a “la mole legislativa procesal vigente en México (que) alcanza cifras aterradoras”. Señala los graves problemas que plantea la existencia de un gran número de códigos de enjuiciamiento: “complica sobremanera la administración de justicia”, puede originar “desigualdades manifiestas dentro del territorio nacional”, la multiplicidad de códigos dificulta la “acertada renovación” de éstos, sujetos a “las peligrosas improvisaciones y audacias del amateurismo local”, y hace impracticable el florecimiento de una literatura procesal “en torno a códigos de pequeñas entidades federativas”. *Panorama del derecho mexicano. Síntesis del derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1966, pp. 10-12.

53 Cfr. Jiménez de Asúa, “Reflexiones sobre la parte general del anteproyecto de reforma del Código Penal Mexicano”, en varios autores, *La reforma penal mexicana. Proyecto de 1949*, México, Ruta, 1951, p. 147.

54 Cfr. Carrancá y Trujillo, *Las causas que excluyen la incriminación...*, cit., pp. 66 y ss.

55 La Comisión redactora del anteproyecto de 1949 hizo notar, en palabras de su presidente, Luis Garrido (que también había participado en la elaboración del ordenamiento de 1931), que “el proyecto de la Comisión no desconoce las valiosas aportaciones del Código de 31. Consecuentemente, se ha respetado todo aquello digno de ser conservado a la luz

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

Tomemos en cuenta además, las conclusiones que se desprenden de otras precisiones atendibles. Así, la profesora Mireille Delmas-Marty, siguiendo a Michel van de Kerchove y a Françoise Tulkens, afirma que el derecho penal se halla simultáneamente “encuadrado, es decir, limitado, y legitimado” por los derechos del hombre; éstos son la “buena y la mala conciencia”, a la vez, del derecho penal;⁵⁶ en otros términos, el derecho penal constituye una amenaza para los derechos fundamentales al prever las sanciones más contundentes dentro del régimen jurídico, pero a la vez, es el encargado de tutelarlos y de servir como una garantía de libertad al delimitar la potestad punitiva del Estado única y exclusivamente a las conductas descritas por la ley penal.

En este sentido, el conocimiento y entendimiento de las normas penales constituye un requisito indispensable para poder ejercer adecuadamente esta garantía de libertad, labor que se vuelve titánica, por no decir imposible, si se impone a cada ciudadano la carga de conocer treinta y tres códigos penales, así como las diversas disposiciones contenidas en las llamadas leyes especiales.

En el curso de la polémica surgió una corriente alternativa, que tomaba en cuenta tanto las objeciones formuladas —sobre todo desde la trinchera política— en contra de la centralización, mediante reforma del artículo 73 constitucional, como la evidente necesidad de caminar hacia adelante en la adopción de una política penal de alcance nacional y, por lo tanto, en la admisión de ordenamientos que facilitarían la armonía legislativa, sin prescindir de la autonomía retenida por los estados en esta materia.

Esta corriente alternativa, mediadora entre las posiciones contrapuestas, se concentró en la sugerencia de ordenamientos tipo o modelo, de libre adopción por los legisladores locales, que recogiesen las experiencias y las enseñanzas mejor informadas en el ámbito penal. La alternativa representada por los códigos tipo tuvo una manifestación muy importante en 1963, conducida por el procurador del Distrito Federal, Fernando Román Lugo. Entonces se planteó la adopción de ordenamientos tipo en materia sustantiva,⁵⁷ procesal y orgánica del Ministerio Público, apoyada

de la experiencia y de los datos jurisprudenciales”. “Prólogo”, en varios autores, *La reforma penal mexicana...*, cit., p. 16.

⁵⁶ Delmas-Marty, “Les processus d’interaction”, en varios autores, en Mireille Delmas-Marty et al. (dirs.), Lelieur, Juliette (coord.), *Les chemins de l’harmonisation pénale-Harmonising Criminal Law*, París, Société de Législation Comparée, 2008, p. 429.

⁵⁷ El proyecto de Código Penal Tipo de 1963 fue elaborado por una comisión integrada por Fernando Román Lugo, Celestino Porte Petit, Luis Fernández Doblado, Luis Porte Petit Moreno y Olga Islas de González Mariscal. Cfr. *Revista Mexicana de Derecho Penal*, núm. 30, diciembre de 1963, p. 10. En ese número de la citada revista figuran la exposición de

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

en una resolución del II Congreso Nacional de Procuradores, celebrado en ese año.⁵⁸ Esta sugerencia se ha mantenido activa a través de otras propuestas en años posteriores, que llegan hasta el presente y que incluyen los proyectos de código penal y procesal penal modelo, redactados por investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.⁵⁹

Una nueva manifestación de la corriente centralizadora, proyectada hacia la vertiente penitenciaria —donde han menudeado las peores experiencias— se presentó en oportunidad de la reforma al artículo 18 constitucional iniciada en 1964 por el presidente Adolfo López Mateos. La iniciativa correspondiente propuso que los gobiernos estatales pudieran celebrar convenios con el Ejecutivo Federal para que los reos del orden común extinguieran sus condenas en establecimientos penales de la Federación.⁶⁰ Esa iniciativa, analizada con detalle por los diputados, en una Cámara legisladora que por primera vez contaba con fuerte representación de partidos políticos de oposición,⁶¹ recibió diversos cambios en el curso del trabajo parlamentario. Hubo dos dictámenes de comisiones y un voto particular en la Cámara de Diputados; ninguno alteró sustancialmente la idea introducida en la iniciativa del Ejecutivo.

En la discusión de la iniciativa y los dictámenes se presentó una vez más el punto de la soberanía ejecutiva de los estados de la Federación. Las comisiones, por voz del diputado Miguel Covián Pérez, sostuvieron que la iniciativa “no implica violación al principio de soberanía, puesto

motivos de la parte general del proyecto de Código Penal Tipo y las normas correspondientes; en el número 33, de marzo de 1964, se localizan la exposición de motivos de la parte especial y los preceptos respectivos.

⁵⁸ Esa resolución, número 51, señaló: “El Congreso Nacional de Procuradores de Justicia se pronuncia por la uniformidad de las leyes penales en sus aspectos sustantivo y adjetivo en todas las entidades de la Federación”. *Cit.* García Ramírez, *Manual de prisiones. La pena y la prisión*, 5a. ed., México, Porrúa, p. 64.

⁵⁹ García Ramírez, Sergio *et al.*, *Código Penal y Código de Procedimientos Penales modelo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. Este trabajo reconoció los “problemas de diverso orden —políticos, ante todo— que despiertan (las propuestas de unificación legislativa penal, y por ello) se ha querido concentrar los esfuerzos y depositar las mejores expectativas en códigos tipo”, p. XXII.

⁶⁰ La iniciativa presidencial de 1964 indicó: “Los gobernadores de los Estados, con la previa autorización de sus legislaturas, podrán celebrar convenios con el Ejecutivo Federal para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos penales de la Federación”. En relación con esta iniciativa y el proceso de reforma correspondiente, *cfr.* García Ramírez, *El artículo 18 constitucional...*, *cit.*, pp. 53 y ss.

⁶¹ La Legislatura que conoció la propuesta de reforma al artículo 18 contaba ya con los “diputados de partido” incorporados en la ley fundamental, por reforma promovida el 21 de diciembre de 1962, que llevó a la Cámara cierto número de legisladores del Partido Acción Nacional, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, al lado de la mayoría, absolutamente decisiva, del Partido Revolucionario Institucional.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

que la adición que se propone no tiene carácter impositivo, sino potestativo”.⁶² Hubo expresiones interesantes, como la del diputado Vicente Lombardo Toledano, al frente de la fracción del Partido Popular Socialista: la soberanía local es una ficción que no debe obstruir una reforma que sirve a los intereses nacionales. La iniciativa que se discute “es muy diplomática y respetuosa de una ficción”; hay que llevar adelante la reforma, “porque es deber de nosotros no tratar de levantar fantasmas o entelequias ante la intervención del gobierno federal tratándose de los intereses del pueblo y de la nación”.⁶³

En la deliberación de la Cámara de Diputados sobre el conjunto de la reforma al artículo 18 se produjo un importante voto particular de diputados del Partido Acción Nacional, que aportó novedades útiles para la decisión final de la Cámara y cuestionó la sugerencia de ejecución de condenas de reos comunes en establecimientos federales.⁶⁴ Posteriormente, uno de los emisores del voto, Ruíz Vázquez, señaló: “la defensa de la soberanía de los Estados está salvada con la afortunada fórmula que encontró la comisión al hablar de que los convenios deberán sujetarse a lo que establezcan las leyes locales respectivas”,⁶⁵ rectificación que saludó Covián Pérez, miembro de las comisiones.⁶⁶

En el Senado, Rafael Matos Escobedo defendió la reforma y mencionó que la Suprema Corte de Justicia, atenta al texto constitucional vigente en ese momento, había entendido que eran inconstitucionales los señalamientos de los Ejecutivos locales para que los reos comunes de las correspondientes entidades federativas cumplieran sus condenas fuera de éstas.⁶⁷

⁶² *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., p. 752.

⁶³ *Ibidem*, p. 767. Señaló: “El México actual es totalmente distinto al de hace más de un siglo. ¿Qué es lo que caracteriza a este proceso? La intervención cada vez mayor del Estado Nacional en los problemas que abarcan a todo el territorio de la República”. *Ibidem*, p. 765.

⁶⁴ Suscribieron el voto particular los diputados Guillermo Ruíz Vázquez, Felipe Gómez Mont y Adolfo Christlieb Ibarrola —este último, coordinador de los legisladores del PAN—, quienes cuestionaron la propuesta del Ejecutivo y de la comisión: “Por más que la exposición de motivos y el dictamen nieguen tal finalidad, la reforma propuesta llevará de hecho la absorción por parte del Ejecutivo Federal de un aspecto más de las funciones propias de los estados con la consiguiente centralización y detrimento de la autonomía de éstos”, *ibidem*, p. 757. Examino ese voto en *El artículo 18 constitucional...*, cit., pp. 55-57.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 770.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 775.

⁶⁷ En mi libro *El artículo 18 constitucional...*, cit., pp. 61 y 62, me refiero a la consideración de este asunto en la Cámara de Senadores, una vez que le fue turnado por la de Diputados, consideración que no figura en la edición que he consultado de *Los derechos del pueblo mexicano*. La fuente que utilicé para este tema en *El artículo 18 constitucional...* (pp. 60-62) es el *Diario de los Debates*, núms. 28 y 29, de noviembre de 1964; el debate ocurrió el 18 de noviembre.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Del segundo dictamen presentado en la Cámara de Diputados provino el texto del artículo 18, que incorporó novedades importantes, además del régimen de convenios.⁶⁸ Años después, este régimen consensual aplicado en el ámbito punitivo alcanzaría a la ejecución en otros países de las penas dictadas por los tribunales mexicanos en contra de extranjeros, así como al traslado a México, para los mismos fines, de mexicanos sentenciados por tribunales extranjeros,⁶⁹ régimen que constituiría, en su hora, una aportación mexicana a la normativa constitucional latinoamericana.⁷⁰

V. PANORAMA LEGISLATIVO AL TÉRMINO DEL SIGLO XX

En suma, en vísperas del siglo XXI, había en México treinta y dos códigos penales sustantivos, otros tantos procesales penales, un número idéntico de ordenamientos —de diversa denominación y distintas características— acerca de ejecución de sanciones, otra cantidad igual de leyes sobre menores infractores o adolescentes en conflicto con la ley penal, y el mismo número de instrumentos normativos de rango legal a propósito de las procuradurías generales de Justicia o el Ministerio Público.

