

Revista del
Centro de Estudios de
Derecho e
Investigaciones
Parlamentarias

Junio 2020

Quórum 130 Legislativo

La declaratoria general
de inconstitucionalidad
en el juicio de amparo

Noé Luis Ortiz

Acciones afirmativas:
entre la igualdad de género y el
principio de igualdad jurídica

Saúl Pérez Trinidad

Derecho al olvido

Laura Eugenia
Rodarte Ledezma

Tendencias para uniformar o unificar
la legislación penal sustantiva en
México durante los siglos XX y XXI

Oscar Uribe Benítez

Análisis de las reformas
constitucionales en materia de
justicia cotidiana, cívica e
itinerante

Fernando Alberto
Vilchis Leija

Democracia y
jurisprudencia

Diego Armando
Mejía Velázquez



Quórum 130 Legislativo

es una publicación del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

H. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura

Junio, 2020

MESA DIRECTIVA

Presidenta

Dip. Laura Angélica Rojas Hernández

Vicepresidentes

Dip. María de los Dolores Padierna Luna

Dip. Marco Antonio Adame Castillo

Dip. Dulce María Sauri Riancho

Secretarios

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos

Dip. Lizbeth Mata Lozano

Dip. Sara Rocha Medina

Dip. Héctor René Cruz Aparicio

Dip. Maribel Martínez Ruiz

Dip. Carmen Julieta Macías Rábago

Dip. Mónica Bautista Rodríguez

Dip. Jesús Carlos Vidal Peniche

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Mario Delgado Carrillo

Integrantes

Dip. Juan Carlos Romero Hicks

Dip. René Juárez Cisneros

Dip. Reginaldo Sandoval Flores

Dip. Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Dip. Jorge Arturo Argüelles Victorero

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña

Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León

Secretaría de Servicios Administrativos y

Financieros

Juan Carlos Cummings García

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Integrantes

Encargado de la Dirección General del CEDIP

Juan Carlos Cervantes Gómez

Directora de Estudios de Constitucionalidad

Hasuba Villa Bedolla

Director de Estudios Parlamentarios

Noé Luis Ortiz

Director de Estudios Jurídicos

Marcial Manuel Cruz Vázquez



Diseño, formación y
fotografía de portada

Miguel Angel Ramírez Hernández

ISSN: 1870-7270

Reserva: 04-2009-070116123600-102

Quórum Legislativo 130

Publicación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, Ciudad de México. Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Quórum **130**
Legislativo

Índice

Presentación CEDIP	07
La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo Noé Luis Ortiz	11
Acciones afirmativas: entre la igualdad de género y el principio de igualdad jurídica Saúl Pérez Trinidad	67
Derecho al olvido Laura Eugenia Rodarte Ledezma	111
Tendencias para uniformar o unificar la legislación penal sustantiva en México durante los siglos XX y XXI Oscar Uribe Benítez	143
Análisis de las reformas constitucionales en materia de justicia cotidiana, cívica e itinerante Fernando Alberto Vilchis Leija	209
Democracia y jurisprudencia Diego Armando Mejía Velázquez	259

Presentación

Una tarea sustantiva de todo centro de estudios es la de generar conocimiento innovador, que coadyuve a la comprensión de una realidad cada vez más compleja y cambiante. Es en este contexto que la investigación científica se traduce en el instrumento primordial para el análisis de esa realidad, y así contribuir al desarrollo de las distintas disciplinas que permiten crear conocimiento de vanguardia. De esta manera, el propósito final de cualquier investigación científica debe conducir a soluciones efectivas de las distintas problemáticas que atañen al quehacer humano; y, al mismo tiempo, contribuir al avance de las diversas disciplinas de las cuales emergen.

En este orden de ideas, el número 130 de la Revista *Quórum Legislativo*, editado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de esta H. Cámara de Diputados, integra investigaciones que tienen el objetivo de constituirse como herramientas teórico-metodológicas que contribuyan a enriquecer el análisis del complejo objeto de estudio del fenómeno parlamentario y que, al mismo tiempo, se conviertan en conocimiento que permita a las y los legisladores mejorar sus prácticas en la materia.

Esta edición reúne seis colaboraciones, la primera de ellas de la autoría de Noé Luis Ortiz, que en el trabajo intitulado *La declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo*, analiza de manera crítica la regulación y el funcionamiento de dicha declaratoria, con el objetivo de detectar algunos cambios necesarios.

Acciones afirmativas: entre la igualdad de género y el principio de igualdad jurídica, es la entrega de Saúl Pérez Trinidad, donde analiza los posibles escenarios de conflictos jurídicos y sociales derivados de la confrontación del derecho a la igualdad de género mediante las acciones afirmativas y el principio de igualdad jurídica, destacando la complejidad que reviste, tanto teórica como fácticamente, cuando dichos derechos son analizados conjuntamente.

En el artículo *Derecho al olvido*, Laura Eugenia Rodarte Ledezma lleva a cabo un estudio jurisprudencial y un análisis comparativo de la interpretación y tratamiento normativo del derecho al olvido, en relación con el derecho a la protección de datos personales, el derecho a la intimidad, el derecho al honor y a la libertad de expresión, con el objetivo de comprender cuáles son algunos de los presupuestos en conflicto en el ejercicio de dichos derechos.

Por su parte Oscar Uribe Benítez, presenta su artículo denominado *Tendencias para uniformar o unificar la legislación penal sustantiva en México durante los siglos XX y XXI* donde expone las razones a favor y en contra de tal unificación, poniendo en el centro del debate el principio del federalismo.

Como quinta colaboración, Fernando Alberto Vilchis Leija entrega su investigación *Análisis de las reformas constitucionales en materia de justicia cotidiana, cívica e itinerante*, con el objetivo de indagar sobre dichas temáticas. Para ello, realiza un análisis histórico de las diferentes reformas que se han presentado en materia constitucional, a fin de determinar las ventajas de contar con una Ley General de Justicia Cívica e Itinerante.

Por último, mediante la investigación intitulada *Democracia y jurisprudencia*, Diego Armando Mejía Velázquez problematiza acerca de la democratización de la jurisprudencia, considerando la naturaleza democrática de los legisladores en la creación normativa, en contraste con la naturaleza de los ministros y magistrados que dan origen a la jurisprudencia.

Al tiempo que agradezco a nuestros amables lectores, expreso la seguridad de que en esta publicación encontrarán aportaciones que fortalecerán sus tareas cotidianas en relación con la labor parlamentaria.

Solo me queda reiterar nuestro compromiso de elevar la calidad de las investigaciones que conforman cada una de las ediciones de nuestra Revista, con el ánimo de seguir contando con su amable atención.

Hugo Christian Rosas de León

Secretario de Servicios Parlamentarios

TENDENCIAS PARA UNIFORMAR O UNIFICAR LA LEGISLACIÓN PENAL SUSTANTIVA EN MÉXICO DURANTE LOS SIGLOS XX Y XXI

Oscar Uribe Benítez

SUMARIO:

I. Introducción

II. Antecedentes de la dispersión legislativa

III. Dispersión de la legislación penal por el sistema constitucional de soberanía dual

IV. Tendencias para uniformar o unificar la legislación penal en los siglos XX y XXI

V. Organización de la legislación penal en los Estados Unidos de América

VI. Modelos de legislación penal unificada en Estados federados

VII. Reforma constitucional para la unificación de la legislación en las materias procesal penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas

VIII. Poder constituyente y poder reformador

IX. Reflexiones conclusivas

X. Fuentes de consulta

Q

uórum **130**
Legislativo

I. Introducción

En México, antes y después de su independencia, ha existido la dispersión de la legislación penal por la diversidad de centros de poder, lo cual constituye una cuestión congénita en su historia y en su constitucionalismo. En el Acta Constitutiva y Constitución de 1824, así como en las constituciones de 1857 y 1917 mexicanas, se adoptó el principio federalista de los Estados Unidos de América, lo que implicó un sistema constitucional de soberanía dual: la de la nación y la de los estados que integran la Federación.

Este sistema permitió que el Congreso de la Unión y los congresos estatales tuvieran facultades para legislar en materia penal y procesal penal en sus respectivos ámbitos de competencia, como en los Estados Unidos de América. La complejidad de la delincuencia y el incremento del número de delitos en los años 30 del siglo pasado, fueron atribuidos por políticos y juristas a la heterogeneidad de las legislaciones penal y procesal penal en todo el territorio nacional, lo cual motivó pronunciamientos para uniformar o unificar la legislación penal que se han extendido hasta el siglo XXI, siguiendo dos tendencias.

La tendencia de la unificación logró, hasta el año 2013, la reforma constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedir no solamente la legislación única en materia procedimental penal, sino en las materias de ejecución de penas y de mecanismos alternativos de solución de controversias. Pese a este logro, ahora ya no se atribuye la delincuencia y el alto índice de delitos a la heterogeneidad en materia procesal penal, sino al sistema de justicia penal, que ha sido calificado con desdén como la puerta giratoria, por la falta de vinculaciones a proceso y de sentencias condenatorias. En respuesta a estas afirmaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ofreció capacitar a la policía de la Ciudad de México y emitió protocolos de actuación para jueces, lo cual hace suponer que a policías y jueces todavía les falta capacitación para operar el sistema de justicia penal adversarial y acusatorio, así como en materia de respeto a los derechos humanos.

La unificación de la legislación penal sustantiva no se ha realizado porque siempre ha estado en el centro del debate el principio del federalismo, el cual es irreformable para unos; y para otros, no se violenta tal principio habida cuenta de que las entidades federativas conservan su descentralización o autonomía si se faculta al Congreso de la Unión para expedir un Código Penal único.

Bajo el contexto anterior, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consideró conveniente que estos tópicos sean objeto de análisis y se expongan las razones en pro y en contra que se han venido pronunciando sobre los mismos durante los siglos XX y XXI, en los diferentes ámbitos de la vida nacional, incluyendo la opinión en las conclusiones del que esto escribe. El propósito es difundirlas entre los legisladores federales y locales, a quienes corresponderá tomar la decisión que resulte pertinente; así como a la sociedad en general, para que se comprenda la complejidad que encierran dichos temas y se cuente con su apoyo en las decisiones que se generen.

