

CAPÍTULO III

DISPERSIÓN Y UNIFICACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL

En este punto resulta conveniente comentar, así sea muy brevemente, el papel que las reformas penales constitucionales —determinadas, a su turno, por factores sociales y políticos diversos, así como asociadas a la misión contemporánea del federalismo mexicano—¹ han jugado en lo que pudiera denominarse la “etapa actual del federalismo” en nuestro país. Son diversas vías por las que se reconstruye, al tenor de los tiempos, el sistema federal de esta República, que no es una simple reproducción del norteamericano de la carta de Filadelfia —y no lo fue nunca— ni se ha mantenido estático desde su aparición en la escena de México en 1824. Ha habido, reiterémoslo, todo un conjunto de medios para “ajustar” el esquema federal bajo el empuje de las circunstancias, en perpetuo cambio.²

¹ Cfr: al respecto García Ramírez, “Identidad y funciones actuales del federalismo mexicano”, en *Temas de Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Autónoma del Estado de México-Seminario de Cultura Mexicana, 2002, pp. 105 y ss.

² En este apartado recojo ideas y expresiones que incluí en mi trabajo *La unidad de la legislación penal en México: antecedentes, iniciativas, obstáculos, razones*, Aguascalientes, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, monografía 55, 2013. Sobre la unificación legislativa penal se puede consultar además el conjunto de artículos reunidos en la Revista *Criminalia*, coordinada para este fin por Elisa Speckman Guerra, México, año LXXIX, núm. 1, enero-abril 2013; en esta colección figura mi propio artículo (pp. 231 y ss., tomado de las publicaciones del Poder Judicial de Aguascalientes). En el conjunto mencionado aparecen numerosos textos en torno a esta materia, debidos a miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

En las constituciones centrales hubo disposiciones concentradoras de la legislación ordinaria: habría un sólo código penal y otro, también único, de procedimientos.³ Pero el triunfo del federalismo dispuso las cosas con otro rumbo. Al amparo de la normativa constitucional, en el territorio mexicano se encontraron vigentes treinta y dos códigos penales locales, un número igual de códigos de procedimientos penales, a los que se sumaron los códigos penales federales tanto en su vertiente sustantiva como adjetiva, así como múltiples leyes que destinaron algunos de sus preceptos a la tipificación de delitos. Desde entonces, la desconcentración legislativa y, dentro de ésta, la dispersión penal, no ha militado en favor de la seguridad y la justicia, aunque lo haya hecho —si se quiere ver de esta manera— en pro del propio federalismo mexicano, celoso de sus parcelas de poder y mandamiento.

En seguida me referiré a los movimientos constitucionales en materia penal con alusión destacada a las preocupaciones y decisiones vinculadas con la marcha del federalismo, tanto en el proyecto constitucional de 1916-1917 como en la iniciativa de 1964 y en los numerosos avatares de la materia en años recientes.

El artículo 73 atribuye al Congreso de la Unión la facultad de establecer (es decir, definir) “los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse” —texto que se mantuvo en estos términos desde 1917 hasta 1996, esto es, durante setenta y nueve años, nada menos—, sin precisar qué ilícitos deben tener, por su propia naturaleza asociada al régimen federal mexicano, el carácter de delitos contra la Federación,⁴ y que permitió la mencionada dispersión legislativa en materia penal.

Muchas propuestas que buscaron dar remedio a esta situación no prosperaron; otras han avanzado, en ocasiones a tambor batiente, hasta la final consagración de la unidad legislativa penal, con facultades concentradas en el Congreso de la Unión en lo que se refiere al procedimiento penal, tras el tropiezo en la aplicación de la normativa apor-

³ Trayectoria de unificación penal: Cádiz. 258; BC. 13; Proy. May. 135; BO. 187; BAR. Sección Primera, 10; C 17. 73, XXI.

⁴ Hubo intentos, que no tuvieron éxito, por introducir en la fracción XXI del artículo 73 una caracterización “material” de los delitos federales, como fue la propuesta del senador Eduardo Andrade. *Cfr.* mi comentario en torno a esta sugerencia, en García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada...*, cit., pp. 66-69.

tada por la reforma de 2008, a las soluciones alternas al proceso y a la ejecución de penas, cuestiones recogidas en la reforma de 2013 al artículo 73 de la Constitución. Poco después tuvo éxito la corriente centralizadora en otra materia, que se había mantenido sujeta a la legislación local, con rechazo explícito de eventuales reformas al artículo 73:⁵ régimen de justicia con respecto a menores de edad —niños y adolescentes— en conflicto con la ley penal.