El nuevo siglo heredó un panorama agravado, porque el 22 de agosto de 1996 se había reformado el artículo 122 de la Constitución General de la República, que facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia penal y civil.⁷¹ Esta reforma determinó la expedición de un código penal —uno más— para la capital de la República,⁷²

⁶⁸ Cfr. García Ramírez, *El artículo 18 constitucional...*, cit., pp. 54 y ss.

⁶⁹ El correspondiente párrafo del artículo 18 (hoy séptimo párrafo) dispone: "Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social (término aportado por la reforma de 2008) previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso".

⁷⁰ Cfr. García Ramírez, *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1979, pp. 11 y ss. y 255 y ss.

⁷¹ Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso H del precepto constitucional.

⁷² Mediante decreto publicado el 17 de septiembre de 1999 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, la correspondiente Asamblea Legislativa asumió el texto del Código Penal —antes común para la Federación y el D.F.—, determinación que "conllevó fallas. Entre muchas otras: se transportó hasta la numeración de los artículos y como se «desfederalizó» —según se dijo— el «nuevo código» nació hasta con artículos derogados. Esto indica que no se hizo una revisión exhaustiva". Varios autores, *Nuevo Código Penal para el Distri-*

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

separado del código para la Federación.⁷³ Lejos, pues, de rectificar el rumbo, se había añadido una novedad en la misma dirección imperante, con todo lo que ello representaba.

En el sexenio 2000-2006 se pretendió reanimar el interés del Poder Revisor de la Constitución en la centralización penal mediante reformas constitucionales sugeridas por la secretaría de Seguridad Pública.⁷⁴ La propuesta, escasamente sustentada y defendida, no tuvo buena recepción y quedó a la vera del camino. En años cercanos a ese intento, prosperaron otros esfuerzos por llevar a los estados de la República la atención de temas penales anteriormente reservados a la Federación, o bien, a la inversa, atraer a ésta materias que habían permanecido en el ámbito de los estados.

A esas preocupaciones sirvieron las reformas tendientes a federalizar el conocimiento de delitos comunes conexos con ilícitos federales,⁷⁵ la posibilidad de que las autoridades del fuero común persigan delitos federales en materias de competencia constitucional concurrente,⁷⁶ el giro adoptado en relación con la delincuencia organizada,⁷⁷ la legislación general sobre secuestro⁷⁸ y trata de personas⁷⁹ y la persecución federal de delitos que lesionan o ponen en peligro el desempeño de los periodistas.⁸⁰ Estos empeños reafirmaron el interés por reconsiderar la distribución de facultades penales entre la Federación y los estados, en términos adecuados a las nuevas manifestaciones de la criminalidad y a los requerimientos de la procuración e impartición de justicia.⁸¹

Es pertinente tomar nota, en este itinerario de trabajos, obstáculos y desarrollos de la materia que venimos examinando, la reforma de 2005 en el ámbito de los menores infractores o adolescentes en conflicto con

to Federal comentado, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, p. XXI.

⁷³ El 16 de mayo de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la disposición que cambiaba la tradicional denominación —y el alcance respectivo, por supuesto— del hasta entonces “Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal” por “Código Penal Federal”, que se aplicaría (artículo 1o.) en la República para delitos de este último fuero.

⁷⁴ Cfr. <http://esmas.com/noticierostelevisa/mexico/229955>.

⁷⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 1996.

⁷⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2005.

⁷⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008.

⁷⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2009.

⁷⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio de 2011.

⁸⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2012.

⁸¹ En lo que toca al conocimiento de delitos locales por autoridades federales, a partir de la conexidad de aquéllos con éstos, cfr. el comentario que antes mencioné, en mi libro *Delincuencia organizada...*, *cit.*, pp. 67-69.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

la ley penal, es decir, de las personas que han cumplido 14 años de edad, pero aún no alcanzan 18.⁸² Obviamente, este asunto suscitó y sigue despertando diversas consideraciones, en las que no ingresaré ahora.⁸³ Vale decir, sin embargo, que una de las primeras propuestas conocidas por el Poder Revisor a este respecto consideró tanto la modificación del artículo 18 constitucional como la reforma al artículo 73 de la ley suprema, para asignar al Congreso de la Unión la potestad de dictar bases generales en el tema de los menores de edad que incurrir en conductas previstas en las leyes penales.⁸⁴ Esta última propuesta no fue aceptada.

En 2005 se logró la reforma al artículo 18 —aunque en términos diferentes y mejores que los intentados inicialmente⁸⁵— para reconsiderar el sistema de justicia penal especializado en aquellos infractores. No tuvo favorable acogida, en cambio, la sugerencia de dotar al Congreso federal de mayores atribuciones en el ámbito de los adolescentes. El segundo dictamen del Senado, del 31 de marzo de 2005, consideró que la intención de establecer el nuevo sistema “se encuentra colmada con las reformas y adiciones propuestas al artículo 18 constitucional, por lo que el hecho de facultar al Congreso para expedir una ley que establezca las bases normativas a que deberán sujetarse los estados y el Distrito Federal, resulta innecesario”.⁸⁶

Ese segundo dictamen añadió: la Federación, los estados y el Distrito Federal actuarán concurrentemente conforme a sus “respectivas competencias, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación y concurrencia que prevén las leyes”. Esas instancias están “facultadas para legislar en materia de justicia para adolescentes, sin mayor limitación que la obser-

⁸² La iniciativa fue presentada el 4 de noviembre de 2003, por senadores de diversos partidos políticos: Jorge Zermeño Infante, del Partido Acción Nacional; Rutilo Escandón Cadenas, del Partido de la Revolución Democrática; Orlando Paredes Lara, del Partido Revolucionario Institucional, y Emilia Patricia Gómez Bravo, del Partido Verde Ecologista.

⁸³ Sobre esta materia, *cfr.* García Ramírez, “Jurisdicción para menores de edad que infringen la ley penal. Criterios de la jurisdicción interamericana y reforma constitucional”, *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 51-82.

⁸⁴ *Cfr.* García Ramírez, *Cuestiones jurídicas en la sociedad moderna*, México, Seminario de Cultura Mexicana-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 155.

⁸⁵ La primera propuesta, finalmente desechada (rechazo que es preciso tomar en cuenta para la correcta interpretación del sistema de justicia destinado a los adolescentes) contenía numerosas referencias acerca del sistema penal, la responsabilidad penal y la imputabilidad. Estas alusiones cedieron el lugar a otros conceptos, de mejor alcance, que se hallan —o deben hallarse— en la base de la legislación federal y local, así como en las políticas y acciones a propósito de esta cuestión. Sobre esta cuestión, *cfr.* Villanueva Castilleja, Ruth, *Los menores infractores en México*, México, Porrúa, 2005, pp. 216 y ss.

⁸⁶ *Cfr.* García Ramírez, *Cuestiones jurídicas...*, *cit.*, p. 155.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

vancia y el apego a las bases, principios y lineamientos esenciales introducidos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la presente reforma”. Por ello, la propuesta final, que se convertiría en reforma constitucional, determinó la concurrencia de facultades entre la Federación, los estados y el Distrito Federal para legislar sobre este punto en el ámbito de sus respectivas competencias.

En el proceso de reforma resurgió el tema de la autonomía o soberanía de las entidades federativas,⁸⁷ sorteado gracias al retiro de la propuesta de reformas al artículo 73 para facilitar el avance de la correspondiente al artículo 18.

VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008

Con los antecedentes que he descrito, sin perjuicio de otros que no figuran en este texto, llegamos a la reforma constitucional penal de 2008, con sus implicaciones a propósito de la armonización legislativa —ya que no unificación penal—, y a los trabajos emprendidos en 2012 y continuados en 2013, a los que me referí al inicio de este estudio. La reforma constitucional de 2007-2008, a la que he calificado como “ambigua”, porque recoge aspectos positivos propios del orden penal democrático, y novedades preocupantes receptoras del autoritarismo penal,⁸⁸ se cifró principalmente en el enjuiciamiento.

En sus preceptos transitorios, el decreto de reforma constitucional de 2008 dispuso un prolongado periodo de integración del denominado sistema acusatorio en el conjunto de la legislación mexicana, a partir de decisiones de cada instancia legislativa —es decir, la Federación, por una parte, y las entidades federativas, una a una, por la otra— que se alzarían sobre las bases aportadas por los cambios de 2008.

Así las cosas, habría una suerte de reorganización penal unificadora en torno a esos cambios procesales, con margen considerable para las decisiones particulares de la Federación y de los estados. Algunas entidades se habían anticipado a la ley suprema, llevando a cabo su propia reforma procesal penal; otras, atentas a aquélla, emprendieron el camino posteriormente; varias más se mantuvieron a la expectativa durante algunos años —más de la mitad del tiempo de espera— o dieron pasos

⁸⁷ Cfr. García Ramírez, “Los menores de edad ante la ley penal”, *Cuestiones jurídicas...*, cit., p. 155.

⁸⁸ Cfr. mi examen de esa reforma a la ley suprema, así como de sus antecedentes y “ambigüedades”, en García Ramírez, *La reforma penal constitucional 2007-2008. ¿Democracia o autoritarismo?*, edición especial (3a. ed.), México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Anales de Jurisprudencia, Porrúa, 2010; 4a. ed. de Porrúa, 2010.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

adelante, sin lograr la expedición de nuevos ordenamientos procesales. Este desordenado movimiento legislativo no conducía a la unificación penal, en modo alguno. Por el contrario, llevó a una mayor dispersión al favorecer soluciones diferentes en temas procesales específicos.

En la circunstancia revisionista generada por la reforma constitucional de 2008, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRI) patrocinó un proyecto de código procesal, que operaría a la manera de ordenamiento tipo al que concudiesen voluntariamente las entidades federativas, denominado “Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación”. Es bien conocida esta propuesta, con importante base constitucional y doctrinal.⁸⁹ El proyecto fue coordinado por Carlos Natarén Nandayapa.⁹⁰

En 2008, el Poder Revisor de la Constitución buscó alentar la adopción de los cambios hacia el sistema acusatorio y dispuso que se crease dentro de los dos meses siguientes al inicio de la vigencia del decreto de reformas constitucionales una “instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias (previstas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, bajo las disposiciones vigentes) de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales”, dotada de una secretaría técnica, “que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten” (artículo octavo transitorio).

Esa secretaría técnica, incorporada en el ámbito de la Secretaría de Gobernación y denominada Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), cuyo primer titular fue Felipe Borrego Estrada, se ocupó en elaborar un proyecto de ordenamiento procesal penal —de nuevo, un texto tipo— que dio paso a la iniciativa de Código Federal de Procedimientos Pena-

⁸⁹ Cfr. *Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación*, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. (CONATRI) y Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia (Fondo Jurica), 2009.