Para ello, se consideró pertinente describir de manera breve en el apartado II los antecedentes de la dispersión legislativa; en el apartado III, exponer la dispersión de la legislación penal derivada del sistema constitucional de soberanía dual; en el apartado IV, identificar y agrupar las tendencias manifestadas durante los siglos XX y XXI, con sus razones, para uniformar o unificar la legislación penal; y en el apartado V, describir la organización de la legislación penal en los Estados Unidos de América por su similitud con la de México.

Para tener una visión de la legislación penal unificada en otros países, en el VI apartado se incluyen los modelos de sistema penal unificado en Estados federados; en el apartado VII se describe la reforma constitucional para la unificación de la legislación en las materias procesal penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas; en el apartado VIII, se exponen las diferencias entre el Poder Constituyente y el Poder Reformador o Revisor de la Constitución, lo que lleva a plantear la pregunta y respuesta de si este último tiene competencia para otorgar al

Congreso de la Unión la facultad de expedir un Código Penal Único; en el IX apartado se vierten las reflexiones finales y, por último, en el apartado X se cita la bibliografía utilizada.

Es importante diferenciar los conceptos de uniformar y unificar, dado que algunos juristas del primer tercio del siglo pasado integraban ambos conceptos en el término unificar; mientras que otros diferenciaban perfectamente entre uniformar y unificar.

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, uniformar significa hacer uniforme dos o más cosas; y uniforme significa que tiene la misma forma, igual o semejante.¹ La uniformidad se identifica con aquellos juristas que propusieron la creación de un Código Penal tipo para que las legislaturas locales lo adoptaran y expidieran su respectivo Código Penal para uniformar la legislación penal; y en el mismo sentido, para la legislación procesal penal.

El vocablo unificar, según el diccionario consultado, significa hacer de muchas cosas una o un todo, uniéndolas, y que tengan una misma finalidad.² Este concepto se identifica con la pretensión de que las facultades de las legislaturas locales para expedir sus respectivos Códigos Penales y de Procedimientos Penales, se concentren solamente en el Congreso de la Unión para expedir un Código Penal y un Código Procesal Penal de aplicación nacional.

II. Antecedentes de la dispersión legislativa

Cronistas, códigos e historiadores indios dan cuenta de que a la llegada de los españoles a México, existían pueblos con sus costumbres y leyes dictadas por sus respectivos reyes o señores, a quienes se les designaba con el nombre de *tlatoani* o *tlatequi*, del verbo *tlatoa*, que significa hablar; eran

¹ Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, tomo II, España, Espasa Calpe, 2001, p. 2253.

² *Idem*.

los que hablaban o mandaban; los demás tenían que callar. Era absoluta la autoridad del rey o señores de los pueblos.³

En este sentido, se entiende que quienes dictaban las leyes penales eran los monarcas y regían en sus respectivos señoríos; y ello implicaba que en México existieran tantas leyes penales como pueblos para los que se dictaban. Por ejemplo, Pimentel Ixtlilxochitl, hijo de Coanacotzin, último rey de Texcoco, refirió que el rey Nezahualcóyotl dictó veinte leyes penales, de las cuales doce disponían la pena de muerte.⁴

Impuesto el dominio español en México, según el jurista Toribio Esquivel Obregón, el poder de los reyes de España no era absoluto, ni en ésta ni en América, lo que se refleja en el orden y prelación del derecho como debían aplicarlo los jueces: en primer lugar se acataban los principios del derecho natural, luego las costumbres razonables, no contrarias a aquel derecho; y finalmente las leyes positivas. Nos ilustra respecto a que este orden y prelación del derecho, se advierte en la fórmula que se usaba para las leyes, consistente en *obedézcase, pero no se cumpla*, cuyo significado era escuchar con actitud reverente, atender y juzgar con criterio propio, oyendo a la vez la voz del que manda, la voz superior de la razón y de la ley natural que pidiera hacer el bien y evitar el mal; y si hay un conflicto entre aquélla y ésta, no cumplir, sino representar respetuosamente al soberano.⁵

Bajo estos presupuestos, Esquivel Obregón afirma que las Leyes de Indias se caracterizaban por hacer del precepto legal una tentativa susceptible de corregirse, y por el respeto a las costumbres de los pueblos en lo que no fuere incompatible con la nueva cultura.⁶

Sin embargo, para el jurista Raúl Carrancá y Trujillo las ideas penales de la Metrópoli fueron trasplantadas a la Colonia con sus esencias puras de desigualdad y de crueldad, pues la crueldad en Europa era la tónica de la

³ Cfr. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, 3ª edición, tomo I, México, Porrúa, 2004, p. 163.

⁴ *Ibidem*, pp. 141 y 145.

⁵ *Ibidem*, pp. 265 y 267.

⁶ *Ibidem*, p. 269.

represión. El derecho indiano fue el principal, que comprendía las leyes *stricto sensu* y las regulaciones positivas emanadas de diversas autoridades: Virreyes, Audiencias, Cabildos; y el derecho de Castilla supletorio.⁷

El derecho indiano estaba constituido por la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, de 1680, completada por Autos Acordados; y las anteriores cédulas, instrucciones, ordenanzas, leyes de Cortes; así como los sumarios de las cédulas, órdenes y provisiones Reales, etc., y las posteriores a 1680. El derecho de Castilla estaba integrado por las fuentes del Fuero Real (1255), las Partidas (1265), el Ordenamiento de Alcalá (1348), las Ordenanzas Reales de Castilla (1484), las Leyes de Toro (1505), la Nueva Recopilación (1567) y la Novísima Recopilación (1805). Las que se aplicaron frecuentemente con más autoridad de la que les correspondía, fueron la Novísima Recopilación y las Partidas.⁸

Después de haberse jurado la Constitución de Cádiz (1812), se emitieron algunos ordenamientos legales, como el Decreto de 9 de octubre de 1812, que expidió el Reglamento de las audiencias y juzgados de primera instancia; el Decreto de 11 de septiembre de 1820, por el que se establecen diversas reglas para la sustanciación de las causas criminales; y el Decreto de 11 de septiembre de 1820, por el que se hacen varias aclaraciones para proceder a la prisión o detención de cualquier español.⁹

Posterior a la consumación de la independencia de México, se siguieron aplicando algunas fuentes del derecho indiano y del derecho de Castilla. El 28 de agosto de 1823, el Congreso mexicano emitió el Decreto por el que se establecen medidas para el breve despacho de las causas de conspiración; y el Decreto de 27 de septiembre de 1823, por el que los reos de algunos delitos sean juzgados militarmente; asimismo, las reglas para abreviar el despacho de las causas de los mismos reos, cuando sean juzgados por la jurisdicción ordinaria.¹⁰

⁷ CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl, *Derecho penal mexicano*, 13ª edición, México, Porrúa, 1980, pp. 112 y 116.

⁸ *Ibidem*, pp. 117-118 y 120.

⁹ DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, tomo I, imprenta del comercio, México, 1876, pp. 384, 525 y 527.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 667 y 676.

Pese a esta dispersión legislativa en la época de la colonia y en los inicios del México independiente, el célebre jurista mexicano Manuel de Lardizábal y Uribe formuló, en la segunda mitad del siglo XVIII, un proyecto de Código Penal, considerado por Carrancá y Trujillo el primero en el mundo, que por desventura no vio la luz.¹¹

En resumen, puede advertirse que la legislación penal en las etapas precolonial y colonial de la historia de México, se caracterizó por su dispersión legislativa, debido a la existencia heterogénea de centros de poder; es decir, no existió legislación penal uniforme ni unificada.

III. Dispersión de la legislación penal por el sistema constitucional de soberanía dual

El constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez considera que, iniciado el régimen que sustituyó al monárquico, las provincias quedaron de hecho independientes del gobierno central y bajo la dirección de sus diputaciones, ya que rechazaban al Congreso como constituyente y lo aceptaban sólo como convocante. Ante esta situación y los amagos separatistas, Bocanegra propuso y se acordó formular bases constitucionales y expedir convocatoria del nuevo Congreso que habría de elaborar la Constitución, lo cual se aprobó pero inversamente; es decir, primero la convocatoria y después la publicación de las bases de una república federativa, que lo fue el 28 de mayo de 1823 con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, cuyo proyecto no fue discutido, pero en su artículo 1º se proclamó que la nación mexicana es una república representativa y federal.¹²

A) Acta constitutiva y Constitución de 1824. Esta forma de gobierno se reiteró en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, pues en su artículo 5º se dispuso que la nación adoptaba para

¹¹ CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, *Op. Cit.*, p. 121.

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª edición, México, Porrúa, 1999, pp. 146-148.

su gobierno la forma de república representativa popular federal; y en su artículo 6, que sus partes integrantes eran Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente tocaba a su administración y *gobierno interior*, según se detallaba en esa acta y en la constitución general; y su artículo 20 dispuso que el gobierno de cada Estado se dividiría para su ejercicio en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.¹³

En lo que podría denominarse exposición de motivos de la Constitución de 1824, se aduce que “la división de Estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la erección de multitud de establecimientos que han nacido en el corto período de once meses, podrán decir si han llenado las esperanzas de los pueblos; felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del norte. La república federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones”:¹⁴

*Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. ¿Qué razones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los Tamaulipas y coahuileños reducirán sus Códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas de la federación. **Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a***

¹³ *Ibidem*, pp. 154 y 158.

¹⁴ *Ibidem*, p. 163.

*enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delinquentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.*¹⁵

La Constitución de 1824 estableció en su artículo 4 que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal; su artículo 5 dispuso que las partes de la Federación son los estados y territorios, y los mencionó; en el artículo 6 dividió el supremo poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Respecto a las facultades del Poder Legislativo, en su artículo 49 contempló, entre otras, en su fracción XXV, la de conceder amnistías e indultos *por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación*, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes; y en su fracción XXXI dispuso como facultad, *Dictar todas las leyes y decretos conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados.*¹⁶

En cuanto a los estados, en su artículo 161, fracción II, les impuso la obligación de publicar por medio de sus gobernadores *su respectiva constitución, leyes y decretos.*¹⁷

Durante la vigencia de esta Constitución, como prueba de que el Congreso de la Unión y los estados tenían facultad de legislar en materia penal, se tiene de aquél la expedición el 8 de marzo de 1828 de la Ley que creó los Tribunales de Vagos en el Distrito y Territorios.¹⁸ El simple título acota su ámbito de aplicación, es decir, no es aplicable a los estados de la Federación.

¹⁵ *Ibidem*, p. 164.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 168, 175-176.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 190-191.