Bajo su formulación actual, el mencionado precepto, además de los extremos antes mencionados, alude a la variación de competencia por motivo de conexidad (reformas de 1996: conexidad en general; y 2012: conexidad relacionada con delitos contra periodistas y otros supuestos en que se afecte, limite o menoscabe el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta), concurrencia persecutoria con respecto a delitos federales (reforma de 2005), federalización o centralización —como se prefiera decirlo— en lo que respecta a delincuencia organizada (reforma de 2008) y leyes generales relativas a secuestro (reforma de 2009), trata de personas (2011), delitos electorales (2014), desaparición forzada de personas (2015), formas diversas de privación ilegal de la libertad (*idem*), tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (*idem*). Sobre estas reformas volveré posteriormente.

En 1917, el limitado proyecto centralizador de Carranza —artículo 18— tropezó con las autonomías estatales,⁶ como veremos de nuevo al ocuparnos del sistema penitenciario: el Constituyente —escribió Juan José González Bustamante— “desoyó la sabia llamada de atención del primer jefe y se sacrificó el propósito en aras de un federalismo mal entendido”.⁷ Los miembros de la comisión dictaminadora —Mújica, Román, Monzón, Jara y Colunga—, que apreciaron las ventajas de la

⁵ Cfr. las observaciones que formulé en torno a este intento de reformar el artículo 73, que se mantuvo intacto al tiempo de la primera reforma mayor al precepto 18 de la ley suprema en materia de menores en conflicto con la ley penal; García Ramírez, Sergio, “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 y ss.

⁶ Cfr. mi reseña de esta cuestión en *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, pp. 50 y ss.

⁷ *Colonias penales e instituciones abiertas*, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, 1956, p. 30.

centralización para efectos puramente penitenciarios, sostuvieron enfáticamente: “nos declaramos en contra de toda centralización, porque conduce a graves males en una república federativa”. Las facultades a las que renuncian los Estados “van a robustecer el poder central, favoreciendo así el absolutismo”.⁸

En la reforma de 1964-1965 se consultó y aprobó una alternativa, consecuente con el “estilo federal” mexicano: convenios entre la Federación y los Estados para la ejecución de penas.⁹ Durante el proceso de reforma constitucional, se invocaron los conocidos argumentos de invasión de la soberanía de los estados. Así, diputados del Partido Acción Nacional emitieron un voto particular que, entre otros puntos, cuestionó la propuesta de ejecución de condenas de reos comunes en establecimientos federales.¹⁰ Las comisiones sostuvieron, sin embargo, que la iniciativa “no implica violación al principio de soberanía, puesto que la adición que se propone no tiene carácter impositivo, sino potestativo”.¹¹ Posteriormente, uno de los emisores del mencionado 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”.¹² Por su parte, el diputado Vicente Lombardo Toledano, al frente de la fracción del Partido Popular Socialista, calificó a la soberanía local como una “ficción”, con respecto a la cual la iniciativa que se discutía “es muy diplomática y respetuosa”.¹³

⁸ *Derechos del Pueblo Mexicano...*, cit., t. III, p. 691.

⁹ Cfr. *ibidem*, t. III, pp. 750 y ss., y Hermoso Larragoiti, *Del sistema inquisitorio...*, cit., pp. 468-470.

¹⁰ Suscribieron el voto particular los diputados Guillermo Ruíz Vázquez, Felipe Gómez Mont y Adolfo Christlieb Ibarrola, 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”, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., p. 757. Examinó ese voto en *El artículo 18 constitucional...*, cit., pp. 55-57.

¹¹ *Derechos del Pueblo Mexicano...*, cit., p. 752.

¹² *Ibidem*, p. 770.

¹³ *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.

Hay opiniones encontradas sobre este asunto, en el que la decisión política fundamental federalista, entendida a nuestra manera, pugna con la necesidad de contar con una política criminal nacional que permita prevenir y enfrentar, a esta escala, el embate del crimen. Numerosas voces se han pronunciado contra el “extremoso federalismo”¹⁴ que profesamos,¹⁵ cuyas terminantes fórmulas constitucionales —que no cuestiono en este momento— se traducen en dispendios normativos penales.