⁹⁰ En la edición mencionada en la nota precedente se da cuenta de un grupo de trabajo que participó en la elaboración del proyecto coordinado por Natarén e integrado por Carlos Emilio Arenas Bátiz, Armando Ávalos Arellano, José Antonio Juárez Caballero, Susana Gabriela Camacho Maciel, Raúl Carrillo del Muro, Nimrod Mihael Champo Sánchez, Baruch F. Delgado Carbajal, María del Rosario Garza Alejandro, José Daniel Hidalgo Murillo, Crescencio Martínez Germiniano, María Alejandra Ramos Durán, Miguel Ángel Rodríguez Vázquez, Daniel Urrutia Laubreaux, Virginia Valdés Chávez, Gonzalo Antonio Vergara Rojas y Jorge Witker Velázquez.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

les, del 19 de septiembre de 2011.⁹¹ La misma Secretaría Técnica publicó un documento de Eduardo Ferrer MacGregor y Rubén Sánchez Gil, denominado “Codificación procesal penal única en la república mexicana a la luz del sistema acusatorio”.⁹² A raíz del relevo en el gobierno federal, la SETEC, bajo la titularidad de María de los Ángeles Fromow, emprendió la revisión del material elaborado a fin de preparar un proyecto de código de procedimientos penales que pudiera franquear la puerta, por fin, hacia el ordenamiento procesal único, consecuente con la reforma de 2008 y con la corriente unificadora que reapareció en diciembre de 2012.

En el conjunto de gestiones de armonización bajo el imperio de las novedades constitucionales de 2008, surgieron otras propuestas. Entre ellas cuenta el denominado proyecto alternativo de Código de Procedimientos Penales, redactado por un grupo de juristas coordinados por el profesor Moisés Moreno Hernández, quien también ha coordinado la elaboración de un proyecto de Código de Procedimientos Penales de los Estados Unidos Mexicanos. Este proyecto se acogió en la iniciativa del 4 de abril de 2013, presentada por las senadoras María Cristina Díaz Salazar, Diva Hadamira Gastélum Bajo e Hilda Esthela Flores Escalera (Partido Revolucionario Institucional).⁹³ Se tiene conocimiento de que un grupo de juristas impulsados por organizaciones no gubernamentales y despachos de abogados promotores del sistema acusatorio plantearon modificaciones a ese proyecto.

⁹¹ Cfr. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, año XIV, núm. 3353-II, 22 de septiembre de 2011. El documento fue suscrito por el presidente de la República el 19 de septiembre, y remitido por la Secretaría de Gobernación a la Cámara de Diputados el 21 de ese mes.

⁹² Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *Codificación procesal penal única en la República Mexicana a la luz del sistema acusatorio*, presentación de Felipe Borrego Estrada, México, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, s.f.

⁹³ En la exposición de motivos se informa sobre los participantes en la elaboración del proyecto, bajo la coordinación de Moreno Hernández, como antes mencioné: Jorge Nader Kuri, Samuel González Ruiz, María Elena Leguizamó Ferrer, Julio Hernández Pliago, Patricia Olamendi Torres, Elías Guerta Psihas, Miguel Ontiveros Alonso, Francisco Galván González, Sergio Correa García, Ernesto Mendieta Jiménez y Juan Moreno Sánchez. Se menciona a quienes ofrecieron opiniones y comentarios: por lo que respecta a México, Luis Fernández Doblado, José Barragán Barragán, Clemente Valdés Sánchez, Rolando Tamayo Salmorán, Salvador Valencia Carmona, Isabel Miranda de Wallace, Patricia Santana Iglesias, Raúl J. Campos Rábago, Eduardo Mario Bermúdez Molina, Tomás Ramírez Santamaría, Armando Quirasco Hernández, Julio César Guillén Bonifaz, Ibette Estrada Garza, Andrés Lozano, Claudia Cruz, Ana Imelda Campuzano y Sergio Arias; en lo que respecta a opinantes no mexicanos: Eugenio Raúl Zaffaroni, Julio B. Maier, Bernd Schünemann, John A. E. Vervaele, Francisco Muñoz Conde, Wolfgang Schoene, Juan Luis Gómez Colomer y Luis Paulino Mora.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Asimismo, se puso en circulación —en medios académicos, profesionales y gubernamentales— un conjunto de sugerencias de reforma procesal penal planteadas entre 2011 y 2012 por miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y reunidas por el profesor Marco Antonio Díaz de León, que no constituyen un anteproyecto de código de su materia. A esto hay que agregar varios documentos precedentes (no mencionaré los anteriores a 2008),⁹⁴ en cuya relación figuran, por ejemplo, las iniciativas correspondientes al Código Federal de Procedimientos Penales, planteada por el senador Pablo Escudero Morales (Partido Verde Ecologista), del 2 de octubre de 2012,⁹⁵ e igualmente la de Código Federal de Procedimientos Penales, presentada por los senadores Roberto Gil Zuarth (Partido Acción Nacional) y V. Manuel Camacho Solís (Partido de la Revolución Democrática), del 5 de febrero de 2013.⁹⁶

Por lo que toca al ordenamiento penal sustantivo, tema que fue muy atendido cuando había de emitirse el Código Penal para el Distrito Federal (acerca del cual aparecieron varios proyectos en fechas casi simultáneas, en una suerte de “curiosa y animada competencia”, que sirvieron como referencia para la formulación del Código de 2002, denominado “Nuevo”),⁹⁷ no abundaron las sugerencias —hasta donde llega mi conocimiento— en la medida en que se multiplicaron en el terreno procesal penal. Es debido mencionar una iniciativa de decreto sobre Código Penal Único, presentada por la diputada Zuleyma Huidobro González (Movimiento Ciudadano), del 19 de marzo de 2013.⁹⁸

Algunas informaciones confiables hicieron notar que habían surgido en esos días, obstáculos frente a la propuesta de lograr la unidad penal sustantiva, que habría quedado pendiente, y se advirtió, en cambio, la posibi-

⁹⁴ Así, la iniciativa de decreto que deroga el Código Federal de Procedimientos Penales y expide el Código Procesal Penal Federal, del senador René Arce, en *Gaceta de la Cámara de Senadores*, núm. 42, 19 de diciembre de 2006.

⁹⁵ *Cfr. Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, núm. 22, 2 de octubre de 2012.

⁹⁶ *Cfr. Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, núm. 79, 8 de febrero de 2013.

⁹⁷ El diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla (PRI) presentó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una iniciativa de Código Penal (que tenía su origen en el proyecto elaborado por investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM) el 14 de noviembre de 2000. Dos semanas después, el 28 de noviembre, el diputado Gilberto Ensástiga Santiago (PRD) planteó otra iniciativa para la expedición del Código Penal. Dos días más tarde, el 30 del mismo noviembre, el diputado Hiram Escudero Álvarez (PAN) presentó otra iniciativa de Código Penal. El singular “concurso” dio origen a un dictamen de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia de la Asamblea, del 30 de abril de 2002, base del “Nuevo” Código Penal. *Cfr.* varios autores, *Nuevo Código Penal para el Distrito Federal...*, *cit.*, t. I, pp. XXI, XXXVIII, LVII y LXIX.

⁹⁸ *Cfr. Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, año XVI, núm. 3731-VII, 19 de marzo de 2013.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

lidad de impulsar la unificación penal procesal a partir de un ordenamiento modelo, no de un texto único sustentado en una nueva facultad legislativa del Congreso de la Unión con base en el artículo 73 constitucional. También hubo voces autorizadas que demandaron la adopción de un ordenamiento penal único; estas voces tropezaron inmediatamente con reacciones desfavorables, sin claro sustento.⁹⁹

A mediados de 2013 se conoció el sentido final de las alternativas reformadoras: ¿verdadera unidad legislativa penal?, ¿armonización inducida, con sustento en las reformas constitucionales de 2008 y en criterios de política penal?, ¿ordenamiento modelo al que adhieran voluntariamente, en mayor o menor medida, los legisladores federal y estatales?

VII. ALGUNAS PREGUNTAS SOBRE LA UNIFICACIÓN PENAL SUSTANTIVA

En todo caso —y siempre a reserva de observar los nuevos pasos del país, a corto plazo, en este complejo camino de la renovación legislativa penal— es evidente la recurrencia de las objeciones que han frenado la unidad penal sustantiva. Realmente no existen argumentos plausibles, convincentes, para impedirla y mantener la dispersión legislativa que hemos tenido y padecido.

¿Cuáles serían, en efecto, los problemas técnicos o políticos para desechar la unidad en la parte general del código penal?¹⁰⁰ ¿Qué particularidades indeclinables recogerían los estados de la República, precisamente en esa parte del ordenamiento? ¿Con qué fundamento y en qué dirección se plantearían soluciones particulares y no fórmulas de unidad, en temas tales

⁹⁹ El presidente de la Suprema Corte de Justicia, J. Silva Meza —penalista— “afirmó que ante las 78 legislaciones que hay en México en materia penal es necesario crear un Código Penal y un Código Procesal penal únicos para todo el país. —Explicó que la disparidad genera un ambiente de desigualdad o inseguridad jurídica para las personas sujetas a proceso—. La regulación única permitiría “erradicar los vicios generados por intereses políticos y los de carácter regionalista”. Inmediatamente, algunos integrantes de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores —senadores R. Gil Zuarth y M. Camacho— “cancelaron cualquier posibilidad de aprobar a corto plazo una iniciativa para crear un Código Penal Único. —En este momento no hay condiciones políticas ni consensos para avanzar en el tema—. “Demanda presidente de Corte código penal único”, *El Universal*, 14 de mayo 2013, p. 1.

¹⁰⁰ He formulado estos cuestionamientos en diversas publicaciones; así, *La unidad de la legislación penal en México: antecedentes, iniciativas, obstáculos, razones*, Aguascalientes, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, monografía 55, 2013; “Unidad o dispersión en la legislación penal”, *El mundo del abogado*, año 15, núm. 170, junio de 2013, pp. 20-23; “La unificación legislativa en el enjuiciamiento y la ejecución penal: reforma constitucional de 2013. Concentración y dispersión”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 139, enero-abril de 2014, pp. 297-314; y “La unidad de la legislación penal en México: antecedentes, iniciativas, obstáculos, razones”, *Revista del Seminario de Cultura Mexicana* (enero-junio de 2014).

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

como la aplicación de la ley penal, las reglas sobre los delitos y la responsabilidad, la tentativa y la consumación, la participación en el delito, las causas que excluyen la incriminación, los concursos, las penas y medidas, la aplicación de sanciones, la extinción de la responsabilidad? ¿Es razonable conservar la diversidad de códigos en función de detalles o matices, invariablemente secundarios, en este conjunto de temas?