¹⁸ *Cfr.* DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Op. Cit.*, tomo II, p. 62.

Y como evidencias en los estados, se encuentran el Bosquejo General de Código Penal para el Estado de México, de 1831,¹⁹ y el Código Penal para el Estado de Veracruz, de 1835.²⁰

B) Bases para la nueva Constitución y Leyes constitucionales de 1836. El Congreso constituyente expidió el 23 de octubre de 1835 las *Bases para la nueva Constitución*, con lo que se dio fin al sistema federal. En su artículo 3º estableció que el sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular; el poder sigue dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, pero estableció un árbitro suficiente para que ninguno traspasara los límites de sus atribuciones, según el artículo 4º; el territorio nacional se dividió en departamentos, en los que habrá gobernadores y juntas departamentales, según los artículos 8 y 9.²¹

Después fueron expedidas las leyes constitucionales, en cuya tercera ley, en su artículo 44, fracciones I y II, se estableció que correspondía exclusivamente al Congreso general dictar las leyes a que debía sujetarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia; aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dictaran las juntas departamentales.²²

Ejemplos de la centralización y por consiguiente de la legislación penal, están en la Ley sobre el modo de juzgar a los ladrones, homicidas y heridores en proceso verbal, expedida por el entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos, José Joaquín Herrera, el 6 de julio de 1848.²³ La ley para castigar los delitos contra la nación, contra el orden y la paz pública, expedida el 6 de diciembre de 1856²⁴; y la Ley General para juzgar a los ladrones, homicidas, heridores y vagos, expedida el 5 de enero de 1857.²⁵

¹⁹ Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Leyes Penales Mexicanas*, tomo I, México, 1979, pp. 15-19.

²⁰ *Ibidem*, pp. 21-105.

²¹ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. Cit.*, pp. 202-203.

²² *Ibidem*, p. 218.

²³ Cfr. DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Op. Cit.*, tomo V, p. 401.

²⁴ Cfr. DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Op. Cit.*, tomo VIII, p. 314.

²⁵ *Ibidem*, p. 337.

C) Constitución de 1857. La Constitución de 1857 restituye el federalismo, al disponer en su artículo 40 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. En el artículo 72, fracciones XXV y XXX, otorgó al Congreso de la Unión, entre otras facultades, la de conceder amnistías cuyo conocimiento perteneciera a los tribunales de la federación; y para expedir todas las leyes que fueran necesarias y propias para hacer efectivas las facultades previstas en dicho precepto, y todas las concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.²⁶

Respecto a los estados de la Federación, el artículo 109 los facultó para adoptar en su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular; y en el artículo 115 dispuso que en cada estado de la Federación se diera entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos. En el artículo 117, dispuso que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Y en el artículo 126 estableció que esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.²⁷

Después de asumir el poder en México, Maximiliano de Habsburgo nombró una comisión para que redactara el Código Penal y de Procedimientos Penales, que no llegó a ser vigente por restaurarse la república. Para tal fin, mandó traducir los Códigos de Instrucción Criminal y Penal franceses de 1865 y 1866, respectivamente.²⁸ Con estos Códigos se pretendió interrumpir la dispersión de la legislación penal.

²⁶ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. Cit.*, pp. 613 y 619.

²⁷ *Ibidem*, pp. 625-627.

²⁸ Cfr. Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Op. Cit.*, p. 183.

Posteriormente, se continuó con la dispersión de la legislación penal, como se advierte a continuación: El 15 de junio de 1869, se expidió la Ley del Jurado en materia criminal en el Distrito Federal.²⁹ El 7 de diciembre de 1871, fue expedido el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común y para toda la República sobre delitos contra la Federación.³⁰ El 15 de septiembre de 1880, fue expedido el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California.³¹ El presidente Porfirio Díaz, por facultades concedidas el 24 de junio de 1891, expidió la Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal,³² y el 6 de julio de 1894 expidió el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.³³ El 16 de diciembre de 1908 fue expedido el Código Federal de Procedimientos Penales.³⁴ Mientras los estados también hacían lo propio.

D) Constitución de 1917. En ésta se reprodujo la forma de gobierno en su artículo 40, al disponer que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Facultó al Congreso de la Unión en su artículo 73, fracción XXI, *para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse*. En el artículo 121, se dispuso que en cada estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes, entre otras, la prevista en la fracción I, la cual dispone que las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él. Y en el artículo 123, actualmente 124, que las facultades que no están expresamente concedidas

²⁹ Cfr. DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Op. Cit.*, tomo X, p. 658.

³⁰ Cfr. DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Op. Cit.*, tomo XI, p. 598.

³¹ Cfr. DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Op. Cit.*, tomo XV, p. 482.

³² Cfr. DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Op. Cit.*, tomo XXI, pp. 494 y 501.

³³ Cfr. DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Op. Cit.*, tomo XXVIII, p. 119.

³⁴ Citado por UROSA RAMÍREZ, Gerardo Armando, en: *El cuerpo del delito y la responsabilidad penal*, 1ª edición, Porrúa, México, 2004, p. 120.

en esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.³⁵

Durante la vigencia de esta Constitución, se expidió el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 30 de septiembre de 1929;³⁶ y el 7 de octubre de 1929 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Código de Organización, de Competencia y de Procedimientos en materia penal para el Distrito Federal y Territorios.³⁷

Después se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de agosto de 1931, el Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.³⁸ El día 29 del mismo mes y año, se expidió el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales,³⁹ y en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de agosto de 1934 se publicó el Código Federal de Procedimientos Penales.⁴⁰

Por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, al artículo 122, apartado C), Base Primera, fracción V, inciso h), se facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia civil y penal, entre otras, cuyo artículo transitorio Décimo Primero previó que la norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia civil y penal para el Distrito Federal, entraría en vigor el 1° de enero de 1999.⁴¹

Ante esta situación, el Congreso de la Unión realizó reformas a la denominación del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicadas

³⁵ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. Cit.*, pp. 775, 783, 799-800.

³⁶ Véase: *Diario Oficial de la Federación* de 30 de septiembre de 1929.

³⁷ Véase: *Diario Oficial de la Federación* de 7 de octubre de 1929.

³⁸ Véase: *Diario Oficial de la Federación* de 14 de agosto de 1931.

³⁹ Véase: *Diario Oficial de la Federación* de 29 de agosto de 1931.

⁴⁰ Véase: *Diario Oficial de la Federación* de 30 de agosto de 1934.

⁴¹ *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, [24 de enero de 2020], disponible desde: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de mayo de 1999, para quedar como Código Penal Federal.⁴² Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expidió el Decreto de Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 16 de julio de 2002, en cuyos artículos transitorios Primero y Quinto se dispuso que tal Código entraría en vigor a los ciento veinte días de su publicación en dicha Gaceta; y la abrogación del Código Penal de 1931, respectivamente.⁴³ En cuanto a las entidades federativas, también expidieron sus respectivos Códigos Penales y de Procedimientos Penales.

De lo anteriormente expuesto, puede mencionarse que la estructura federal del poder político en México establecida en su constitucionalismo, permitió continuar con la dispersión legislativa en dos esferas: la federal y la de los Estados o miembros integrantes de la Federación. La justificación de esta soberanía dual (federal y la de los estados) y acerca de la heterogeneidad de las leyes –incluidas las de carácter penal–, se fundó desde 1824 en la diferencia de climas y temperamentos; por ende, cada pueblo o estado debía darse para sí mismo leyes en mérito a sus similares costumbres y otros factores que cada pueblo tenía.

En esta heterogeneidad de las leyes, incluidas las penales, se observa claramente la influencia del barón de Montesquieu y de su obra *El espíritu de las leyes*, en la que aborda la relación de las leyes con los climas, costumbres, religión, etc., y de la soberanía dual establecida en la Constitución de los Estados Unidos de América. En otras palabras, no existió en México uniformidad ni unificación de leyes penales (sustantiva y adjetiva), sino hasta el siglo XXI, en que se unificaron las materias procesal penal, ejecución de penas, y de mecanismos alternativos de solución de controversias aplicables en todo el territorio nacional, como se verá adelante.

⁴² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados* [26 de marzo de 2013], disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>

⁴³ Consejería Jurídica del Distrito Federal, *Página principal de la Consejería Jurídica del Distrito Federal*, [26 de enero de 2020], disponible desde: <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta.php?gaceta=507>

IV. Tendencias para uniformar o unificar la legislación penal en los siglos XX y XXI

A) *Tendencias uniformadoras*

1. *Plan Sexenal de Gobierno (1934-1940)*. El doctor Raúl Carrancá y Trujillo, uno de los conspicuos penalistas mexicanos del primer tercio del siglo XX, afirmó de manera categórica que en México la política criminal ha vivido a la deriva, sin un plan reflexivo, ya que se expiden leyes y medidas pragmáticas momentáneamente puestas en vigor y rectificadas al poco tiempo de ser aplicadas; en un constante hacer y deshacer. Asimismo, aseveró que en el curso de un cuarto del siglo XX se puede hablar relativamente de un plan de política criminal, toda vez que la complejidad de la criminalidad, la inquietud social y las dispares legislaciones penales diseminadas en el territorio de la República, motivaron al entonces Partido Nacional Revolucionario a incluir en el Plan Sexenal de Gobierno de 4 de diciembre de 1933, un programa mínimo de política criminal. Una consecuencia de este Plan Sexenal, refiere que fue la Convención Nacional de Lucha contra la Delincuencia y de Unificación de la Legislación Penal, convocada por el gobierno federal en la capital de la República, en abril-agosto de 1936.⁴⁴

Tocante al Plan Sexenal, es importante destacar sus antecedentes para discernir si se trató de una unificación o una uniformidad de las leyes penales: el Comité Ejecutivo Nacional del entonces Partido Nacional Revolucionario, convocó el 1° de junio de 1933 a la Convención Nacional Ordinaria para designar al candidato a la Presidencia de la República, en cuya base IX se dispuso que el 3 de diciembre de 1933 se celebraría en la ciudad de Querétaro la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario. En la Primera Junta Previa a esta Segunda Convención, presidida por el Senador Carlos Riva Palacio, el Secretario Medrano dispuso que con el fin de que los Delegados se prepararan para la discusión de los asuntos que conocería la Convención, se repartirían los

⁴⁴ Cfr. CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, *Op. Cit.*, pp. 55-56.