Para sortear la dispersión penal, sin quebranto de la disposición constitucional, hemos “ideado” códigos tipo o modelo¹⁶ —tendencia bien conocida en el ámbito penal y procesal penal iberoamericano o latinoamericano—,¹⁷ que no alcanzaron vigencia, pero informaron diversos desarrollos locales, y reglas o bases mínimas para la ejecución de sanciones, que avanzaron un trecho.¹⁸

La tendencia unificadora se manifestó en 2005, cuando el proyectista constitucional propondría, sin éxito, la incursión federal en el ámbito de menores de edad. La propuesta fue desestimada bajo el argumento de que las ventajas de contar con una sola ley se encontraban colmadas merced a la relación de principios contenidos en el artículo

¹⁴ Jiménez de Asúa, Luis, *Tratado de derecho penal*, 3a. ed., Buenos Aires, Losada, 1964, t. I., p. 1263.

¹⁵ En este sentido se produjo la opinión —que fue base de otros pareceres— de Raúl Carrancá y Trujillo, a partir de las primeras ediciones de su obra más conocida: *Derecho penal mexicano. Parte general*, 8a. ed., México, Porrúa, 1967, pp. 103 y ss. Desde la perspectiva procesal, mencionemos la crítica que formuló Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, en *Panorama del Derecho mexicano. Síntesis del Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1966, pp. 9 y ss.

¹⁶ Tiene sitio destacado el esfuerzo emprendido en 1963 en esta dirección. Posteriormente, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM llevó adelante trabajos semejantes, que se recogen en *Código Penal y Código de Procedimientos Penales modelo*, de Victoria Adato Green, Sergio García Ramírez y Olga Islas de González Mariscal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. La reforma constitucional de 2008 abrió la puerta para la elaboración de proyectos amplios, a cargo de los Tribunales Superiores de Justicia o de juristas y comisiones especiales.

¹⁷ En materia penal, a partir de una convocatoria del Instituto de Ciencias Penales de Chile, en 1964. Cfr. *Código Penal Tipo para Latinoamérica*, México, Procuraduría General de Justicia de la República-Academia Mexicana de Ciencias Penales, 1967. En materia procesal, cfr. Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, *Código Procesal Penal modelo para Iberoamérica*, Buenos Aires, Hammurabi, 1989.

¹⁸ En este sentido, la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, de 1971. Al respecto, cfr. García Ramírez, *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas Editores, 1978, pp. 21 y ss.

18, a los cuales se debían ajustar los diversos fueros.¹⁹ En una iniciativa presidencial de 2007 reaparecería, nuevamente sin resultados, la pretensión de centralizar toda la legislación de la materia penal.²⁰ En la reforma constitucional de 2007-2008 latió el proyecto centralizador, que afloró por diversas vertientes: desde el minucioso régimen del enjuiciamiento hasta el detallado Sistema Nacional de Seguridad Pública.²¹

Prosperaron, en cambio, propuestas que pretendieron reorganizar 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. En este sentido, podemos mencionar las reformas tendientes a federalizar el conocimiento de delitos comunes conexos con ilícitos federales,²² la posibilidad de que las autoridades del fuero común persigan delitos federales en materias de competencia constitucional concurrente²³ y el giro adoptado en relación con la delincuencia organizada.²⁴

Volvamos a la hipótesis de las leyes generales cuya presencia, como hemos visto, ha sido frecuentemente recogida en sucesivas reformas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución. Hoy día, esa fracción, determinante de los delitos sujetos a régimen por el Congreso de la Unión —es decir, cuya persecución se ha centralizado o descentralizado en alguna medida—, aloja esta nueva especie en el paisaje de la legislación, y no menciona solamente —que sería insuficiente— qué delitos quedarán contemplados por dichas leyes generales, sino avanza un paso más y describe el contenido “mínimo” de tales ordenamientos. Cuando éstos hicieron su aparición en la escena, merced a la reforma de 2009 en materia de secuestro —aunque el concepto de leyes generales

¹⁹ Cfr. García Ramírez, “Jurisdicción para menores de edad...”, en Varios, *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes...*, cit., p. 73.

²⁰ A través de una reforma al artículo 73, fracción XXI de la Constitución. La iniciativa presidencial propuso “crear un solo ordenamiento en materia penal y procedimental penal” a fin de “otorgar una mayor certeza a todos los habitantes del país y, al mismo tiempo, generar una coordinación de esfuerzos en la batalla contra la impunidad”. Cfr. la iniciativa y el razonamiento correspondiente en García Ramírez, *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 446-447 y 451.

²¹ Cfr. *ibidem.*, pp. 203 y ss.

²² D.O. de 3 de julio de 1996.

²³ D.O. de 28 de noviembre de 2005.