Por otro lado, ¿cuáles son las objeciones irremontables para la solución unificadora en la parte especial del ordenamiento sustantivo? ¿No es perfectamente posible —si se examina el punto con seriedad— coincidir en descripciones típicas y en punibilidades razonables, todas ellas atentas a bienes jurídicos tutelables y a principios ampliamente reconocidos a propósito de la tipificación y penalización de conductas ilícitas? ¿Es admisible que haya variedad —caldo de cultivo para la impunidad y freno para la política criminal— dentro de nuestro país en la recepción y descripción de conductas punibles y la previsión de penas y medidas aplicables? ¿Es razonable que ciertos hechos sean delictuosos en determinadas entidades y en otras no; o que haya versiones dispares acerca de la incriminación de las conductas que lesionan bienes jurídicos tutelados; o que existan punibilidades distintas y en ocasiones muy diferentes, que alimenten una especie de “fuero de conveniencia” para la comisión de delitos? ¿Es sensato que la frontera entre entidades federativas, cada vez más comunicadas entre sí por todo género de vías e intereses, sea también una frontera erizada de valladares para la aplicación de una política penal nacional?

VIII. HETEROGENEIDAD DE SOLUCIONES PENALES
EN LA REPÚBLICA. EJEMPLOS

A las interrogantes planteadas es preciso agregar el diverso tratamiento que los ordenamientos penales aportan acerca de numerosas figuras. Para ilustrar sobre este punto he seleccionado —sólo a título ejemplificativo— algunos conceptos observados en catorce entidades (la Federación, inclusive), es decir, casi la mitad de los códigos vigentes en la República, cuyo conjunto constituye una holgada muestra representativa del estado que guarda la legislación penal en México. Esto permite observar un gran número de soluciones discrepantes, absolutamente injustificadas, y evidencia la acentuada heterogeneidad que prevalece en el conjunto de nuestra legislación penal. Se trata de una muestra elocuente para información del lector.¹⁰¹

¹⁰¹ En las notas que figuran a pie de página aludimos en forma abreviada a los artículos pertinentes de los códigos penales vigentes en las entidades mencionadas. Esta investigación fue realizada por Eduardo Rojas Valdez.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

En algunos casos se conserva la figura de la preterintención,¹⁰² que hace años recogió la propia Constitución y que ha desaparecido de la mayoría de los códigos penales. Hay diversos modelos para definir la sanción de los delitos culposos,¹⁰³ como también para establecer la suspensión y privación de derechos.¹⁰⁴ Pocos códigos incluyen el llamado delito imposible o tentativa inidónea.¹⁰⁵

Subsisten distintos criterios para definir el límite mínimo de la pena privativa de libertad, en general: tres días¹⁰⁶ o tres meses.¹⁰⁷ Las disparidades son también muy importantes en cuanto al límite máximo de la prisión: 40 años,¹⁰⁸ 50,¹⁰⁹ 60,¹¹⁰ 70,¹¹¹ 75,¹¹² 80,¹¹³ 110¹¹⁴ y duración vitalicia.¹¹⁵

No hay coincidencia en lo que respecta al criterio adoptado por el legislador para definir la multa: en unos casos se opta por la referencia al

102 Artículos 14, Baja California; 6, Tlaxcala; 26 y 29, Nuevo León y 14, Querétaro.

103 Así, algunos códigos sancionan los delitos culposos con una parte de la punibilidad del tipo básico doloso y otros establecen una punibilidad específica genérica. Dentro del primer modelo se encuentra los códigos federal (artículo 60), para el Distrito Federal (76), Chiapas (85), Morelos (62) y Yucatán (79), y dentro del segundo, los de Baja California (75), Tlaxcala (51), Puebla (83), Estado de México (60), Querétaro (75), Guerrero (artículo 60), Nuevo León (artículo 65) y Jalisco (48). El código de Hidalgo prevé un modelo híbrido que atiende al tipo de pena de que se trate (98).

104 El código para el Distrito Federal establece que la suspensión o privación de derechos para ejercer profesión, oficio, autorización, licencia o permiso será por el tiempo que dure la pena de prisión impuesta (76); los códigos de Puebla (83) y Jalisco (48) señalan una suspensión hasta de 2 años en el derecho de ejercer determinado oficio o profesión; el código federal establece suspensión hasta por 3 años (artículo 60); Baja California (75), Chiapas (artículo 85), el Estado de México (60), Morelos (62) y Querétaro (75) establecen esta suspensión hasta por 5 años o privación definitiva de derechos; Nuevo León prevé suspensión de 1 a 6 años o pérdida de derechos (65). Yucatán indica que en los casos aplicables, se podrá imponer la privación definitiva de autorización, licencia o permiso, o de los derechos para ejercer profesión, oficio, cargo o función pública (79).

105 Artículos 15, Baja California; 14, Hidalgo; 16, Guerrero y 15, Querétaro (se sanciona cuando se trate de delitos contra la vida o la salud personal, pero aún en estos casos, no será punible la tentativa cuando el agente emplee medios notoriamente inidóneos).

106 Artículos 25 del Código Penal Federal; 26, Baja California; 31, Chiapas; 41, Puebla; 25, Guerrero; 48, Nuevo León; 20, Jalisco y 30, Querétaro.

107 Artículos 33, Distrito Federal; 23, México; 29, Morelos; 28, Hidalgo; 34, Tlaxcala y 29, Yucatán.

108 Artículo 29, Yucatán.

109 Artículos 26, Baja California; 28, Hidalgo; 20, Jalisco y 30, Querétaro.

110 Artículos 25, del Código Penal Federal y 48, Nuevo León.

111 Artículo 34, Distrito Federal y 34 Tlaxcala.

112 Artículo 25, Guerrero.

113 Artículo 29, Morelos.

114 Artículo 31, Chiapas.

115 Artículos 23, México y 41, Puebla.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

día-multa; en otros, por la alusión a salarios mínimos. Tampoco hay consistencia en la fijación del límite máximo de esta sanción pecuniaria cuando se prefiere el régimen de días-multa: 500,¹¹⁶ 750,¹¹⁷ 1,000,¹¹⁸ 5,000¹¹⁹ y 20,000.¹²⁰ No es menos heterogéneo el panorama de los supuestos y condiciones para que operen los sustitutivos de la pena privativa de libertad.

La revisión de las sanciones aplicables al homicidio —en sus diversas categorías o manifestaciones— también pone a la vista una situación heterogénea e injustificada. Mientras en algún caso el homicidio simple se sanciona, en su extremo mínimo, con 7 años de prisión,¹²¹ en otro se hace con 15.¹²² En lo que atañe al máximo punitivo para este delito, hay diferencias notorias: 15¹²³ a 30 años.¹²⁴

No existe uniformidad en el tratamiento del homicidio en riña. En ocasiones, el duelo figura como atenuante.¹²⁵ Tampoco es uniforme el tratamiento del homicidio en estado de emoción violenta, ni en lo que concierne a los elementos de esta figura, ni en lo que corresponde a la punibilidad: 8 días a 6 años de prisión,¹²⁶ 1 mes a 9 años,¹²⁷ 2 a 8 años,¹²⁸ 2 años 8 meses a 6 años 8 meses,¹²⁹ 3 a 8 años,¹³⁰ 3 a 10 años,¹³¹ 5 a 20 años.¹³² En algunos ordenamientos se prevé el homicidio “vindicativo”, que opera cuando se ha cometido una ofensa grave en contra del autor del delito o de ciertas personas vinculadas con éste.¹³³

También hay considerable variedad punitiva en lo que concierne al homicidio de una persona con la que existe relación de parentesco u otro vínculo estrecho. En tales supuestos, la punibilidad máxima puede

116 Artículos 29, Baja California; 29, Hidalgo; 32, Guerrero, y 32, Yucatán.

117 Artículo 34, Querétaro.

118 Artículo 29 del Código Penal Federal.

119 Artículos 38, Distrito Federal y 24, México.

120 Artículo 35, Morelos.

121 Artículo 125, Querétaro.

122 Artículos 106, Morelos y 312, Nuevo León.

123 Artículo 242, México; 372, Yucatán; 124, Baja California y 125, Querétaro.

124 Artículos 106, Morelos y 136, Hidalgo.

125 Artículos 297 del Código Penal Federal; 243, México; 317, Puebla, y 217, Jalisco.

126 Artículo 338, Puebla.

127 Artículo 134, Querétaro.

128 Artículo 172, Chiapas.

129 Artículo 136, Distrito Federal.

130 Artículo 320,, Nuevo León.

131 Artículo 137 Hidalgo.

132 Artículos 243, México, donde el homicidio simple intencional se sanciona con 10 a 15 años de prisión.

133 Artículo 243, México y artículo 137, Hidalgo.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

alcanzar 70 años de prisión o ser vitalicia,¹³⁴ o “solamente” 30 años.¹³⁵ Conviene señalar que algunos códigos retienen el tipo privilegiado de infanticidio,¹³⁶ en tanto que otros dejan esta conducta en el marco del homicidio de pariente cercano, lo que eleva notoriamente la sanción aplicable en tal especie. Es bien conocida la diversidad de soluciones existentes a propósito del aborto.

El catálogo de homicidios calificados o agravados es muy amplio y las correspondientes punibilidades conforman un panorama colmado de soluciones diversas que revelan el desorden prevaleciente al valorar, desde una perspectiva auténticamente nacional, los bienes jurídicos tutelados y su reflejo en el orden de las sanciones. Entre las penas privativas de libertad aplicables por la comisión de estos ilícitos figuran, en el término máximo, 40,¹³⁷ 50,¹³⁸ 60,¹³⁹ 70¹⁴⁰ y duración vitalicia.¹⁴¹

Es relevante mencionar que algunos códigos todavía contienen una referencia al tiempo transcurrido entre el momento en que se infringió la lesión y aquél en que falleció la víctima, para considerar que existió homicidio.¹⁴² La eutanasia por motivos de piedad y a solicitud de la víctima se halla contemplada en forma desigual, en lo que toca a su caracterización y en lo que corresponde a la punibilidad asociada a este tipo autónomo: 2 a 5 años de prisión,¹⁴³ 5 a 20,¹⁴⁴ 4 a 12,¹⁴⁵ 1 a 7,¹⁴⁶ 3 días a 3 años¹⁴⁷ y 1 mes a 9 años.¹⁴⁸

Hay diversidad, asimismo, en los supuestos de abigeato, delito muy mencionado en el debate sobre la federalización de la ley penal, aduciendo como “razón” para conservar la heterogeneidad penal la diversa importancia que se asigna al robo de cabezas de ganado en las entidades ganaderas y en aquellas que no lo son. Tampoco existe uniformidad en el ámbito de los delitos contra el honor: algunos estados han despenalizado totalmente estos ilícitos; otros han dejado subsistentes algunos

134 Artículo 242, México.

135 Artículos 128 del Código Baja California y 125, Distrito Federal.

136 Artículos 126, Distrito Federal; 243, fracción IV, México; 107 Morelos y 225, Jalisco.

137 Artículos 138, Hidalgo; 213, Jalisco y 384, Yucatán.

138 Artículo 108, Guerrero; 163, Chiapas; 318, Nuevo León y 128, Distrito Federal.

139 Artículo 320 del Código Penal Federal.

140 Artículo 108, Morelos.

141 Artículo 242, México.

142 Artículos 369, fracción II, Yucatán y 214, fracción II, Jalisco.

143 Artículo 127, Distrito Federal.

144 Artículo 243, fracción II, inciso C, México.

145 Artículo 111, Morelos.

146 Artículo 139, Hidalgo.

147 Artículo 323, Nuevo León.

148 Artículo 134, fracción II, Querétaro.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

delitos de esta especie. Concluiré señalando que la dispersión de soluciones penales se manifiesta igualmente en la hipótesis del estupro.