proyectos del Plan Sexenal y de reformas a los Estatutos del organismo, por conducto del representante de cada una de las Delegaciones presentes.⁴⁵

En la segunda Junta Previa de 4 de diciembre de 1933, se designó como presidente de la Mesa Directiva al Gral. y Lic. Sebastián Allende, y como miembros de la Comisión Dictaminadora del Plan Sexenal a Luis L. León, Fernando Moctezuma, Froylán C. Manjarrez, José Luis Solórzano y Alberto Bremauntz; en esa misma fecha, el aludido presidente declaró inaugurada la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario.⁴⁶

El Proyecto de Plan Sexenal en materia de gobernación, rubro justicia, señaló que se propugnará, por todos los medios, *la unificación doctrinal técnica y práctica de la legislación civil y penal en el país*, cuya base ideológica será, en lo general, la legislación que rige en el Distrito y territorios federales; y en materia de prevención general y profilaxis social, considera el Partido Nacional Revolucionario que debe atenderse al establecimiento de: Tribunales para menores; Casas de observación para menores; Policía preventiva; Asilos; y Casas de orientación para mujeres, en la forma y términos que mejor llenen las necesidades sociales a que se destinen.⁴⁷

La Comisión dictaminadora propuso modificar el Proyecto del Plan Sexenal para la próxima sucesión presidencial en materia de gobernación, en los términos siguientes:

*El Partido Nacional Revolucionario, ante la inquietud pública originada por la criminalidad creciente y en vista de que la delincuencia constituye un problema único en todo el país, estima que es necesaria la **unificación doctrinal técnica de las legislaciones penales de la República**, a efecto de que sean semejantes la filosofía de los códigos, los delitos penados por las leyes, las penas y medidas*

⁴⁵ Cfr. Instituto de Capacitación Política, *1933 Historia documental*, tomo 2, México, Partido Revolucionario Institucional, 1981, pp. 35-39.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 65-66.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 284-285.

*de seguridad que se establezcan, el lenguaje, los términos y los procedimientos aplicables a los juicios. **Esta unificación legislativa se logrará, más que por medio de una reforma constitucional encaminada a la federalización de las leyes penales, por el procedimiento de establecer unidad de criterio entre las autoridades federales y las de los Estados sobre el desarrollo de la política contra el crimen y a virtud de los estudios que sobre esa materia se realicen conjuntamente.***

No basta que exista una buena administración de justicia, sino que el Gobierno tiene la obligación de establecer normas de orientación moral y de defensa colectiva, respecto a determinados males sociales, y con ese fin, en materia de prevención general y de profilaxis social se dictarán, como principales, las siguientes medidas:

1.- Establecimiento, en las capitales de los Estados, de tribunales para menores, en competencia para conocer de los delitos cometidos por menores de 18 años, y de los casos de menores abandonados, pervertidos o en peligro de estarlo; y de “Casas de Observación” también para menores, que estarán separadas de las cárceles preventivas para delincuentes adultos.

2.- Creación de una policía preventiva, cuya función, a base de vigilancia técnica, será fundamentalmente la de evitar la incubación de los delitos.

3.- Fomento de instituciones de beneficencia, tales como asilos para ancianos e inválidos, casas de orientación para mujeres, dormitorios gratuitos para menesterosos que carezcan de trabajo, hospitales, etc.

4. Campaña enérgica para combatir las causas determinativas de la prostitución, a fin de evitar que ésta se constituya en un medio de vida para la mujer; y para evitar la mendicidad profesional.

5.- Expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 10° Constitucional, reforma de la legislación penal para prevenir y

castigar la publicidad escandalosa de crímenes y delitos, o sea la llamada “nota roja” de los periódicos, y supresión de los espectáculos y publicaciones obscenos.

6.- Legislación enérgica y campaña efectiva tendientes a disminuir el uso de bebidas embriagantes y a prohibir en absoluto el comercio y uso particular de substancias estupefacientes; y fomentar, por ser de interés público el establecimiento de sanitarios (sic) para la curación de alcohólicos y toxicómanos.

7.- Exacta observancia y debido cumplimiento de la prohibición contenida en la fracción XIII del Artículo 123 Constitucional, relativa a que se establezcan expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar en los Centros Obreros, pues es un deber de los más precisos, del Partido Nacional Revolucionario, y por ende, de sus miembros en el poder, de proteger el patrimonio, la moral y el porvenir de nuestras clases laborantes, y el evitar que dilapiden sus salarios, y el reglamentar todo lo concerniente a esta materia.

El Partido Nacional Revolucionario considera el trabajo como el medio más adecuado para la regeneración de los delincuentes y también la necesidad de estudiar las condiciones más convenientes para los establecimientos correccionales y presidios a fin de que se logre obtener la regeneración de los individuos confinados en ellos.⁴⁸

El acta de esta segunda sesión se aprobó en la tercera de 6 de diciembre de 1933, en la que se proclamó al General Lázaro Cárdenas candidato a la Presidencia de la República para el período 1934-1940.⁴⁹ Dicho candidato protestó y en su discurso señaló que lo esencial para que puedan realizarse los postulados de la Constitución y las fórmulas de coordinación social contenidas en el Programa de Gobierno del Partido Nacional Revolucionario, que acababa de aprobarse, consistía en que se verificara una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 92-93.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 137 y 142.

sinceramente sintieran la revolución; que fueran cabalmente conscientes de su responsabilidad; que tuvieran verdadero cariño a las masas proletarias y que percibieran con amplitud el espíritu y las necesidades históricas que inspiraron las normas y doctrinas que se han dado al pueblo en sus generosas luchas, para que de esta manera las ejecutaran con resolución y honradez, a fin de lograr el progreso colectivo.⁵⁰

2. Congreso o Convención Nacional de Lucha Contra la Delincuencia (1936). En este año, los entonces prominentes licenciados José Ángel Ceniceros, Alfonso Teja Zabre, Luis Garrido, Francisco González de la Vega y Raúl Carrancá y Trujillo, presentaron una ponencia en dicha Convención intitulada *La Unificación de las Leyes Penales en México y el Congreso Contra la Delincuencia*, en la que señalaron que la finalidad esencial del Congreso es cumplir con un postulado expreso en el *Plan Sexenal*, según el cual debe procederse a la unificación de la legislación penal en todo el país, por lo que el objetivo fundamental de la Convención es preparar y decidir la unificación de las leyes penales, en cuyas conclusiones primera y segunda señalaron lo siguiente:

1. Unificación de la legislación penal en la república, tomando como base los Códigos vigentes en el Distrito Federal, o sea el Código Penal de 1931 y los Códigos de Procedimientos Penales del mismo año para el Distrito y de 1934 para los Procedimientos Federales.

*2. Aceptar las bases doctrinales técnicas y las reformas indispensables de los Códigos de 1931 que sean de carácter obvio y evidente, que no den motivo a discusiones y retraso, sino que deban aceptarse por su notoria justificación y su indudable eficacia.*⁵¹

El licenciado Argüelles realizó un balance de la primera Convención Nacional contra la Delincuencia, y señaló que las conclusiones adoptadas por la Asamblea tuvieron un justo remate con la proposición de la Comisión

⁵⁰ *Ibidem*, p. 163.

⁵¹ Cfr. CENICEROS, José Ángel et al., *La Unificación de las Leyes Penales en México y el Congreso Contra la Delincuencia*, Revista Criminalia de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, núms. 1-12, septiembre de 1936-agosto de 1937, pp. 2-6.

Dictaminadora para que se *adoptara como Código tipo para la unificación de la legislación penal en toda la República, el Código penal de 1931, sin perjuicio de las modalidades que los diversos Estados tuvieran que adoptar en vista de las exigencias de su especial medio regional.*⁵²

3. II Congreso Nacional de Procuradores de Justicia. Este Congreso se realizó del 4 al 11 de mayo de 1963 en la Ciudad de México, convocado por el Lic. Fernando Román Lugo, entonces Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.⁵³ En dicho Congreso, el 9 de mayo de 1963 se abordó el Tema IX, denominado *Conveniencia de Unificar la Ley Penal en la República Mexicana en sus Aspectos Sustantivo y Adjetivo*. Los ponentes fueron los licenciados Carlos Curi (sic) Assad, Procurador General de Justicia del Estado de México; y Olga Islas de González Mariscal, Agente del Ministerio Público Auxiliar del C. Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

En su intervención, el licenciado Carlos Curi (sic) Assad señaló que como consecuencia del régimen federal adoptado por nuestro país, existían en su territorio dos legislaciones penales: la federal, fundada en la fracción XXI del artículo 73 constitucional, y reglamentada en la fracción I del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y las locales, que tienen su fuente en el artículo 40 de la Constitución Política, lo cual ha dado origen a un Código Penal Federal que es también Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, además de 28 códigos estatales que presentan hondas diferencias técnicas.

Esta pluralidad de legislaciones penales –afirmó el ponente– origina problemas de validez espacial, cuando las fases del *iter criminis* se realizan en varios estados; otro problema es el de los delitos permanentes y continuados cuando tiene lugar en territorios de varios estados, cuya solución ha sido práctica. La *uniformidad* de la legislación penal eliminaría estos conflictos y la aplicación de justicia sería más rápida y efectiva, y

⁵² Cfr. ARGÜELLES, Francisco, *Un Balance de la Primera Convención Nacional Contra la Delincuencia*, Revista Criminalia de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, núms. 1-12, septiembre de 1936-agosto de 1937, p. 67.

⁵³ Cfr. *Memoria de la Procuraduría General de la República*, México, 1963, p. 13.

para ello cita como ejemplo de unificación de legislación penal los casos de Alemania y Suiza, para robustecer la necesidad de *uniformidad* de las leyes procesales. *La disyuntiva planteada* –agrega– *entre la unificación* de la legislación penal, o *su uniformidad*, se resuelve en favor de esta última.

La primera lleva necesariamente a la federalización de la legislación, con la consiguiente reforma del artículo 73 constitucional, lo cual no es aconsejable si constituye restricciones a las soberanías de los estados; con la uniformidad no se afectan éstas, y puede lograrse de dos formas: reformando la constitución para sentar las bases a las que deben ajustarse las legislaciones penales federal y del fuero común; y elaborando, previo convenio, las bases constitucionales o un Código tipo, susceptible de ser expedido en cada entidad –previos sus trámites constitucionales internos–, la cual considera más viable, sin tomar en cuenta ninguno de los códigos vigentes. Sus conclusiones fueron en este sentido.