²⁴ D.O. de 18 de junio de 2008.

es anterior y fue caracterizado por la Suprema Corte de Justicia—²⁵ se dijo que el Congreso de la Unión emitiría una ley general en torno a esta cuestión “que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el (entonces) Distrito Federal (ahora flamante ciudad de México), los Estados y los Municipios”. El mismo alcance de las leyes generales ha figurado en las reformas posteriores a la fracción XXI y se halla vigente hasta la fecha (2016).

En fin de cuentas, las leyes generales pueden tener un alcance amplísimo, que lleve a abarcar el ámbito completo —o casi— de la persecución de los delitos contemplados en ellas. Rige los temas sustantivo, adjetivo (competencial) y administrativo (coordinación entre autoridades). Ocupémonos del espacio sustantivo. A este respecto, la Constitución dice que las leyes generales regularán “como mínimo” los tipos penales y sus sanciones. Si se dice “como mínimo”, el legislador ordinario podría pensar —válidamente, conforme a la letra del precepto— que puede ir más allá del mínimo y desplegarse sobre puntos que ya no son meramente los tipos penales y las punibilidades correspondientes, sino otros extremos de la regulación penal. De esta suerte —exageremos un poco, pero sólo un poco— podría atreverse a formular ordenamientos penales completos sobre los delitos cuya regulación le atribuye el generoso texto constitucional. Su límite no es el punto de llegada, sino el punto de partida, a saber, el mínimo que se le encomienda: tipos y sanciones.

²⁵ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a las leyes generales como “aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano”. Se trata de leyes que “no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”, en la medida en que 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, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional”. “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, tesis P. VII/2007, registro 172739, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

La citada reforma constitucional de 2009 previó la existencia de una ley general en materia de secuestro,²⁶ que sería publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2010.²⁷ Este ordenamiento continúa la tendencia iniciada por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que parte de la idea de que el “Derecho penal tradicional” es insuficiente para hacer frente a delitos de mayor impacto social, por lo que es necesario recurrir a técnicas excepcionales.²⁸

La necesidad de una ley general se motivó en el impacto generado por el delito de secuestro, así como en su incremento en los últimos años. Fue entonces que se deploró la disparidad legislativa, tanto por lo que hace a los tipos penales y a las sanciones, como en lo que respecta a los instrumentos de investigación, la falta de coordinación entre las autoridades de los distintos fueros, la ausencia de una política criminal en la materia y la incompatibilidad con diversos estándares internacionales.²⁹

²⁶ Esta reforma se sustentó en dos iniciativas presentadas el 2 y el 9 de octubre de 2008. Para un análisis de las iniciativas que dieron pie a la reforma constitucional, *cfr.* Félix Cárdenas, Rodolfo, *Nueva política criminal para el combate del delito de secuestro*, México, Ubijus, 2010, pp. 36 y 37.

²⁷ Un estudio de este ordenamiento puede verse en Ochoa Romero, Roberto, *La privación ilegal de la libertad. Especial referencia a los tipos penales contenidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, México, Tirant lo Blanch, 2012.

²⁸ *Cfr.* García Ramírez, *Derecho penal*, 4a. ed., México, Porrúa, pp. 286-289. Eduardo Rojas Valdez sostiene al respecto: “El sistema penal empieza a perder su unidad, por lo que en un futuro se podrá hablar de *Derechos penales*, cada uno orientado bajo su propia filosofía y delimitado por principios diferentes, atendiendo por supuesto, al grado de enemistad que se establezca con el delincuente (o simple imputado). “El Derecho penal del enemigo: ¿condición o negación del Estado constitucional?”, *Criminalia*, México, nueva época, año LXXXII-2, 2015, p. 237.

²⁹ El delito de secuestro fue entendido como una “de las conductas más reprochables en nuestra sociedad, pues no sólo afecta uno de los bienes jurídicos más importantes para el ser humano sino que genera el mayor estado de inseguridad en el país”, al grado de “fracturar los cimientos del Estado mexicano”; empero, se reconoció que “las instituciones de procuración de justicia han sido rebasadas para dar solución al lacerante problema”. Véase “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/oct/20081002-II.html#Ini20081002-I.1>; “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”, recibida del Ejecutivo Federal, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/oct/20081010.html#Ini20081010Ejecutivo>; “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero de la fracción XXI del

La segunda reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional que autorizaría al Congreso de la Unión para expedir una ley general, fue publicada el 14 de julio de 2011, cuando el poder revisor de la Constitución examinó el delito de trata de personas. En la iniciativa que dio pie a la mencionada enmienda, presentada el 8 de abril de 2010, se identificó a México como un país con continuos flujos migratorios, sobre todo de nacionales y centroamericanos que intentan ingresar a los Estados Unidos,³⁰ quienes se encuentran expuestos a diversas amenazas, entre ellas trata de personas, entendida como “una modalidad contemporánea de esclavitud y como una forma extrema de violencia contra mujeres, niñas y niños que viola sus derechos humanos fundamentales”.³¹

En atención a la gravedad del problema, se consideró conveniente contar con una ley general que asumiera un enfoque interdisciplinario, permitiera la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno, junto con la sociedad civil, y dotara a las autoridades de las herramientas necesarias para la persecución de este delito.³² La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos fue emitida el 14 de junio de 2012 con base en el artículo 73 constitucional.