Como se dijo al inicio de estas últimas notas, sólo se ha ofrecido una muestra representativa acerca del estado que guarda nuestra legislación penal sustantiva, que siembra de obstáculos la adopción de una verdadera política criminal y que además plantea diferencias injustificadas que afectan el principio de igualdad y seguridad jurídica.

Decir que en determinadas regiones ocurren hechos que deben ser severamente sancionados y que no se presentan en otros ámbitos del país, como el delito de abigeato, y que esto constituye un argumento para la dispersión legislativa, dista mucho de ser un argumento aceptable para sostener esa dispersión. Es obvio que si algunas conductas de suyo ilícitas no se realizan en determinados lugares y en otros sí, sólo en éstos serán perseguidas y sancionadas. Y lo es que el amplio tramo para el ejercicio del arbitrio judicial en materia de punibilidades permitirá aplicar a los responsables de cada hecho punible la sanción que resulte racional, proporcional y equitativa.

Tómese en cuenta que la unificación penal no se contrapone al reconocimiento de las circunstancias particulares,¹⁴⁹ que, a partir de un análisis serio y científico, resultaran trascendentes al momento de diseñar las leyes penales, puesto que aquéllas se podrían considerar mediante fórmulas eficaces para un mayor número de casos, es decir, disposiciones de amplio alcance que eviten caer en nocivos particularismos y cuya adecuación al caso concreto corresponda a las autoridades llamadas a pronunciarse en estas hipótesis: los jueces.¹⁵⁰

Lo anterior cobra mayor relevancia si consideramos que la función del derecho penal es tutelar bienes jurídicos que se estiman indispensables

¹⁴⁹ Como se mencionó *supra*, diversos especialistas se han manifestado en el sentido de que la sociedad mexicana no es un conjunto tan plural que justifique el que cada entidad federativa cuente con su propia legislación penal. En este sentido, Luis Fernández Doblado señala: "No se justifica la pulverización de los ordenamientos punitivos en un país como el nuestro, en el que sólo cabe hablar de particularidades y exigencias de tipo regional que no afectan sustancialmente la esencia de nuestra Patria, con su unidad lingüística, religiosa, minoría de grupos étnicos y valores culturales comunes en su aspiración de constituir un Estado democrático de derecho y justiciero en el reparto de riqueza". "Unificación de la legislación penal en México", *Criminalia*, México, año LXVI, núm. 2, mayo-agosto de 2000, p. 65.

¹⁵⁰ En lo que respecta a la necesidad y ventaja de formular leyes de gran alcance, *cfr.* Olga Islas de González Mariscal, quien señala "la eficacia de un sistema jurídico no aumenta en razón directa de la cantidad de preceptos sino de su idoneidad para solucionar una más amplia variedad de situaciones". "Unificación de las leyes penales", *Criminalia*, México año XXIX, núm. 8, agosto de 1963, p. 424. En el mismo sentido, Carrancá y Trujillo y Carrancá y Rivas, *Derecho penal mexicano, cit.*, p. 148.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

para la convivencia de una sociedad en su conjunto. Por ende, los códigos penales no debieran atender particularidades locales de escasa trascendencia —en caso de haberlas realmente—, que alteran innecesariamente la idea y el orden primordial del código.¹⁵¹

Es común que se aduzca en contra de la unificación penal la conveniencia de que cada entidad federativa defina la punibilidad más adecuada a fin de alcanzar el efecto inhibitorio de la pena, tomando en cuenta para ello los diversos índices de comisión de algunos delitos. Esto significa que, si en un territorio se comete con mayor frecuencia cierto ilícito, la sanción correspondiente debe ser más alta en comparación con la que disponga otro estado en el que sea menor la incidencia de esa misma conducta. Este argumento pasa por alto que el derecho penal debe establecer la magnitud de la pena en razón del valor que se atribuye al bien jurídico lesionado o puesto en peligro, y no la mayor o menos frecuencia en la comisión de una conducta.¹⁵²

Ni siquiera el fuerte debate en torno a la penalización o liberación penal de algunas formas de terminación voluntaria del embarazo sería motivo suficiente para desechar la urgente unidad legislativa penal. Es claro que no hay coincidencia en torno a la tipificación y sanción del aborto, como lo es que resultaría posible y practicable llevar esta figura a otro ordenamiento, fuera del código penal, para darle el trato que prefiera el legislador local, sin frenar innecesariamente el avance de la ley penal en todo el país.

¹⁵¹ En esta línea de reflexiones, se inscribe, por ejemplo, Carrancá y Trujillo, quien señala que es ilógico que por el simple traspaso de fronteras entre los estados, demarcadas por razones sobre todo de carácter administrativo, exista semejante variedad en las normas penales que debieran proteger la sustancia de la sociedad; es inconveniente adoptar definiciones locales que en nada contribuyen a reforzar la soberanía de los estados al tratar asuntos tan esenciales para una sociedad de manera distinta. *Cfr.* "La unificación de la legislación penal mexicana", *Criminalia*, México, año VII, núm. 4, diciembre de 1940, p. 236, y "Un nuevo código penal local a la vista y urgencia de un código penal federal", *rev. cit.*, p. 877. Islas de González Mariscal afirma que si el derecho penal protege aquellos bienes considerados como indispensables para el bienestar y desarrollo de una colectividad, no hay razón alguna para que éstos se protejan de manera distinta. *Cfr.* "Unificación de las leyes penales", *rev. cit.*, p. 424.

¹⁵² En este sentido, Miguel Ontiveros Alonso sostiene que los bienes jurídicos deben ser protegidos de la misma forma en todo el país, ya que "valen lo mismo, independientemente de donde se encuentre la persona, no importando si el delito se cometió en el Distrito Federal, Cancún o Acapulco, porque la entidad de ese valor es exactamente la misma: no puede haber seres humanos que valgan más que otros". "La armonización ya empezó. La unificación no", *Criminalia*, año LXXIX, núm. 1, enero-abril de 2013, pp. 218 y 219.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

IX. LA UNIFICACIÓN EN OTRAS VERTIENTES PENALES

En materia procesal, la reforma de 2008 proporcionó las bases para transitar hacia la unidad legislativa secundaria. No debemos olvidar, sin embargo, la necesidad de someter a revisión algunas normas constitucionales incorporadas en ese año, que contienen errores evidentes y entran en conflicto con el derecho internacional de los derechos humanos, que es vinculante para México, vinculación que hemos aceptado en ejercicio de nuestra soberanía, no a despecho de ella.

Ante el panorama notorio y comprobado de la existencia de diversas formas de entender y reglamentar la reforma constitucional en varios extremos relevantes, como son las facultades sentenciadoras del juez de control —sólo por ejemplo—, se estimó pertinente reasumir la organización del enjuiciamiento criminal, desde la investigación y hasta la sentencia ejecutoria, en forma unitaria que brinde seguridad jurídica a todas las personas y permita el buen desempeño (asimismo uniforme, sin accidentes ni variantes perturbadoras, inconsecuentes con los fines del proceso y con la operación de éste en el marco de la política penal nacional) de la procuración y la administración de justicia. No existe razón atendible para establecer diversos modelos —llamémoslos así— de proceso penal, según la iniciativa y la imaginación de los legisladores particulares, en vez de contar con un solo sistema normativo nacional al amparo de una misma ley, que acoja soluciones uniformes y convenientes, perfectamente conocidas, desarrolladas y aplicadas en toda la República.

En lo que respecta al régimen de ejecución de penas y medidas —agobiado por múltiples problemas, errores, vacíos, abandonos, incesantemente denunciados—, se vio la necesidad de contar con un solo ordenamiento ejecutivo nacional, que contenga fórmulas amplias para recibir y atender las circunstancias locales. No había razón para multiplicar los ordenamientos ejecutivos, extraordinariamente abigarrados, frondosos, inoperantes. Se ha dicho hasta el cansancio que la ejecución de las sentencias constituye la expresión final y más elocuente de la justicia penal y que es necesario contar en este campo con lineamientos acertados y coincidentes con el ideario penal que informa la mejor parte del texto constitucional. No es posible lograr este objetivo a través de leyes ejecutivas “desbordantes y ocurrentes”.

Más allá del espacio rigurosamente penal, también conviene —urge, mejor dicho— llevar adelante la depuración y unificación de la normativa acerca de los menores de edad en conflicto con la ley penal. La convocatoria a establecer un sistema integral de justicia en este sector no ha

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

sido puntualmente atendida. De nueva cuenta abundan las particularidades donde debían existir disposiciones de alcance nacional, bien mediatas y pertinentes, además, claro está, de instrumentos de aplicación realmente atentos al espíritu y a la letra de la ley fundamental.

X. LA UNIFICACIÓN PROCESAL PENAL EN LA CONSTITUCIÓN. PROYECTOS

Volvamos a la reforma del artículo 73 constitucional a propósito del enjuiciamiento penal, las soluciones alternas y la ejecución de penas. A partir de febrero de 2013 surgió una serie de propuestas unificadoras o al menos armonizadoras. Entre ellas figuran los trabajos auspiciados por la Academia Mexicana de Ciencias Penales —siempre activa en estas reflexiones— y varias iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, como la correspondiente al Código Federal de Procedimientos Penales, suscrita por el senador Pablo Morales Escudero, del 2 de octubre de 2012, y la relativa al Código Federal de Procedimientos Penales, planteada por los senadores Roberto Gil Zuarth y Víctor Manuel Camacho Solís, del 5 de febrero de 2013.

Esta tendencia unificadora concluyó con una serie de propuestas en torno a la reforma del artículo 73 constitucional —principalmente— que en seguida comentaré, cimentadas en la idea de emprender la unificación procesal penal —y en otras vertientes penales, como adelante se verá— y dejar de lado la idea germinal del proceso de reforma, es decir, la unidad de la ley penal sustantiva, que tropezó con fuertes y extrañas —por decir lo menos— resistencias difícilmente justificables, arraigadas en la idea de que la ley penal, que acoge tipos delictivos y sanciones adecuadas, es el reflejo de necesidades, circunstancias, convicciones y expectativas locales, que sería imposible recibir en un solo ordenamiento. No ocurre lo mismo —adujeron los partidarios de este giro legislativo— en los supuestos de la ley procesal y la ley ejecutiva, que no responden a condiciones tan fuertemente locales como el ordenamiento penal.

1. *Iniciativa del 14 de febrero de 2013*

En orden cronológico, la primera iniciativa de reforma constitucional de esta etapa fue la planteada por el senador Roberto Gil Zuarth el 14 de febrero de 2013, que se refirió a dos preceptos de la ley suprema, a saber: 17 y 20. Por lo que hace al 17, propuso decir que la ley estable-



cería “mecanismos alternativos de solución de controversias”. “En materia penal, queda reservada la facultad de legislar al Congreso de la Unión, y su aplicación corresponderá a la jurisdicción federal o local competente”.¹⁵³ Agregó que esos mecanismos “asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.¹⁵⁴ Es interesante observar que la facultad legislativa concentrada se refirió, en este supuesto, solamente a los mecanismos alternativos, aunque más adelante se aludiría, en el mismo sentido, al ordenamiento procesal.