Por su parte, la licenciada Olga Islas de González Mariscal se refirió al régimen federal como causa de la pluralidad de leyes penales; federalismo que, considera, no surgió de una evolución histórico-política, sino de la admiración y anhelo de imitación a las colonias inglesas de Norteamérica. Destaca como problemas de esa pluralidad de leyes penales, la aplicación en el espacio; la contradicción de una norma local con un tratado internacional; la diferencia del mayor o menor *quantum* de la pena, que genera desigualdad.

Cita los ejemplos de Brasil y Argentina como estados federales y que tienen un Código Penal Único. Aclara que habla de unificación y no de uniformidad. No pretende centralizar el poder legislativo con la unificación, pues el centralismo ya ha demostrado ser un sistema indeseable; y tampoco que se federalice la materia penal, pues no se pretende que el Código Penal Único se imponga a los estados de la Federación, ya que lesionaría su autonomía interior. La forma adecuada para la unificación sería nombrar una comisión redactora de acuerdo con la voluntad expresa de todos los procuradores de la República, la cual se encargaría de elaborar un anteproyecto de ley que sometería a la consideración de todos los procuradores, para que hicieran las modificaciones que considerasen convenientes y, una vez

aprobado el proyecto definitivo, cada estado lo adoptaría de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución, propuestas que plasmó en sus conclusiones V, VI y VII.⁵⁴

El Segundo Congreso Nacional de Procuradores de Justicia adoptó 56 resoluciones. En la primera, se pronunció sobre la *uniformidad* de las Leyes Orgánicas del Ministerio Público de las Entidades Federativas; en la 51, se pronunció por la *UNIFORMIDAD DE LAS LEYES PENALES EN SUS ASPECTOS SUSTANTIVO Y ADJETIVO EN TODAS LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN*; y en el 52, se pronunció en el sentido de que para lograr la uniformidad de la legislación penal, se elaborase un Código Penal tipo en el que se adoptaran, en la parte general, las tendencias modernas relativas a la norma, al delito, al delincuente y a las penas y medidas de seguridad, consignándose un catálogo de los delitos, las figuras delictivas necesarias para proteger aquellos bienes jurídicos que el Estado debe tutelar, y señalándose las penas cuyo mínimo y máximo tuvieran la amplitud suficiente para la mejor aplicación del arbitrio judicial, entre otras resoluciones.⁵⁵

4. Instituto de Derecho Comparado. El doctor Carrancá y Trujillo da cuenta de que el Instituto de Derecho Comparado, actualmente Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, por acuerdo del 1º de julio de 1940 realizó trabajos para obtener la *unificación* de la legislación penal mexicana *en materia* de excluyentes de responsabilidad.⁵⁶

Se considera que este trabajo de unificación en realidad fue de uniformidad, es decir, para que las mismas excluyentes propuestas fueran adoptadas en todas las legislaciones penales de la República mexicana, ya que la unificación implicaba unir todas las excluyentes de responsabilidad previstas en los códigos penales de los estados de toda la República en un sólo Código Penal de aplicación nacional, lo cual no es posible sin las modificaciones constitucionales respectivas.

⁵⁴ *Ibidem*. La Memoria carece de numeración en la parte de las ponencias, por tal razón no se citan las páginas de donde se tomó la información.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 13 y 17.

⁵⁶ *Cfr.* CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, *Op. Cit.*, p. 39.

5. Comisión Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIB). Motivada por el establecimiento en la Constitución del proceso penal adversarial y acusatorio, dicha Comisión elaboró con académicos un Código Modelo de dicho proceso para los estados de la Federación, en cuya introducción señala que el proceso penal de los estados es en muchos aspectos más importante que en el ámbito federal, lo cual se justifica porque la mayoría de los procesos penales se tramitan en la justicia local y los consensos políticos para la reforma se han alcanzado en los estados. Por ello, la cara de la justicia en México es la de la justicia de los estados, pues inclusive los estados han ido de avanzada, entre ellos Nuevo León, Estado de México, Chihuahua y Oaxaca. El Código tiene por objeto optimizar los esfuerzos de los estados en concretar la reforma; unificar criterios y evitar la dispersión en la implementación; y romper la inercia de creación de normas, sin contar con la opinión de las instituciones que serán sus aplicadores.⁵⁷

B) Tendencias neutras

El licenciado Celestino Porte Petit Candaudap, jurista mexicano conspicuo de la primera mitad del siglo XX, en un ensayo intitulado *Un propósito de unificación penal*, refiere que ubicado en el sector de la unificación penal, está convencido de que el número de códigos penales existentes en el país y su distinta reglamentación, llega a crear una desarmonía penal que podría evitarse –como repetidamente se ha insistido en los estudios del derecho penal– con alguno de estos dos procedimientos: contando con un sólo *Código Penal* para toda la República mexicana, o bien, adoptándose un *Código patrón* para cada uno de los estados.

Sin pronunciarse por alguno de los dos procedimientos, destaca varios aspectos del Código de Defensa Social de Veracruz, que considera podría utilizarse para intentar la unificación de las leyes penales; asimismo, acomete un estudio comparativo de los códigos penales de los estados de la federación, respecto de algunos tópicos, para reiterar que el Código de

⁵⁷ Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, A.C., *Página principal de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, A.C.*, [27 de febrero de 2020], disponible desde: <http://www.conatrib.org.mx/#>

Defensa Social de Veracruz y otros códigos penales de los estados, pueden ser de provecho para la unificación de la legislación penal mexicana. Concluye que en cuanto a la parte general, para dicha unificación no hay que olvidar que suele ocurrir que al emprenderse una empresa renovadora, salen al camino multitud de escollos.⁵⁸

C) *Tendencias unificadoras*

1. Raúl Carrancá y Trujillo. De la uniformidad a la unificación. En 1936, este jurista se pronunció por la uniformidad; sin embargo, en una conferencia que dictó el 2 de septiembre de 1940 en el salón de actos El Generalito, de la Escuela Nacional Preparatoria, organizado por la Asociación Cultural Universitaria, sostuvo en síntesis lo siguiente:⁵⁹

La legislación de la colonia permaneció en el México independiente. La fuente de la diversidad de la legislación penal, sustantiva y procesal, es el federalismo como imperativo intelectual más que real, cuyos códigos penales están impregnados de los sistemas filosóficos jurídicos de los códigos de 1871, 1929 y 1931. Constitucionalmente, los estados son libres y soberanos en su régimen interior, y el Congreso no tiene facultades para legislar en materia penal para los estados. Pregunta si puede reconocerse doctrinalmente una justificación verdadera a esta pluralidad de legislación penal, para luego responder que si lo penal ampara y protege por medio de la amenaza de la sanción determinados valores indispensables para cierta colectividad humana, ¿cómo es posible que el tránsito de un lugar a otro dentro del mismo país, a través de una convencional frontera de orden administrativo, pueda admitirse esa variante que afecta a la misma sustancia de la sociedad? Lo penal pertenece al orden público y éste no puede ser vario en un mismo país y en una misma sociedad humana. Es absurdo.

Por ejemplo, en Yucatán existe el delito de adulterio y en otros estados no. Tamaulipas creó el nuevo delito de sodomía, consistente en tener

⁵⁸ Cfr. PORTE-PETIT, Celestino, *Un propósito de unificación penal*, Revista Criminalia de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, año XIII, núm. 4, abril de 1947, pp. 166-176.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 57-67.

habitualmente relaciones sexuales con personas del mismo sexo, delito que está reclamando mayor finura técnica. Los errores del sistema federal conducen a la impunidad de los delitos y es indispensable corregirlo. Ejemplo, Chiapas construyó la excluyente de robo de indigente en bienes de persona de posición desahogada, lo cual no es justificación del estado de necesidad, sino que es demagogia, ya que busca la distribución de la riqueza por vía de la violencia privada. Numerosas leyes son protectoras del delincuente. Señala como referente para la unificación el Código Penal de 1931; incluso se pronunció por un Código Penal Único para toda la República, que cercene las facultades legislativas en materia penal de los estados, como instrumento jurídico de una política criminal científica.

Menciona que en sus publicaciones en el diario *Excélsior*, de agosto a octubre de 1963, se pronuncia abiertamente por la reforma al artículo 73, fracción X constitucional, para reservar la facultad al Congreso de la Unión de legislar en materia de delitos y penas; de lo contrario, todos los códigos ya estarían uniformados.

Expone su teoría del régimen federal: los estados federales ceden parte de sus facultades soberanas a la federación, la que los ejerce con exclusividad, soberanamente. Los estados federales dejan de ser independientes para ser únicamente autónomos en su régimen interior. Carecen de representación propia ante estados extranjeros. No obstante la autonomía de los estados, se van menguando sus facultades, al sumarse más y varias a la Federación y al Ejecutivo. Menciona ejemplos de estados federados con legislación única, como Argentina, Venezuela, Brasil, Rusia y Yugoslavia, España y Suiza. Concluye con un código penal único para México, lo que no se opone al régimen federal, ni en su esencia ni en sus fundamentos. Lo que se opone es el actual catálogo de facultades que en México es reconocido a la federación, lo cual es cosa distinta y de menor cuantía.

Señala que la manera vernácula de entender el federalismo se ha calificado de extrema, la que le parece absurda y criminal; y cita ejemplos de cómo en algunos estados existe pena de muerte y en otros no; la existencia de diversidad en la denominación de penas y delitos; la variante mayoría de edad; y la falta de uniformidad en los requisitos de procedibilidad.

Menciona el ejemplo del delincuente acusado por fraude cometido en el extranjero y perseguido penalmente por la justicia del país en donde delinquiró, se refugia en México, en el estado de Sonora, donde sabe que se persigue dicho delito por querrela; la extradición procede si la conducta es delictuosa y si el delito se persigue de oficio en ambos países. De lo cual se infiere que no procedería la extradición.