La apremiante situación de violencia en contra de los periodistas en nuestro país³³ llevó al Poder revisor de la Constitución a establecer un mecanismo excepcional que permitiera a las autoridades federales conocer de los “delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afec-

artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/dic/20081204-IX.html>, y “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=19160>

³⁰ Sobre la situación de la trata de personas en México y su estrecha relación con la migración en nuestro país, *cfr.* Barrón Cruz, Martín Gabriel, *La Bestia. La tenue línea entre la migración y la trata de personas*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013, esp. pp. 34 y ss.

³¹ La iniciativa puede ser consultada en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100408-I.html#Ini20100408-13>.

³² *Idem.*

³³ Sobre homicidios de periodistas y la impunidad de estos delitos, *cfr.* Moncada, Carlos, *Del México violento: periodistas asesinados*, México, Edamex, 1991.

ten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”, según dispone el artículo 73, fracción XXI de la Carta Magna, merced a la reforma publicada el 25 de junio de 2012.

En los documentos preparatorios de la mencionada enmienda constitucional³⁴, se destacó el importante papel de los periodistas en un Estado democrático, en la medida en que sirven como vehículos de información de la sociedad, por lo que los atentados en contra de aquellos afectan a la sociedad en su conjunto. Se sostuvo que los periodistas estaban pasando por “el peor momento de su vida profesional”, toda vez que se han convertido en blanco de delitos de gran calado, al grado de que México es considerado uno de los países más peligrosos en el mundo para ejercer el periodismo, según informes de diversas organizaciones internacionales citados en las iniciativas y dictámenes que informaron la reforma.³⁵ Aquella victimización se incrementa por la impunidad imperante en el sistema de justicia mexicano.

³⁴ Me refiero a los siguientes documentos: “Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 30 de octubre de 2008, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/oct/20081030-I.html#Ini20081030-Ejec>; Iniciativa que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 7 de octubre de 2010, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/oct/20101007-II.html#Iniciativa4>; “Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de justicia, con proyecto de decreto que adiciona el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 8 de noviembre de 2011, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/nov/20111108-III.html#DecDictamen3>, y “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, 13 de marzo de 2012, en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=34339>.

³⁵ Los legisladores se refirieron a los informes de la organización no gubernamental Campaña Emblema de Prensa, del Relator especial sobre la libertad de expresión y protección del derecho a la libertad de expresión de Naciones Unidas y de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este último de 2010. Esta Relatoría consideró “que la libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos, principalmente por los actos de violencia e intimidación que sufren los periodistas en el país. Según la información recibida, entre 2000 y julio de 2010, 64 periodistas fueron asesinados y 11 desaparecidos, ubicando a México como el país más peligroso para el ejercicio del periodismo en las Américas. La situación de seguridad de los y las periodistas sigue siendo crítica; en 2010 la Relatoría

En su análisis sobre la pertinencia de esta reforma, los legisladores se concentraron en la preocupante situación de los periodistas en México; empero, no se analizó con suficiencia en qué forma incidiría el traslado de competencia, del ámbito local al federal, en la eficaz persecución de estos delitos.

Los dispares avances de la implementación del sistema acusatorio auspiciado por la reforma de 2008, así como las diferencias presentes en los diversos ordenamientos que ya adoptaban el nuevo modelo de enjuiciamiento, producidas por las variadas interpretaciones de los legisladores locales sobre los preceptos constitucionales, provocaron que el tema de la unificación regresara al Poder Revisor de la Constitución. El resurgimiento oficial de la idea se afirmó en los pronunciamientos del Ejecutivo Federal al asumir la presidencia,³⁶ idea compartida posteriormente en un documento del 2 de diciembre de 2012,³⁷ producto de la coincidencia de diversas fuerzas políticas, que recibió el nombre de “Pacto por México”.³⁸

La propuesta unificadora fue recogida en tres iniciativas que culminaron en la reforma constitucional publicada el 8 de octubre de 2013.³⁹

registró 13 asesinatos de periodistas en el país, además de desapariciones, secuestros, ataques armados contra medios, y numerosas amenazas y hostigamientos”. El informe puede ser consultado en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf.