La propuesta de cambio al artículo 20, segundo párrafo, contempló la siguiente facultad: “El Congreso de la Unión expedirá un Código Nacional de Procedimientos Penales (recuérdese que el senador promovente había presentado dos iniciativas de código de procedimientos penales). El ámbito territorial de validez de dicho ordenamiento —prosiguió— será en toda la República, con independencia del ámbito de validez de la norma que establezca el tipo penal que se persiga”, lo cual implica la dispersión legislativa material. El código propuesto “regulará en todas sus etapas el proceso penal. La aplicación de sus reglas (*sic*) quedará reservada a la jurisdicción federal o estatal competente”.¹⁵⁵

En la correspondiente exposición de motivos, el autor de la iniciativa se refirió críticamente al estado que guarda la aplicación de la reforma constitucional de 2008. Sólo Chihuahua, Estado de México y Morelos —informó— operan totalmente bajo el nuevo sistema; parcialmente lo hacen Oaxaca, Nuevo León, Zacatecas, Durango, Yucatán, Guanajuato y Baja California.¹⁵⁶ En la misma línea crítica, que ciertamente no carece de justificación, se ponderó la necesidad de contar con el propuesto código nacional, habida cuenta de la diversidad de criterios que impera acerca de diversos puntos del enjuiciamiento penal.¹⁵⁷

Asimismo, el promotor de la reforma advirtió acerca de la necesidad de legislar en torno a los mecanismos alternativos de solución de controversias. Para que el nuevo sistema de justicia penal tenga éxito —manifestó— es preciso que sólo llegue a la etapa de juicio oral un número reducido de controversias: “no más del 10%”.¹⁵⁸ En los países en que se ha aplicado el sistema acusatorio —ejemplarmente, Chile— entre el

¹⁵³ Versión electrónica de la iniciativa presentada por el senador Roberto Gil Zuarth el 14 de febrero de 2013 en la Cámara de Senadores en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-02-14-1/assets/documentos/Gil-CPE.pdf>.

¹⁵⁴ *Idem*.

¹⁵⁵ *Idem*.

¹⁵⁶ *Idem*.

¹⁵⁷ *Idem*.

¹⁵⁸ *Idem*.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

60% y el 90% de las controversias se resuelven a través de esos mecanismos alternativos, regulados en un solo ordenamiento que garantice su efectividad y calidad. He aquí —me permito comentar, como lo he hecho en otras oportunidades— un renovado señalamiento acerca de la reducida aplicación del juicio oral, establecido en 2008 “como si no se quisiera recurrir a él”,¹⁵⁹ no obstante haber sido la “bandera” de la reforma de aquel año, su más importante insignia retórica, su expresión para fines de mercadotecnia, como reconocieron algunos promotores de la reforma.¹⁶⁰

Ya dije que esta iniciativa deja el ordenamiento penal sustantivo fuera del régimen de concentración legislativa, y para ello se aduce que el derecho de esta materia es reflejo y expresión moral de una sociedad; de ahí que la tipificación penal de conductas incumba al legislador local, considerando la compleja composición de la sociedad mexicana. El senador sale al paso de críticas que pudieran cuestionar el intento centralizador argumentando la organización federal del Estado mexicano: hay otros países federales que disponen de un solo ordenamiento procesal penal; además, en México mismo se cuenta ya con leyes de fuente federal y aplicación local; ocurre en materia mercantil, laboral y de seguridad social.¹⁶¹

2. Iniciativa del 9 de abril de 2013

La segunda iniciativa de esta etapa, enfilada hacia la reforma constitucional, se presentó el 9 de abril de 2013, suscrita por senadores del Partido Acción Nacional: María del Pilar Ortega Martínez, Raúl Gracia Guzmán, Carlos Mendoza Davis, José María Martínez Martínez y Roberto Gil Zuarth. En este caso se planteó la modificación de los artículos 20, 73 fracción XXI, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso h, de la Constitución General de la República, a fin de facultar al Congreso de la Unión para emitir tanto una legislación procesal penal como un ordenamiento único sobre ejecución de sanciones.

¹⁵⁹ Para una reflexión crítica sobre el juicio oral en México, *cfr.* Zamora Pierce, Jesús, *Juicio oral. Utopía y realidad*, México, Porrúa, 2011. Desde luego, existe una abundante bibliografía explicativa y favorecedora de los juicios orales, En este sentido, *cfr.* Carbonell, Miguel, *Los juicios orales en México*, 5a. ed., México, Porrúa-Renace-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

¹⁶⁰ Sobre este reconocimiento, *cfr.* la información que proporciono en *La reforma penal constitucional (2007-2008)...*, *cit.*, p. 116.

¹⁶¹ *Cfr.* Versión electrónica de la iniciativa presentada por el senador Roberto Gil Zuarth el 14 de febrero de 2013 en la Cámara de Senadores en: <http://www.senado.gob.mx/sdsp/gaceta/62/1/2013-02-14-1/assets/documentos/Gil-CPE.pdf>.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

En los términos de esta nueva sugerencia de reforma constitucional, la fracción XXI del artículo 73 facultaría al Congreso de la Unión para “expedir la legislación procesal penal así como de ejecución de sanciones penales aplicable a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias”.¹⁶² Esta novedad se vinculaba con un párrafo agregado al final del artículo 20, en virtud del cual “la legislación procesal penal a que se refiere el artículo 73, fracción XXI párrafo primero de esta Constitución —es decir, el texto antes mencionado— deberá de observar invariablemente los principios y derechos consagrados en el presente artículo”,¹⁶³ que son el producto de una evolución constitucional desenvuelta a partir de 1993, que remató en la reforma de 2008.

La misma iniciativa del 9 de abril propuso reformar el artículo 122, base primera, fracción V, inciso h, con el propósito de acotar las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al establecimiento de delitos (conservándose así la dispersión legislativa en el orden penal sustantivo) y excluir de esas facultades los temas mencionados en la propuesta de reforma al artículo 73, es decir, legislación procesal y ejecutiva en materia penal.

En la exposición de motivos del proyecto de reforma, los senadores que lo suscribieron reiteraron las preocupaciones —indudablemente fundadas— frente al hecho de que la legislación secundaria —federal, estatal y distrital— reglamentaria de las reformas constitucionales de 2008 tomara diversos caminos, inconsecuentes con los principios acogidos en la ley fundamental. Como ejemplos de la imperante variedad de soluciones mencionaron: caracterización del hecho delictivo, tratamiento de ciertas figuras (así, procedimientos abreviados, acción penal privada, criterios de oportunidad, medios de impugnación, etapas del procedimiento, prisión preventiva y otras medidas cautelares); mecanismos alternativos; atribuciones de investigación por parte de la policía, etcétera. Esta misma diversidad de soluciones se presenta —señalaron— en el ámbito de la ejecución de penas.¹⁶⁴

De ahí que los autores de la iniciativa proclamaran la conveniencia de adoptar una “política criminal coherente y congruente con las nuevas ba-

¹⁶² Versión electrónica de la iniciativa presentada por los senadores María del Pilar Ortega Martínez, Raúl Gracia Guzmán, Carlos Mendoza Davis, José María Martínez Martínez y Roberto Gil Zuarth el 9 de abril de 2013 en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40311>.

¹⁶³ *Idem*.

¹⁶⁴ *Idem*.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

ses constitucionales”.¹⁶⁵ Consideraron que la implementación de la reforma implica una “labor compleja”,¹⁶⁶ cuyo éxito se vería favorecido por la unificación procesal penal impulsada por su proyecto. Los autores estimaron que la propuesta planteada ante la Cámara de Senadores no contravendría el pacto federal, en la medida en que se mantendría intacta la competencia de las autoridades locales para conocer los delitos del orden común y legislar en materia penal sustantiva. Esto último permitiría respetar las “concepciones y necesidades”¹⁶⁷ locales, así como el diseño de las correspondientes instancias de procuración y administración de justicia y ejecución de sanciones. Además, al participar en la reforma constitucional, las propias entidades federativas contribuirían a la decisión de ceder estas atribuciones legislativas al órgano federal.

Los promotores de la reforma, en los términos del proyecto del 9 de abril, hicieron notar que el sistema constitucional mexicano regula en un solo ordenamiento las materias mercantil y laboral, así como la penal relacionada con el secuestro y la trata de personas. Agregaron, en pro de su propuesta, la existencia de experiencias interesantes aportadas por el derecho comparado —Comunidad Europea— y posturas favorables expuestas por académicos y miembros del Poder Judicial de la Federación.¹⁶⁸ Desde luego, no examinaron los puntos de vista vertidos por otros sectores de opinión, que prohijaban la legislación sustantiva única.

3. *Iniciativa del 24 de abril de 2013*

Pasemos ahora a la siguiente iniciativa de reforma constitucional, de fecha 24 de abril de 2013 —apenas unos cuantos días después de la iniciativa precedente, también suscrita por algunos legisladores que patrocinaron ésta—. Los firmantes del nuevo proyecto fueron varios senadores pertenecientes a distintos partidos políticos, pluralidad llamada a alentar la adopción de aquél por parte del cuerpo legislativo de origen y del órgano revisor. Suscribieron la iniciativa los senadores Arely Gómez González (Partido Revolucionario Institucional), nuevamente Roberto Gil Zuarth (Partido Acción Nacional), Manuel Camacho Solís (Partido de la Revolución Democrática) y Pablo Escudero Morales (Partido Verde Ecologista).

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ *Idem.*

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Esta relevante iniciativa, concentrada en la fracción XXI del artículo 73 constitucional, contiene diversos puntos que ameritan recepción y comentario. Entre aquéllos cuenta la idea de dotar al Congreso de la facultad de expedir “una ley penal general (se entiende que en materia sustantiva) que establezca las bases a las que deba sujetarse la legislación penal que expidan la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, dejándose a salvo la facultad de cada cual (*sic*) para establecer o excluir los tipos penales”.¹⁶⁹

De esta suerte se acogió la idea de contar con una ley general —concepto normativo elaborado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, para brindar marco legal a materias de competencia concurrente¹⁷⁰— en el orden penal sustantivo, idea que no prosperaría. Asimismo, se aludió —en otro inciso— a las “leyes generales en materia de secuestro y trata de personas”.¹⁷¹ En el mismo inciso se dispuso que dichas leyes “contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios”.¹⁷²

Otro inciso incluido en el proyecto de reformas al artículo 73 previó el otorgamiento de facultades al Congreso de la Unión para emitir “la legislación única en materia procedimental penal y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común”.¹⁷³

En el cuerpo de consideraciones que sustentaron la iniciativa, los autores de ésta advirtieron que su trabajo se había realizado en el marco del Pacto por México, al que anteriormente me referí, y que obedecía a la necesidad de contar con una legislación penal sustantiva armónica y homogénea (glosaré: objetivo al que sólo parcialmente podría servir la

¹⁶⁹ Versión electrónica de la iniciativa presentada por los senadores Arely Gómez González, Roberto Gil Zuarth, Manuel Camacho Solís y Pablo Escudero Morales el 24 de abril de 2013 en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-24-1/assets/documentos/Ini_Sen.Arely_art.73-CPEUM.pdf.