En 1944, el licenciado Rafael Matos Escobedo, profesor de Derecho Procesal Penal en la Escuela Nacional de Jurisprudencia y Juez Segundo de Distrito en el estado de Veracruz, publicó un libro que lleva por título *La Crisis Política y Jurídica del Federalismo*, en donde señala que se requiere la convocatoria de un nuevo congreso constituyente para convertir nuestro régimen político en monarquía o en república central, ya que los preceptos constitucionales básicos son irreformables para cualquier legislador que no sea el constituyente, porque las adiciones y reformas que autoriza el artículo 135 de la Constitución suponen, lógicamente, que ellas son posibles sin quebranto de la organización y del régimen político federal que la misma Constitución instaure como condición de vida del país.⁶⁰

Asimismo, advierte que en los últimos tiempos se ha puesto en circulación una tendencia centralista que –curiosamente– hasta subvierte el significado de las palabras, pues llama federalizar al hecho de reconcentrar en las manos del gobierno federal, apartándolas de las de los gobiernos locales, funciones públicas notoriamente ajenas a la soberanía federal, y se quiere hacer un solo código penal, un solo código civil, códigos procesales únicos, etc.⁶¹

Apunta el Lic. Matos que el texto de los artículos 40 y 41 de la Constitución reproduce en fórmulas jurídicas el pensamiento de los legisladores constituyentes de 1824, expresado por Lorenzo de Zavala, Manuel de Villa y Cosío y Epigmenio de la Piedra en el Manifiesto del Congreso General a los Mexicanos fechado el 4 de agosto de 1824, en el que se leen estos conceptos que no han sido variados por ninguna de las Constituciones posteriores:

⁶⁰ MATOS ESCOBEDO, Rafael, *La Crisis Política y Jurídica del Federalismo*, México, Editorial Veracruzana, 1944, p. 13.

⁶¹ *Ibidem*, p. 121.

Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio, por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los Tamaulipas y coahuileños reducirán sus códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias, etc.⁶²

2. Congreso Científico Mexicano. Este Congreso sesionó en septiembre de 1951 y su sección de derecho comparado señaló que existía una conciencia nacional que reclama la unificación de las leyes civiles, penales y procesales de la República; y para evitar las incertidumbres, inseguridades, conflictos y dificultades que la multiplicidad legislativa origina en el país, propone al Congreso Científico Mexicano adoptar la siguiente resolución: *I. Debe procederse a la inmediata reforma del artículo 73 constitucional, en su fracción X, para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes en toda la República, en materia civil, penal y procesal, en los mismos términos en que están concebidas sus facultades legislativas en las demás materias incluidas en la mencionada fracción X, del artículo constitucional de referencia...*

El Congreso Científico Mexicano solamente aprobó la recomendación para la creación de una comisión que estudiara la conveniencia o inconveniencia de unificar en toda la nación la legislación civil, penal y de procedimientos.⁶³

⁶² *Ibidem*, pp. 112-113.

⁶³ Cfr. CARPIZO, Jorge, *Sistema Federal Mexicano*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núm. 3, julio-septiembre de 1981, p. 129.

3. Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Se celebró del 14 al 18 de febrero de 1960, y en él se aprobó la existencia de *códigos procesales únicos*, tanto en materia civil como penal.⁶⁴

4. Doctrina. El jurista mexicano Jorge Carpizo sostiene que la unificación legislativa en nada afecta el sistema federal, porque no se toca su esencia: la descentralización política, ni tampoco se disminuye la descentralización administrativa.⁶⁵ La posible unificación o no de la legislación civil, penal y de procedimientos, en México, no responde a razones de índole jurídica, sino política, y su solución es política porque indudablemente se afectan vínculos emocionales.⁶⁶

Otro jurista mexicano, Ricardo Franco Guzmán, sostiene que las facultades de los estados de la República para legislar en materia penal, en los aspectos sustantivo y adjetivo, son un grave problema para la impartición y procuración de justicia, así como para el ejercicio profesional de los penalistas. Éste tiene su origen en el artículo 117 de la Constitución de 1857, ya que generó un caos ante la falta de uniformidad, unidad y concierto entre los 34 códigos penales; algunos de ellos no se ajustan a las disposiciones constitucionales, y cita como ejemplos los requisitos para librar orden de aprehensión y los elementos para acreditar el cuerpo del delito; algunos otros conservaron la pena de muerte; la pena de prisión es variada en su máximo de duración; en el código federal existen delitos irrealizables; en algunos estados el fraude se persigue por querrela, y en otros de oficio; la determinación de la gravedad del delito es diversa en los códigos procesales, etc.

En América, los países tienen un solo código penal, excepto Estados Unidos de América y México. Y concluye con la siguiente afirmación:

Es urgente plantear la posibilidad de crear un Código penal General y su respectivo Código General de Procedimientos Penales, ambos

⁶⁴ *Ibidem*, p. 130.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 131.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 132.

de aplicación en todo el territorio de la República Mexicana, tanto en el fuero común como en el fuero federal.

Dichos códigos se aplicarán por los tribunales federales y locales en la misma forma que se hace respecto de las materias mercantil y laboral.

De seguir manteniendo el sistema actual, los únicos beneficiarios serán los delincuentes, especialmente los integrantes de la delincuencia organizada. ¡Luchemos por lograr que la legislación penal y procesal penal sea de carácter federal!⁶⁷

5. Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, e Instituto Nacional de Ciencias Penales. Ulrich Sieber, Hans-Jorg Albrecht y Jan-Michael Simon, miembros y representantes del Instituto Max Planck, refieren que estos institutos –en el marco de un acuerdo de cooperación celebrado en 2004– desarrollaron un proyecto relativo a la integración de la diversidad del derecho penal en estados organizados de manera federal, y de sistemas organizados de manera supranacional, mediante los enfoques de derecho penal comparado, límites del derecho penal, sanciones jurídico-penales e investigación empírica del procedimiento jurídico-penal.

Derivado de lo anterior, señalan que del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2004 se realizó en la Ciudad de México una conferencia internacional, cuyo objetivo fue hacer un inventario, análisis y evaluación de las diversas facetas del derecho penal y de los modelos de integración, el discurso crítico sobre la necesidad y las condiciones para la integración del derecho penal en los Estados Unidos Mexicanos. Advierten que las aspiraciones mexicanas de reforma tienen como objetivo la armonización y unificación del Derecho Penal, aunque enfrenta serias dificultades por la aplicación de diferentes códigos en los estados, los cuales divergen en cuanto a sus sociedades y culturas.

⁶⁷ Cfr: FRANCO GUZMÁN, Ricardo, El caos de la legislación penal en México y la necesidad de transformarla en federal, en: MORENO HERNÁNDEZ Moisés (coord.), *Globalización e internacionalización del derecho penal. Implicaciones político-criminales y dogmáticas*, México, Editorial *Ius Poenale*, 2003, pp. 201, 204-208.

Destacan que Michael Tonry remarcó la posibilidad de que (comparado el número de órdenes jurídicos y número de población incluida) todo intento *top-down* de arriba (federación) hacia abajo (estado), destinado a igualar diferencias locales con un estándar superior, sea adaptado por los aplicadores del derecho en el estado a las diferencias locales. Esto no solamente frustraría el efecto armonizador planteado por la federación, sino que llevaría a efectos no deseados de adaptación para el estado. Mencionan que Ulrich Sieber ha propuesto (lo que una y otra vez se ha intentado en México desde los años cincuenta) aplicar códigos modelos como instrumentos de integración, y para ello recurrir al derecho penal comparado.⁶⁸

En su ponencia, Michael Tonry refiere que los enfoques en las divisiones de funciones entre los gobiernos federales y estatales en los sistemas políticos federales son: a) Códigos procesales y sustantivos nacionales administrados por agencias a nivel estatal (Alemania); b) Códigos procesales y sustantivos nacionales con la administración dividida entre agencias federales y estatales (Canadá); c) Códigos penales nacionales, pero con códigos procesales estatales, administrados principalmente por agencias estatales (Suiza); d) Sistemas de sanciones y códigos procesales sustantivos y nacionales que coexisten con códigos procesales sustantivos de nivel estatal y sistemas de sanciones administrativas, respectivamente, por agencias estatales y federales (Australia, Estados Unidos y México); e) Sin códigos procesales y sustantivos a nivel nacional, con sistemas punitivos y códigos procesales y sustantivos existentes solo a nivel de Estado y administrados sólo a nivel estatal (Unión Europea).⁶⁹

Afirma que para Estados Unidos, México o potencialmente para Europa, la armonización de la legislación penal requiere de una estandarización en las políticas sobre ciertos factores, tales como en la pena capital, severidad de la sanción, tendencias en la política penal (tasas de reclusión), severidad determinada de otra forma (sentencias de prisión frecuentes pero cortas o más largas), razones normativas de reclusión (ideas retributivas

⁶⁸ SIEBER, Ulrich y SIMON, Jan-Michael (ed.), *Hacia la unificación del Derecho Penal*, 2ª. edición, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, pp. 13-14 y 16.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 252.

y proporcionalidad en la sanción; o ideas utilitarias de rehabilitación y prevención) y opciones de sanciones (libertad vigilada, multas estigmatizantes, vigilancia electrónica, arresto domiciliario, etc.).⁷⁰

Considera que la unificación de los sistemas punitivos y de los códigos penales en Europa es una mala idea. Afirma que no conoce lo suficiente acerca de México para expresar su opinión, pero considera que debe destacarse la importancia de avanzar hacia sistemas de justicia más profesionales y menos corruptos, más modernos, para alcanzar un sistema punitivo humano y efectivo. También sostiene que la ineficiencia y la corrupción en los sistemas de justicia de los estados de la República mexicana pueden ser tan notorios, que la estrategia más adecuada para resolver esos problemas consista en establecer códigos de procedimientos y leyes penales sustantivas uniformes, así como sistemas de sanciones a nivel nacional; y, por medio de la aplicación de estándares federales externos, trabajar y mejorar la operación de los sistemas de justicia penal individuales.⁷¹

No obstante, agrega que en México, un país con más de cien millones de habitantes y con 31 estados, es probable que las culturas legales y políticas de cada entidad difieran notablemente, y que los especialistas encuentren manera de frustrar la aplicación de estándares nacionales verticales, lo que parece en gran medida afectar la efectividad de los esfuerzos por una armonización nacional. Si esto es cierto y si algunos estados han modernizado y profesionalizado los sistemas de justicia que no están corrompidos, un efecto de la armonización sería socavar su integridad y durabilidad.

Para concluir, afirma que en México la cuestión crítica de las políticas es la minimización del uso de la reclusión, pues ya sea por disponibilidad de recursos o de plausibilidad psicológica, las políticas que permiten el amplio uso de la reclusión minan la creación y operación de sistemas punitivos que requieren de un mayor número de sanciones comunitarias; inclusive

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 254-258.