³⁶ “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/>.

³⁷ 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.

³⁸ 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-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>.

³⁹ 1) Iniciativa del 14 de febrero de 2013, presentada en la Cámara de Senadores, versión electrónica en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-02-14-1/assets/documentos/Gil-CPE.pdf>; 2) iniciativa presentada ante la misma Cámara el 9 de abril de 2013, versión electrónica en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40311>, y 3) iniciativa presentada el 24 de abril de 2013, versión electrónica en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-24-1/assets/documentos/Ini_Sen.Arely_art.73-CPEUM.pdf.

Esta enmienda federalizó —o centralizó— las materias procesal y ejecutiva penal, así como la normativa sobre mecanismos alternativos de solución de controversias penales. La vertiente sustantiva permaneció intacta, bajo los consabidos argumentos de que la descripción de conductas típicas y punibilidades debe atender las necesidades, circunstancias, convicciones y expectativas locales. Como consecuencia de aquella reforma constitucional, el 5 de marzo de 2014 fue publicado el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), cuya paulatina vigencia ha dependido de las correspondientes declaraciones de las entidades federativas. Este Código entró en vigor plenamente el 18 de junio de 2016. El 29 de diciembre de 2014 se publicó la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, y el 16 de junio de 2016, la Ley Nacional de Ejecución Penal.⁴⁰

La unificación penal sustantiva constituye una asignatura pendiente para nuestro país.⁴¹ No existen argumentos plausibles para mantener la dispersión legislativa imperante. El Derecho penal tutela bienes indispensables para la vida en sociedad, y por ello resulta difícil concebir derechos, principios o intereses que sólo demanden protección en determinada entidad federativa. Es posible satisfacer las necesidades de protección inherentes al Derecho penal mediante fórmulas generales cuyas punibilidades establecidas dentro de un amplio rango punitivo permitan a los jueces de cada región asignar la sanción más justa. Tampoco es pertinente sostener que la organización federal de México implica dejar la regulación penal

⁴⁰ Sobre esta reforma *cfr.* García Ramírez, “La unificación legislativa en el enjuiciamiento y la ejecución penal. La reforma constitucional de 2013. Concentración y dispersión”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XLVII, núm. 139, enero-abril 2014, pp. 297 y ss., y “Hacia la unidad de la legislación penal mexicana. Tendencias, avances y rezagos”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núms. 21-22, enero-diciembre 2013, pp. 99 y ss., artículo que se recoge en mi libro *Derecho penal...*, *cit.*, pp. 291 y ss.

⁴¹ Numerosos miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales han sostenido: “Es conveniente contar con una legislación penal —sustantiva, adjetiva y de ejecución de sanciones— única para todo el país. La dispersión prevaleciente, 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”. “Propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales sobre Seguridad Pública y Justicia Penal”, disponible en <http://www.academiamexicanadecienciaspenales.com.mx/academiamexicanadecienciaspenales/Documentos/PROPUESTA%20ACADEMIA%20MEXICANA%20DE%20CIENCIAS%20PENALES%202012.pdf>.

en el ámbito de competencia de las entidades federadas. Cada Federación puede y debe adoptar fórmulas propias sobre su estructura y su desarrollo histórico, según su conveniencia y al amparo de sus propias circunstancias⁴²; el Derecho comparado da testimonio de ello.⁴³

Por reforma del 10 de febrero de 2014 se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general sobre delitos electorales, que sería publicada el 23 de mayo del mismo año. La tendencia unificadora continuaría el 2 de julio de 2015: una nueva modificación al artículo 73, fracción XXI, confirmó al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia de “justicia penal para adolescentes”. La introducción de los menores de edad en el sistema penal ha supuesto un retroceso con respecto a la reforma de 2005, que pretendió extraer de la justicia penal a estos sujetos inimputables.⁴⁴

⁴² Cfr. García Ramírez, “Identidad y funciones actuales del Federalismo...”, *cit.*, pp. 105 y 106.