¹⁷⁰ En concepto de la Suprema Corte de Justicia, leyes generales “son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano”. Con respecto a ellas, el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad, distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano. Tesis P. VII/2007 Novena Época, Registro 172739 *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, t. XXV Materia Constitucional abril de 2007, p. 5. En cuanto a la recepción de este concepto en el Poder Legislativo, *cfr.* http://gaceta.diputados.gob.mx/gaceta/Dictámenes/60/gp60_a3primero.htm.

¹⁷¹ Versión electrónica de la iniciativa presentada por los senadores Arely Gómez González, Roberto Gil Zuarth, Manuel Camacho Solís y Pablo Escudero Morales el 24 de abril de 2013 en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-24-1/assets/documentos/Ini_Sen.Arely_art.73-CPEUM.pdf.

¹⁷² *Idem*.

¹⁷³ *Idem*.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

citada “ley general”, que no unifica plenamente el ordenamiento penal del país, sino deja subsistentes diversas particularidades de difícil justificación) y al propósito de generar mayor uniformidad y coherencia en el desarrollo de los procedimientos penales, todo lo cual permitiría hacer frente a la cambiante realidad social.¹⁷⁴ Veamos en seguida los razonamientos expuestos por los senadores de grupo pluripartidista en los tres rubros que abarcó la propuesta: legislación procedimental penal aplicable a toda la República en los órdenes federal y común, ley penal general y legislación única de ejecución de penas.

A propósito de la normativa procesal, los autores de la iniciativa consideran que ésta arraiga en las reformas de 2008, en materia procesal penal, y 2011, en relación con los derechos humanos. Señalan —con razón— que al regular el enjuiciamiento conforme a las orientaciones de la reforma de 2008, las entidades de la Federación, actuando con su propia “lógica, visión y peculiaridades”,¹⁷⁵ han provocado divergencias significativas que no sirven al objetivo de que los gobernados cuenten con “la misma protección jurídica en todo el territorio nacional”,¹⁷⁶ razonamiento que debiera permear, por cierto, las reflexiones en torno a la normativa secundaria, a la que aludiré en el siguiente párrafo de esta reseña.

Al referirse a la ley penal general, los autores del proyecto insistieron en la inconveniencia —a su juicio— de contar con una legislación sustantiva única, aduciendo las sabidas razones sobre diversa incidencia delictiva en el conjunto del país (lo que determina —sostuvieron— la necesidad de que cada entidad pondere la incriminación de conductas en su propio territorio), el hecho de que México constituye un “mosaico plural de costumbres y tradiciones”¹⁷⁷ (de donde se sigue la conveniencia de brindar trato diferente a quienes se encuentren en condiciones distintas) y la pertinencia de que el derecho penal cumpla el objetivo de tutelar bienes jurídicos conforme a la valoración que haga la sociedad acerca de éstos. Los senadores no dejaron de reconocer, sin embargo, que la diversidad de trato en materias tales como el dolo, la legítima defensa y el error de prohibición ha generado injusticias.¹⁷⁸

Por lo que concierne a la ejecución de penas, los promotores del cambio invocan las reformas introducidas en los artículos 18 y 21 de la Constitución: aquél, para fijar las nuevas bases del sistema ejecutivo, y

174 *Idem.*

175 *Idem.*

176 *Idem.*

177 *Idem.*

178 *Idem.*

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

éste, para encomendar a la jurisdicción la imposición, modificación y duración de las penas, giro que ciertamente contribuye —en mi concepto— a mejorar el régimen de ejecución al amparo del principio de legalidad y bajo el imperio de indispensables garantías. Por ello se considera necesario —prosiguen los legisladores— contar con una ley penitenciaria única (*rectius*, una ley de ejecución de penas, o más acotadamente, de ejecución de la pena privativa de libertad).¹⁷⁹

Los senadores atribuyen a la propuesta del 24 de abril varias virtudes, que se resumen en los siguientes términos: sistematización y homogeneidad de criterios legislativos, fundamento para una política criminal coherente e integral, coordinación entre las instancias a cargo de la procuración de justicia, certeza para el gobernado, reducción de la impunidad y la corrupción —que siguen siendo, insistamos, las mayores “piedras en el camino” de la seguridad pública y la justicia penal, junto con la incompetencia en diversos ámbitos¹⁸⁰—, homogeneización de criterios judiciales y respeto al sistema federal a través de la preservación de las facultades locales para emitir la legislación penal sustantiva.¹⁸¹ Es obvio, me parece, que los alegatos sobre respeto al régimen federal —cualesquiera que sean el valor y la pertinencia de éstos— vinculados con la materia sustantiva no observan la misma lógica que los argumentos a favor de la unificación procesal: se defiende el federalismo con razones encontradas.

4. *Dictamen de Comisiones en el Senado*

Las diversas iniciativas planteadas ante el Senado de la República fueron objeto de un solo dictamen, suscrito por las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, y Primera y Segunda de Estudios Legislativos, dictamen que lleva fecha 25 de abril de 2013 y declara su conformidad esencial con las iniciativas. Los dictaminadores reiteran el problema observado hasta hoy, que impone tropiezos a la reforma procesal penal constitucional de 2008: diversas visiones teóricas y epistemológicas, a escala local, han desembocado en soluciones dispares

¹⁷⁹ *Idem*.

¹⁸⁰ Así lo expuse, recogiendo puntualmente el parecer de los autores y favorecedores de la reforma constitucional de 2008, tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo, en mi libro *La reforma penal constitucional (2007-2008)... cit.*, pp. 20-22.

¹⁸¹ *Cfr.* versión electrónica de la iniciativa presentada por los senadores Arely Gómez González, Roberto Gil Zuarth, Manuel Camacho Solís y Pablo Escudero Morales el 24 de abril de 2013 en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-24-1/assets/documentos/Ini_Sen.Arely_art.73-CPEUM.pdf.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

acerca del enjuiciamiento penal, los medios alternativos de solución de controversias y la ejecución de sanciones.¹⁸²

Asimismo, el dictamen trae a cuentas la existencia de un solo código penal en cada país europeo, unidad que también se observa en América, salvo México y los Estados Unidos, argumento que debiera culminar —pero no es así— en la unificación penal general. También invocan los legisladores pareceres académicos en torno a la pertinencia de disponer de un solo código procesal que permita el adecuado tránsito hacia el régimen de corte acusatorio.

El dictamen culmina en la propuesta de modificar el artículo 73 constitucional a fin de que el inciso c de la fracción XXI disponga que el Congreso de la Unión estará facultado para expedir “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”.¹⁸³ Nada se dice a propósito de la ley penal general; bajo este concepto sólo se conservan los conocidos ordenamientos generales relativos al secuestro y a la trata de personas (inciso a).

Por lo que toca a los mecanismos alternos de solución de controversias, es decir, los procedimientos compositivos diferentes del proceso judicial, los senadores que suscriben el dictamen único estiman que la unificación legislativa en este rubro permitirá cumplir íntegramente el mandato contenido en el artículo 17 de la Constitución general de la República, por lo que hace al régimen que normará esos mecanismos, el aseguramiento de la reparación del daño y la determinación de los supuestos en que se requerirá supervisión judicial¹⁸⁴ (punto de suma importancia —subrayo— para evitar que en aras de la economía del enjuiciamiento se ofenda el objetivo de justicia que debiera caracterizar a todos los medios —autocompositivos o no— de solución de litigios).

El dictamen se refiere. Igualmente, a los correspondientes preceptos transitorios. El primero de éstos sigue la costumbre, a mi juicio poco afortunada, de ordenar que el decreto de reformas entre en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Al comentar otras novedades legislativas, he considerado pertinente insistir en que debiera proveerse un plazo razonable para el conocimiento pun-

182 Cfr. versión electrónica del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, relativa a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-25-1/assets/documentos/Dic-fracc.XXI-Art.73.pdf>.

183 *Idem*.

184 *Idem*.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

tual de la reforma, tema distinto, por supuesto, de la vigencia precisa de sus mandatos, a la que se refieren otros preceptos transitorios.¹⁸⁵

El segundo artículo transitorio dispone que la legislación única prevista en esta reforma entrará en vigor a más tardar el 18 de junio de 2016, es decir, cuando concluya el plazo que la reforma constitucional de 2008 —a través de preceptos transitorios— señala para la vigencia de lo que denomina —con una caracterización que también se desprende de las disposiciones transitorias— el sistema procesal penal acusatorio.¹⁸⁶ Al tenor del citado artículo transitorio, es posible —y acaso deseable, si se cuenta con la preparación adecuada, que evite nuevas ocurrencias y precipitaciones— que la legislación única sea expedida antes del mencionado 18 de junio. Ahora bien, mientras esto acontece continuará en vigor la legislación expedida, en su hora y conforme a las respectivas facultades, por las instancias legislativas que han operado en el actual periodo de dispersión federalista.

5. Debate en el Senado

Conocido el dictamen, que sería cimiento de la reforma constitucional, el 29 de abril se abrió el debate en la Cámara de Senadores. En éste intervino el senador Pablo Escudero, uno de los autores de la iniciativa, quien se refirió a diversos precedentes y a su propia propuesta de codificación procesal federal, así como a las audiencias públicas convocadas por el examen de esta materia. Cuestionó nuevamente la dispersión legislativa procesal penal —no así la penal sustantiva—, que ha representado, dijo, un obstáculo para la implementación de la reforma de 2008.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Cfr. mi crítica acerca de esta precipitación en el inicio de la vigencia de algunos ordenamientos o sus reformas, “diligencia” que es aún menos razonable cuando se trata de cambios constitucionales que ameritan cierto tiempo de explicación, asimilación y preparación. Me he referido a este problema, por ejemplo, en mis comentarios a la reforma constitucional penal de 1993, que trajo consigo avances importantes junto a problemas que hubiera sido deseable prever y evitar. Cfr. García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 187 y ss.

¹⁸⁶ El primer párrafo del artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional señala: “El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafo segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria, sin exceder el plazo de ocho años contando a partir de la publicación de este Decreto”.

¹⁸⁷ Cfr. Versión electrónica del *Diario de debates de la Cámara de Senadores* de fecha 29 de abril de 2013 en <http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/1/SPO/PDF-WEB/D31-29-ABRIL-2013.pdf>.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

En la deliberación ante el Pleno intervinieron otros senadores. La senadora Arely Gómez criticó la dispersión legislativa (procesal), contraria a la tendencia mundial y a la justicia. La unificación, en cambio, contribuiría a generar certeza a los ciudadanos y a disminuir la corrupción y la impunidad. En su turno, la senadora María del Pilar Ortega Martínez invocó iniciativas presentadas por legisladores del Partido Acción Nacional el 7 de octubre de 2007 (en realidad, se presentó el 4 de octubre) y por el presidente de la República el 13 de marzo del mismo año, así como las otras planteadas en 2013, que ya he mencionado. También aludió a la operación de mecanismos de control constitucional que podrían utilizar los Estados de la Unión para impugnar, en su caso, la constitucionalidad del proyecto de reforma penal que se apruebe. Ponderó las ventajas de que ambas Cámaras intervengan en la emisión del futuro ordenamiento único, y mencionó que las reformas penales se elaborarían con mayores “filtros”, puesto que participarían tanto el órgano local como los órganos legislativos federales y el Ejecutivo.¹⁸⁸

Al cabo de las intervenciones senatoriales, el dictamen fue aprobado por amplia mayoría de votos: 100 a favor y 6 en contra, sin abstenciones. La minuta pasó a la Cámara de Diputados.