⁷¹ *Ibidem*, p. 271.

si se fomentaran metas de profesionalización y modernización mediante la adopción de sistemas punitivos y leyes penales sustantivas unitarias, la permisión de altos niveles del uso de la reclusión terminará por debilitar la aplicación de sistemas punitivos justos y efectivos.⁷²

6. Titular del Poder Ejecutivo Federal. El 9 de marzo de 2007, el Lic. Felipe Calderón Hinojosa, entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, suscribió una iniciativa con proyecto de decreto de reforma de diversos artículos constitucionales, entre ellos el 73, fracción XXI, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia penal, procesal penal y ejecución de penas con aplicación de ellas en toda la República por las autoridades de la federación, estados y Distrito Federal; así como determinar la competencia de cada una de ellas. La iniciativa fue presentada en el Senado de la República y publicada en su Gaceta el 13 de marzo de 2007.⁷³

7. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Durante su gestión como titular de la Secretaría Técnica, el Lic. Felipe Borrego Estrada contrató los servicios del Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor a efecto de que elaborara una monografía en torno a la posibilidad de unificar la legislación procesal penal. Resultado de ello fue la publicación del texto *Codificación Procesal Penal Única en la República Mexicana a la luz del Sistema Acusatorio*, por parte de la Secretaría de Gobernación. En su nota conclusiva y en sus conclusiones 15 y 16, el autor afirma que la unificación de la legislación penal no afectaría la esencia del federalismo mexicano y la unificación legislativa de la materia procesal penal requiere modificar el artículo 73, fracción XXI, y 122 constitucionales, con el propósito de facultar al Congreso de la Unión para expedir las normas penales adjetivas que correspondan.⁷⁴

⁷² *Ibidem*, pp. 271-272.

⁷³ Cámara de Senadores, *Página principal del Senado de la República*, [4 de marzo de 2020], disponible desde: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=11710>

⁷⁴ Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Página principal de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*, [7 de marzo de 2020], disponible desde: <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PubIDGEPN>

8. Titular del Poder Ejecutivo Federal y Partidos Políticos. Los entonces presidentes de la República, Enrique Peña Nieto; del Partido de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano Grijalva; del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional, María Cristina Díaz Salazar; y del Partido Acción Nacional, Gustavo Madero Muñoz, suscribieron el 2 de diciembre de 2012 un documento de carácter político denominado Pacto por México, el cual contiene cinco Acuerdos; y precisamente en el Acuerdo 3, relativo a la Seguridad y Justicia, en su numeral 3.4 se convino:

Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos.

Se creará un Código Penal Único para homogeneizar las causales del delito en todo el país y así lograr acciones más coordinadas y eficaces de las policías y los sistemas de justicia. (Compromiso 78).

Se legislará un Código de Procedimientos Penales Único para todo el país, con la finalidad de establecer elementos procesales homogéneos y congruentes con el establecimiento de un sistema penal acusatorio y oral. (Compromiso 79)⁷⁵

9. Academia Mexicana de Ciencias Penales. Esta institución se pronunció a favor de la unificación legislativa en materia penal, por lo que considera necesario y justificado facultar al Congreso de la Unión a fin de que expida el Código Penal Único para toda la República, lo que resolvería los problemas notorios que suscita la existencia de más de 30 códigos penales en nuestro país, y permitiría contar con un instrumento eficaz al servicio de la seguridad y la justicia.⁷⁶

10. Iniciativa sobre el Código Penal Único. La entonces Diputada Federal Zuleyma Huidobro González, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentó una iniciativa que expide el Código Penal Único, la cual fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de 19 de marzo de 2013.⁷⁷

⁷⁵ Presidencia de la República, *Página principal de la Presidencia de la República*, [8 de marzo de 2020], disponible desde: <http://www.presidencia.gob.mx/>

⁷⁶ Academia Mexicana de Ciencias Penales, *Revista Criminalia*, año LXXIX, núm. 1, enero-abril de 2013, México, Porrúa, p. 293.

⁷⁷ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, [9 de marzo de 2020], disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/mar/20130319-VII.pdf>

11. Simposio sobre “El Código Penal Único” en la Facultad de Derecho de la UNAM. La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, como parte de sus actividades del mes de mayo de 2013, realizó un simposio sobre “El Código Penal Único”, en el que el ministro Juan Silva Meza señaló que se han dado argumentos que ponen en duda la idoneidad de un Código común al Estado mexicano, y el principal es el de la esencia del federalismo y el reconocimiento de diferencias culturales, étnicas, etc. Respecto del federalismo, éste se hace patente y se fortalece al defenderse la facultad soberana de cada una de las entidades federativas en lo concerniente a su régimen interior. Sin embargo, podría ser una interpretación desproporcionada debido al alcance del término soberanía, ya que este tema pudiera versar sobre la autonomía, mas no sobre la soberanía.⁷⁸

El magistrado Marco Celis Quintanal, presidente del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, expresó que para hablar del Código Penal Único es necesario hablar de constitucionalismo, porque se trata de un estado federal; por ello dio lectura a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para asegurar que este modelo federal fue copiado por México del sistema estadounidense, lo que implica un reconocimiento a los estados y a su régimen interior; es decir, un reconocimiento a la autonomía de cada estado. La base del estado federal es la distribución de competencias, o sea, la Federación centraliza determinadas facultades y competencias, de modo que los estados se quedan con determinadas competencias. La autonomía de un estado implica dos aspectos fundamentales: a) capacidad de darse sus propias normas y b) capacidad de elegir a sus propios gobernantes. ¿Qué pasa cuando la capacidad de elegir sus propias normas le es limitada? ¿Seguirá siendo un estado federal? ¿Los estados realmente podrán seguir teniendo autonomía? La respuesta es no, lo único que debe hacerse es un cambio en la distribución de competencias en la Constitución.⁷⁹

⁷⁸ Universidad Nacional Autónoma de México, *Gaceta Electrónica de la Facultad de Derecho El búho*, vol. 3, núm. 5, 2013, [10 de marzo de 2020], disponible en: revistas.unam.mx/index.php/derecho/issue/view/3078/showToc

⁷⁹ *Idem*.

Sin embargo, apuntó que el artículo 39 sólo permite la modificación en la forma de gobierno, pero no da permiso de cambiar la estructura federal, es inamovible. Los problemas que se plantean sobre el Código Penal Único no se solucionan con un nuevo código para toda la nación; el Código Penal Federal –señaló– tiene sus propios problemas de ingenio y filosofía.

Contar con un código para toda la Federación, no es la solución. El gran problema de los códigos penales dentro de la política criminal de cada estado no es de legislación; si bien es cierto que el sistema procesal debe ser modificado, el hecho de aumentar las penas o los delitos no es la solución, pues lo que aqueja realmente a México es la impunidad, además de la incapacidad para investigar los delitos, lo que implica dos grandes riesgos: condenar a un inocente y generar una política criminal totalmente improvisada que conlleve impunidad. A manera de conclusión, aseveró que no necesariamente la diversidad de penas o de leyes constituye el problema; está en otro lado al que se debe atacar. El Código Penal Único tiene sus ventajas, pero no resuelve la problemática penal en nuestro país.⁸⁰

12. Iniciativa sobre legislación penal sustantiva. Los entonces diputados federales Alberto Martínez Urincho y Juan Romero Tenorio, del Grupo Parlamentario Movimiento Regeneración Nacional, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en la Gaceta Parlamentaria de 12 de septiembre de 2017.⁸¹ La propuesta legislativa consiste en otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia sustantiva penal, en la cual se contemplará la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades y los municipios.

Los argumentos contenidos en la iniciativa consisten en que 33 códigos penales no se justifican; no se trata de razones vinculadas con el federalismo, sino de argumentos de puro sentido común; la unidad en la justicia penal se funda en una necesidad lógica y práctica; señala a académicos que

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Gaceta Parlamentaria, [15 de marzo de 2020], disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

se pronuncian por la legislación penal única; e inclusive, la decisión del Congreso Científico Mexicano en 1951 de otorgar al Congreso de la Unión la facultad para dictar leyes en toda la República en materia penal, entre otras.

Señalan los iniciantes que al parecer no existen razones válidas para que en una entidad federativa exista un delito que en otra no lo sea; tampoco entienden por qué motivo una conducta delictiva merece una pena de 10 años en un estado y de 40 años en otro, y pregunta: ¿la vida, la integridad física y la propiedad merecen mayor protección dependiendo del lugar? En algunos estados la mayoría de edad se alcanza a los 16 años, en otros a los 17 y en unos más a los 18; los estados que consideran penalmente responsables a los menores de 18 años de edad violan los derechos establecidos en la Convención de los Derechos del Niño.

Mencionaron los iniciantes que el titular de la Procuraduría General de la República, en julio de 2017, durante la XXXVII Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se pronunció por un Código Penal Único, ya que la asimetría en los códigos estatales crea disparidad en los criterios al momento de integrar carpetas de investigación.

Los iniciantes destacan los argumentos del Dr. Ricardo Franco Guzmán, respecto a que casi todos los países tienen un código penal; las dos excepciones en América son los Estados Unidos de América y México. En Suiza, o Confederación Helvética, existen más de 20 cantones y cuatro lenguas oficiales, con gran diversidad de usos y costumbres; sin embargo, en 1937 entró en vigor el Código Penal Suizo, aplicable en todo el territorio. En Brasil y Alemania, que son estados federales, existe un solo código penal.

13. Instituto Nacional de Ciencias Penales. En el Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018 de 31 de octubre de 2018 del Instituto Nacional de Ciencias Penales, en el rubro Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2013-2018, numeral 2.1.3., se señala que a finales de diciembre de 2017 se elaboró un proyecto de Código Nacional Penal con el objeto de unificar los tipos penales de los códigos

penales estatales y el Federal, así como los criterios internacionales con la legislación penal, para tener un Código Penal Único que rija en todo el territorio nacional.⁸²

14. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El 21 de mayo de 2019, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizó el Foro “Diálogos y perspectivas hacia un Código Penal Único: una visión de género y derechos humanos”,⁸³ en el que participaron diputadas y académicos que se pronunciaron por un código penal único, y de los cuales se exponen brevemente sus ideas.