⁴³ Alemania, Suiza, Brasil, Venezuela y Argentina son estados federales que poseen un único código penal sustantivo. A escala internacional se ha planteado un amplio debate acerca de la unificación penal en países organizados bajo el modelo de federación, así como en torno a esa misma unificación, o bien armonización, en diversas regiones, como Europa. Hay múltiples exámenes y sugerencias en torno a esta cuestión, que analizan las circunstancias y modalidades en que podrían operar la unificación o la armonización; en todo caso, ésta se halla en marcha, y también se cuenta con diversos elementos de concertación y acción conjunta en el plano europeo. Al respecto, cfr. Varios, *Hacia la unificación del Derecho penal*, Ulrich Sieber y Jan-Michael Simon (eds.), 2a. ed., México, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011. En este orden, se considera que la integración nacional “es ajena al Derecho penal sustantivo de Estados Unidos”, donde el acento se carga sobre todo en los planos estatales. Empero, existe un movimiento relevante para la creación de un cuerpo de leyes federales que abarca a todo el país. Cfr. Dubber, Marcus Dirk, “La integración del Derecho penal sustantivo en Estados Unidos”, *ibidem*, p. 136. Otro autor, que examina los casos de la Unión Europea y de México, llega a la conclusión de que “la unificación de los sistemas punitivos y de los códigos penales en Europa es una mala idea”, y en cuanto a México, considera que la unificación tropezaría con diversos obstáculos —cuya remoción exigiría una cuidadosa estrategia—, entre los cuales figuran la corrupción prevaleciente en los sistemas judiciales locales y el uso excesivo de la pena privativa de libertad. Tonry, Michael, “¿Debe México armonizar su sistema punitivo y de Derecho penal?”, *ibidem*, pp. 270-272.

⁴⁴ En este proceso de reforma se reconoció que eran “disparejos” los avances en la implementación de las bases constitucionales del sistema de justicia para adolescentes establecidas en el año 2005, y se manifestó temor en torno a un inapropiado endurecimiento del proceso destinado a esos sujetos, que debería conducirnos bajo los postulados del sistema acusatorio, de manera uniforme en todo el país. Cfr. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad exclusiva del

La última reforma —hasta septiembre de 2016— al artículo 73, fracción XXI, facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes generales sobre los delitos de desaparición forzada de personas, otras formas de privación ilegal de la libertad, tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La calificación de estos “tratamientos”, que son del conocimiento público, así como la gestión de diversos organismos internacionales y organizaciones civiles, hicieron patente la necesidad de combatir con eficacia tan graves violaciones.

En el proceso legislativo conducente a esta reforma se sostuvo que las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura fueron un instrumento de represión de grupos disidentes en décadas anteriores.⁴⁵ Igualmente, se afirmó la persistencia de estas violaciones.⁴⁶ En los alegatos favorecedores de la reforma constitucional se dio cuenta de documentos emitidos por instancias internacionales en torno a la grave situación prevaleciente en materia de derechos humanos,⁴⁷ y a las

Congreso de la Unión para expedir la legislación del sistema nacional de justicia penal para adolescentes”, *Gaceta del Senado*, 3 de septiembre de 2013, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Temas/JPA_iniciativa3.pdf e “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación del sistema nacional de justicia penal para adolescentes”, *Gaceta del Senado*, 25 de marzo de 2014, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-25-1/assets/documentos/Justicia_Pena_Adolescentes.pdf.

⁴⁵ Cfr. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la desaparición forzada o involuntaria de personas”, *Gaceta del Senado*, 12 de abril de 2011, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29359>.

⁴⁶ En 2010, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos informó sobre la recepción de 124 quejas relacionadas con presuntas desapariciones forzadas en México, lo que representó un incremento del 288 por ciento con respecto de 2007, año durante el cual se presentaron 23 quejas. Asimismo, la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Fedefam) sostiene que existen 3 mil personas desaparecidas por razones políticas, trata de personas y como producto de la guerra contra el narcotráfico. Cfr. *Idem*.

⁴⁷ En las iniciativas que condujeron a la reforma constitucional se hizo alusión a que en las observaciones de 14 de febrero de 2015 del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas al informe presentado por el Estado mexicano se manifestó que existe “un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas”. Se recordó que en el informe del 29 de diciembre de 2014 del Relator especial sobre la Tortura, se hizo notar que ésta y “los malos tratos durante los momentos que siguen a la detención y antes de la puesta a disposición de la justicia son gen-

insuficiencias del marco legislativo correspondiente, observadas por organismos mundiales e interamericanos.⁴⁸ El gobierno mexicano, por su parte, rechazó estas aseveraciones.⁴⁹