6. Dictamen en la Cámara de Diputados

En la Cámara Baja, el dictamen corrió a cargo de la Comisión de Estudios Constitucionales, que se refirió al proyecto aprobado por la colegisladora como parte coyuntural de las acciones conducentes al efectivo establecimiento del sistema acusatorio. Recordó hipótesis de unidad legislativa y diversidad aplicativa en las materias laboral y mercantil. Citó el parecer del presidente de la Suprema Corte de Justicia, ministro Juan Silva Meza, favorable a la unificación legislativa¹⁸⁹ (opinión —recordemos ahora lo que a este respecto manifestamos *supra* que no se refirió únicamente a la materia procesal sino también al código penal, como se ve en la información periodística que consta en el diario *El Universal* del 14 de mayo de 2013: “Demanda presidente de Corte código penal único”).

El dictamen de los diputados enunció elementos positivos en la unificación legislativa procesal, a saber: inhibición de actuaciones arbitrarias de los tribunales en la medida en que éstos deberán someterse a crite-

¹⁸⁸ *Idem*.

¹⁸⁹ *Cfr.* versión electrónica del Dictamen de la Comisión de Puntos constitucionales a la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia legislación procesal única en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/jul/20130717-A.pdf>.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

rios homogéneos y coherentes; mayor equilibrio entre las partes procesales; afirmación de la oralidad y la publicidad en el proceso; desarrollo del principio de lealtad y probidad (escasamente abordado, conviene recordar, en la doctrina y la práctica del enjuiciamiento); sistematización y homogeneización de los criterios legislativos y jurisdiccionales; favorecimiento de la certeza jurídica en pro del gobernado, y abatimiento de la corrupción y la impunidad,¹⁹⁰ temas que, por lo visto, dominan las consideraciones del legislador, con sobrada razón.

7. Debate en la Cámara de Diputados

Abierto el debate en la Cámara de Diputados, el legislador Julio César Moreno Rivera, quien estuvo al frente de la Comisión dictaminadora, hizo ver que la pluralidad de legislaciones procesales penales atenta contra el derecho fundamental a la igualdad, previsto en la Constitución y en los tratados internacionales, consideración —digamos— que igualmente se podría formular a propósito de la intacta dispersión penal sustantiva.

En seguida hicieron uso de la palabra diputados representantes de las diversas corrientes políticas presentes en la Cámara. Luis Antonio González Roldán (Nueva Alianza) criticó la ineffectividad del principio de certeza jurídica y la existencia de leyes inconexas e incompatibles entre sí. Hizo votos por la profesionalización del Ministerio Público. La diputada Loretta Ortiz Ahlf (Partido del Trabajo) propuso la federalización de diversos delitos, invocando para ello la dispersión legislativa penal y el incumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana. Sugirió, además, reservar los mecanismos alternativos para delitos que no revistan gravedad. La mayoría de la Cámara se pronunció en contra de estas adiciones.¹⁹¹

La diputada Zuleyma Huidobro González (Movimiento Ciudadano) censuró la corrupción, falta de transparencia y deficiente coordinación de las autoridades encargadas de prevenir los delitos, procurar y administrar justicia y rehabilitar a los sentenciados. Igualmente, se pronunció en contra de la diversidad de leyes penales en función de regiones y costumbres. Es preciso —dijo— contar con “un orden jurídico y jurisdiccional más justo y eficiente”. Abonó la idea —ausente del proyecto, aunque no de sus antecedentes y motivos— de emitir una ley penal ge-

¹⁹⁰ *Idem*.

¹⁹¹ *Cfr.* versión electrónica de la crónica parlamentaria de la sesión en periodo extraordinario del 17 de julio de 2013 en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/jul/130717-1.pdf>.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

neral. El diputado Antonio Cuéllar Steffan (Partido Verde Ecologista) sostuvo que la iniciativa es “congruente con el pacto federal” y respetuosa de la soberanía de los Estados.¹⁹²

Fernando Zárate Salgado, diputado del Partido de la Revolución Democrática, consideró pertinente la reforma, sin perjuicio de la estructura federal de la República, porque ésta es una forma de organización territorial que “debe estar al servicio de los ciudadanos”.¹⁹³ En su momento, el legislador Carlos Fernando Angulo Parra (Partido Acción Nacional) mencionó como inaceptable el hecho de que a cinco años de la reforma de 2008 ni siquiera la mitad de las entidades federativas hubiese acogido el sistema acusatorio. Adicionalmente señaló, que la unificación propuesta contribuirá a desarrollar una mejor coordinación entre los operadores jurídicos. La diputada Delvim Fabiola Bárcenas Nieves (Partido Revolucionario Institucional) señaló que los procesados han sido víctimas de numerosas vulneraciones de derechos, como lo acredita una investigación elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Esta situación es atribuible, en alguna medida, a la diversidad de códigos adjetivos.¹⁹⁴

Finalmente, la diputada Luisa María Alcalde Luján advirtió que la formulación de un ordenamiento procesal representa un gran reto para la instrumentalización del régimen procesal acogido por la Constitución, labor sumamente difícil si se tiene que armonizar treinta y tres códigos penales, a sólo tres años para el inicio de la plena vigencia nacional del régimen acusatorio. La diversidad de ordenamientos de esta materia alienta criterios de interpretación contradictorios. En cambio, la unificación procesal propicia certeza jurídica en beneficio de la sociedad.¹⁹⁵

En la Cámara de Diputados hubo 452 votos a favor del proyecto, conforme al planteamiento del dictamen, contra 3 sufragios desfavorables. Hubo 2 abstenciones. La minuta, respaldada por una gran mayoría de senadores y diputados, pertenecientes a diversas formaciones políticas, pasó a las legislaturas de los estados.

Reunido el mínimo necesario de aprobaciones de las legislaturas estatales, el 5 de septiembre de 2013 la Cámara de Diputados remitió proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 constitucional. El Senado hizo la declaratoria de reforma y la envió al Ejecutivo. El decreto fue publicado el 8 de octubre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*.

192 *Idem*.

193 *Idem*.

194 *Idem*.

195 *Ibidem*.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

En atención a esta reforma, el 17 de octubre de 2013 la Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos Segunda del Senado presentaron un primer anteproyecto de dictamen por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales. El 21 de noviembre se presentó un nuevo proyecto que sería aprobado por el Senado el 5 de diciembre. La minuta correspondiente fue enviada a la Cámara de Diputados, que aprobó el nuevo instrumento.

El denominado Código Nacional de Procedimientos Penales fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014. Este ordenamiento entrará en vigor, de conformidad con su artículo segundo transitorio, en el momento en que así lo definan el Congreso de la Unión en el ámbito federal y las legislaturas locales en su esfera de competencia, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016. Para tal efecto, cada órgano legislativo deberá expedir una declaratoria, previa solicitud del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República en el caso del Congreso de la Unión, y de los órganos encargados de la implementación del sistema penal acusatorio en cada una de las entidades federativas en el fuero local.

XI. COLOFÓN

Queda pendiente, como he dicho, la unificación penal sustantiva, inquietud que se hallaba en la base del ímpetu de reforma que ahora camina parcialmente, en espera de tiempos mejores. Contaremos, pues, con una legislación procesal penal y ejecutiva uniforme para toda la República, atenta a las disposiciones constitucionales —sin espacio para interpretaciones diferentes o encontradas, como ocurre al amparo de la dispersión legislativa—, que no quede a merced de la suerte —mala suerte, regularmente— que corren las soluciones locales diversas y la alternativa, desatendida, de armonización a través de un código tipo.

Obviamente, la centralización —o federalización, si se prefiere— de la ley procesal, la ley sobre soluciones alternas y la ley de ejecución de penas no son ni podrían ser, por sí mismas, el remedio “deslumbrante” a los males que padece la justicia penal en México. Todo lo hemos esperado de la ley —dijo Emilio Rabasa, hace más de un siglo— y ésta ha mostrado siempre su incurable incompetencia¹⁹⁶ para modificar el rumbo y los desaciertos, arraigados en otros datos de la vida política y so-

¹⁹⁶ Cfr. *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1956, p. 8.

HACIA LA UNIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

cial. Además de reorientar la legislación, es menester reformar —revolucionar, inclusive— las instituciones y las prácticas. La pura modificación de normas posee algo de gatopardismo, para emplear una expresión socorrida: cambiar todo para no cambiar nada. Éste es el riesgo. De ello provendría una nueva y muy grave decepción.

Concluiré este panorama reiterando que la Academia Mexicana de Ciencias Penales ha recogido la unidad de la legislación penal en sus preocupaciones tradicionales, prácticamente a partir de la fecha de su fundación en 1940. La voz de esa corporación académica ha sido constante en el examen del problema que ahora examinamos. En la relación de partidarios de la unidad cuentan muchos miembros de la Academia, a los que me he referido en el curso de este artículo. Lo mismo ocurrió en 2012 y 2013.

Cabe recordar el enfático señalamiento formulado en la “Propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales sobre Seguridad Pública y Justicia Penal”, suscrita por numerosos integrantes de dicha corporación y enviada o entregada en 2012 y 2013 al equipo de transición del nuevo gobierno de la República, primero, y posteriormente a la Secretaría de Gobernación y a la Procuraduría General de la República del gobierno federal. En la parte que viene al caso para los efectos de este artículo, los académicos suscriptores de la propuesta sostuvimos: “Es conveniente contar con una legislación penal —sustantiva, adjetiva y de ejecución de sanciones— única para todo el país. La dispersión prevaliente, en la que abundan ocurrencias y diferencias, no favorece la lucha contra el crimen y da lugar al absurdo de que el mismo delito tenga sanciones distintas según si es común o federal o según la entidad donde se cometa”.¹⁹⁷ Igualmente, en un comunicado publicado el 20 de junio de 2013 en el periódico *el Universal*, numerosos miembros de la Academia sostuvieron: “El proyecto aprobado por el Senado de la República no faculta al Congreso de la Unión para emitir el Código Penal único. Deploramos esta omisión e invitamos respetuosamente a los integrantes de ambas Cámaras legislativas a reconsiderar la reforma aprobada por el Senado. Es indispensable que México cuente, por fin, con un solo Código Penal”.¹⁹⁸

¹⁹⁷ “Propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales sobre Seguridad Pública y Justicia Penal” en <http://www.academiamexicanadecienciaspenales.com.mx/academiamexicanadecienciaspenales/Documentos/PROPUESTA%20ACADEMIA%20MEXICANA%20DE%20CIENCIAS%20PENALES%202012.pdf>.

¹⁹⁸ “Hacia la unidad legislativa penal. Posición de la Academia Mexicana de Ciencias Penales”, *Criminalia*, año LXXIX, núm. 1, enero-abril de 2013, p. 293.