eralizados en México y ocurren en un contexto de impunidad”. Cfr. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada”, *Gaceta del Senado*, 26 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53009>, e “Iniciativa de la senadora Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, 13 de agosto de 2014, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=49515>. Las observaciones del Comité contra la Desaparición Forzada pueden ser consultadas en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB_MEX_19564_S.pdf, y el informe del relator en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/252/91/PDF/G1425291.pdf?OpenElement>. En respuesta al informe del relator de Naciones Unidas, el presidente del Senado, Miguel Barbosa, reconoció que si bien la tortura sucede en México y que se deben tomar las acciones pertinentes, esto no significa que sea generalizada. Mientras tanto, el embajador de México ante la ONU, Jorge Lomónaco, rechazó la veracidad del informe. Cfr. Mercado, Alejandra, “Niega Barbosa tortura generalizada en el país”, *Milenio*, México, consultado en http://www.milenio.com/politica/tortura_mexico_relator_onu-tortura_mexico_barbosa-senado_tortura_mexico_0_478152331.html y “México responde a la ONU: la tortura no es generalizada”, *CNN*, México, 10 de marzo de 2015, consultado en <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/10/mexico-responde-a-la-onu-la-tortura-no-es-generalizada>.

⁴⁸ En general coinciden las ocho iniciativas y los dictámenes emitidos tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, a algunos de estos documentos ya nos hemos referido. Las iniciativas pueden ser consultadas en la *Gaceta del Senado* en los siguientes enlaces: 12 de abril de 2011 (<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29359>); 22 de abril de 2014 (<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=46884>); 13 de agosto de 2014 (<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=49515>); 19 de noviembre de 2014 (<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=51313>); 10 de febrero de 2015 (<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52617>); 16 de abril de 2015 (<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=54054>); 26 de febrero de 2015 (<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53009>) y 21 de abril de 2015 (<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=54198#>). El dictamen del Senado se encuentra disponible en: http://infusen.senado.gob.mx/sjsgp/gaceta/62/3/2015-04-29-1/assets/documentos/Dic_PC_Desaparicion_Forzada.pdf, y el de la Cámara de Diputados en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/abr/20150430-XVIII.pdf>.

⁴⁹ El Informe sobre la situación de los derechos humanos en México emitido el 31 de diciembre de 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que la desaparición de personas en nuestro país “ha alcanzado niveles críticos”. Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, al 30 de septiembre de 2015, el número de desaparecidos alcanzó 26,798 y sólo había seis sentencias conde-

Otro ordenamiento relevante dentro de la categoría de las leyes generales, que no pertenece estrictamente al sistema jurídico penal, pero tiene efectos sobre éste, es la Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013. Fue emitida por el Congreso de la Unión sin facultades expresas para regular esta materia. El 25 de julio de 2016 se agregó una fracción XXIX-X al artículo 73 constitucional, que facultó al legislador federal para “expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas”.⁵⁰



natorias en el ámbito federal. Por lo que hace a la tortura, la Procuraduría General de la República informó que en abril de 2015 se encontraban en trámite 2,420 investigaciones sobre tortura, y había quince sentencias condenatorias por este delito a nivel federal. Cfr. Párrafos 100, 103, 118 y 212. El informe se encuentra disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>. El 2 de marzo de 2016 la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República emitieron un comunicado conjunto en el que se expresó que el informe de la Comisión Interamericana “no refleja la situación general del país y parte de premisas y diagnósticos erróneos, que no se comparten. Tanto en la visita, como al término de ésta, el Estado mexicano fue enfático en afirmar que en nuestro país no se vive una crisis de derechos humanos, y que las observaciones preliminares de la CIDH —que hoy se retoman en el informe— se habían construido a partir de encuentros y entrevistas sobre temas específicos y en lugares focalizados, desestimando los avances y cambios estructurales que el Gobierno de la República ha impulsado en los últimos años”. El comunicado puede consultarse en: <http://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-la-republica-esta-comprometido-con-la-vigencia-del-estado-de-derecho-y-los-derechos-humanos>.

⁵⁰ El dictamen de la Cámara de Diputados correspondiente a esta reforma indicó que la potestad para emitir leyes generales correspondía a un “régimen de federalismo cooperativo”, que faculta al Congreso de la Unión para regular ciertas materias concurrentes y distribuir competencias entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno. La Comisión de Puntos Constitucionales defendió la constitucionalidad de la Ley General de Víctimas, cuyo fundamento se desprende del texto constitucional que faculta al Congreso de la Unión para legislar en ámbitos que involucren necesariamente a las víctimas; no obstante, “en aras de dar claridad y de zanjar un problema real, como una expresión de política criminal victimal que dé certeza” consideró “oportuno incorporar al texto constitucional” la atribución legislativa cuestionada. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 28 de abril de 2016, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/abr/20160428-XV.pdf>.