Respecto de los legisladores, la diputada María del Pilar Ortega Martínez, presidenta de la Comisión de Justicia, refirió parte de la problemática del modelo de soberanía de los estados, como el de la diversidad de penas para un mismo delito; y el modelo de homologación de criterios en un estado de derecho y protección de los derechos humanos. La diputada María Guadalupe Almaguer Pardo, mencionó la problemática que enfrentan los ministerios públicos al tener que operar amasijos del código penal; y que el incremento de la pena en materia de violencia contra las mujeres no ha funcionado. La diputada Claudia Pérez Rodríguez señaló que un código penal único daría certeza jurídica a todos los estados, pero también se debe tomar en cuenta que existen diferencias en sueldos y capacitación de ministerios públicos y jueces entre los estados. La diputada Martha Tagle Martínez expresó que existe sobrerregulación que causó corrupción; criticó el tipo penal de feminicidio de los estados y afirmó que no debe pensarse en centralismo, sino en delitos y protección de derechos humanos. La diputada Lorena Villavicencio Ayala, propuso conformar un grupo de expertos para elaborar el código penal único, además del elaborado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, y solicitar a ONU Mujeres –presentes– una propuesta del delito de feminicidio.

⁸² Instituto Nacional de Ciencias Penales, [17 de marzo de 2020], disponible en: <http://www.inacipe.gob.mx/administracion/TercerInformeRendiciondeCuentas.pdf>

⁸³ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, [20 de marzo de 2020], disponible en: canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_5dsrnjpi/Foro+Diálogos+y+perspectivas+hacia+in+código+penal+único%3a+una+visión+de+género+y+de+derechos+humanos

En cuanto a los académicos, el doctor Moisés Moreno Hernández aseveró que la función del derecho penal es proteger los bienes jurídicos de la colectividad, lo cual no se ha cumplido en una medida razonable porque el derecho penal está saturado; se observa en agencias, juzgados y cárceles, así como en la legislación, si se regula una enorme cantidad de delitos, por lo que debe ajustarse a la Constitución y tratados internacionales. No hay forma igualitaria de impartir justicia, por lo que se ha planteado la necesidad de un código penal, el cual debe: responder a las exigencias y necesidades nacionales, a nuestra realidad, que corresponda a las exigencias democráticas de derecho; garantizar el respeto a los derechos humanos y los límites de las potestades penales; tomar en cuenta la transformación del delito nacional e internacional; considerar los instrumentos jurídicos internacionales, y la diversidad sociocultural del país. Los medios alternativos de solución de conflictos previstos en el artículo 17 constitucional despresurizan el sistema de justicia penal.

El doctor Ricardo Franco Guzmán expresó que desde 1945 supo de la dispersión de la legislación penal, y desde entonces ha pugnado por su unificación; Estados Unidos de América, Australia y México no tienen un código penal único. México, al copiar a los Estados Unidos de América, no se reservó la Federación la facultad de legislar en materia penal. Cada estado tiene disposiciones diversas, como en el caso del aborto, en unos se sanciona y en otros no; la edad para la responsabilidad penal en unos es a los 16, en otros a los 17 y en los demás a los 18 años. Suiza, aunque tiene muchos cantones y cuatro lenguas oficiales, solamente tiene un código penal. Concluyó con el aserto de que urge un código penal único que se despoje de una visión patriarcal, misógina, religiosa y que garantice la perspectiva y equidad de género.

V. Organización de la legislación penal en los Estados Unidos de América

La Constitución de los Estados Unidos de América data del siglo XVIII, y ha sido objeto de un proceso de constitucionalización de la justicia

penal, lo que se advierte por medio del *Bill of Rights*, el cual era aplicable –antes de la guerra civil– sólo para los órganos federales; sin embargo, la mayoría de los casos penales se daban a nivel estatal, lo que motivó al Congreso –después de la guerra civil– a redactar la XIV enmienda constitucional para obligar a los estados a respetar los derechos de los ciudadanos reconocidos en el ámbito federal.

Pero la Suprema Corte de Justicia –entre la guerra civil y la década de los 30’s del siglo pasado– ignoró el clamor de las minorías raciales y no puso mucha atención a los derechos y garantías procesales de los acusados; en lugar de incorporar el *Bill of Rights* a la protección brindada en la enmienda XIV, elaboró la doctrina *fundamental fairness* (justicia fundamental), la cual consistía en que los estados debían proporcionar a las personas, dentro de sus jurisdicciones, los derechos implícitos en el concepto de una libertad con orden, que están en los fundamentos de las instituciones civiles y políticas, de manera que el *Bill of rights* sería una guía.⁸⁴

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Suprema Corte, presidida por el juez Warren, fue incorporando por medio de la doctrina selectiva las garantías federales (*Bill of Rights*) a las jurisdicciones penales estatales, a través de la cláusula del debido proceso de la XIV enmienda.⁸⁵

McGee Jr. afirma que en Latinoamérica la tendencia ha sido establecer gobiernos centralizados con Ejecutivos fuertes, trayendo como consecuencia el desarrollo de un ordenamiento jurídico uniforme, en donde las divisiones federales se ajustan a las exigencias de la administración central. La experiencia norteamericana ha corroborado la de las naciones latinoamericanas. Es de la opinión que en la revolución continua de brindar mayor protección a los derechos humanos, la autonomía estatal ha mermado, al tiempo que el poder federal ha aumentado; es decir, han mejorado los derechos humanos y erosionado el poder estatal. Esta revolución se asemeja al ideal mexicano de que las garantías fundamentales sean protegidas por una norma fundamental a nivel nacional, sin disminuciones de las partes de las divisiones políticas.⁸⁶

⁸⁴ MCGEE Jr., Henry W., El procedimiento penal y la revolución sin fin, tomo II, en: *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, pp. 587, 591-592.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 593.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 599.

Jacobs destaca que el Instituto Norteamericano de Derecho redactó en las décadas de 1950 y 1960 el Código Penal Modelo, el cual adoptaron dos tercios de los estados de la Unión Americana. Cada uno de los estados de la Unión Americana y el gobierno federal tienen sus propios reglamentos de procedimiento penal.⁸⁷

VI. Modelos de legislación penal unificada en Estados federados

A) Brasil. La Constitución de este país, de 1988, establece en su artículo 1º que la República Federativa del Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados, municipios y el Distrito Federal, constituye un Estado democrático de derecho y tiene como fundamentos: I. La soberanía; II. La ciudadanía; III. La dignidad de la persona humana; IV. Los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa; y V. El pluralismo político.⁸⁸

Dentro de la Organización Político-Administrativa de la República Federativa de Brasil se encuentra, además de los estados, municipios y el Distrito Federal, la Unión, todos autónomos, según el artículo 18, párrafo primero, constitucional.⁸⁹

A la Unión le compete privativamente legislar sobre derecho penal y procesal, entre otras materias, de acuerdo al artículo 22, numeral 1, de la Constitución. Y el artículo 24, numerales 1 y 11, dispone que compete a la Unión, a los estados y al Distrito Federal legislar en forma concurrente sobre derecho penitenciario y procedimientos en materia procesal.⁹⁰

⁸⁷ JACOBS, James B., Evolución del Derecho Penal de Estados Unidos, en: *La Justicia Penal en Estados Unidos*, Periódico electrónico, Temas de la Democracia del Departamento de los Estados Unidos, vol. 6, núm. 1, julio de 2001, pp. 9-10, disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/jourspsa.htm>

⁸⁸ Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Brasil, [23 de marzo de 2020], disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ *Idem*.

Ana Lucía Sabadell, catedrática de la Facultad Nacional de Derecho de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil, señala que existen problemas de competencia legislativa (de organización del poder judicial y de política del Derecho), como resultado de la compleja división de competencias entre la Unión y los estados en el sistema federal brasileño. Destaca que la ausencia de códigos locales no significa homogeneidad de decisiones en el ámbito de la Federación, por diversos factores como el ejercicio del poder discrecional, la concepción del Derecho de cada magistrado y su formación política, así como las particularidades regionales.⁹¹

Esta jurista brasileña pasa revista a las constituciones de su país: la de 1824, con poder centralizado, lo que le dio competencia para legislar al poder legislativo central; por ende, en 1830 se expidió el Código Criminal del Imperio y en 1832 el Código de Proceso Penal Criminal. La Constitución de 1891 instauró un federalismo de palabra, ya que al restringir la autonomía de los estados, permitió la centralización del poder por la Unión, y al no especificar la competencia de los estados para legislar en materia procesal. La Constitución de 1934 le dio competencia solamente a la Unión para legislar en materia penal y procesal penal, según su artículo 5, fracción XIX, a). La Constitución de 1937, en su artículo J6, fracción XVI, confirió competencia exclusiva a la Unión de legislar sobre derecho penal y derecho procesal, pero autorizaba en el artículo J7 que los estados legislaran con estricto control federal, en caso de necesidad de atender a particularidades regionales. En 1941 se expidió el nuevo Código Procesal Penal, actualmente en vigor: las constituciones de 1946 y la de 1967, creada por la dictadura militar. La Constitución de 1988 en vigor, dio continuidad a la centralización de la legislación penal.⁹²

Los problemas surgen cuando las legislaciones procesal penal y penal deben ser aplicadas por una justicia organizada de forma autónoma en cada estado, pues la mayoría de los delitos son competencia de los estados

⁹¹ Cfr. SABADELL, Ana Lucía, Los problemas del derecho procesal penal único en una federación: la experiencia de Brasil, en: SIEBER, Ulrich y SIMON, Jan-Michael (ed.), *Op. Cit.*, p. 177.

⁹² *Ibidem*, pp. 178-188.

y la justicia federal tiene competencia muy restrictiva. La justicia estatal está definida por la Constitución de cada estado y por cada tribunal de justicia que elabora su ley de organización judicial.⁹³

Apunta que existen dos cuestiones que inciden en la homogeneidad de las prácticas de decisión:

1. Diversidad de parámetros empleados por los jueces para el ejercicio de la función discrecional otorgada por el legislador en materias como la libre evaluación de las pruebas, determinación de la pena, arresto y libertad provisional.
2. Actuación creativa de algunos jueces contra la ley, cuya tendencia es llamada derecho alternativo. Son jueces “progresistas” que desarrollan jurisprudencia garantista y despenalizadora, y se preocupan por la tutela de los derechos de los más débiles. También se identifican con esta corriente los jueces conservadores y eficientistas, quienes aceptan la flexibilidad de las reglas procesales con el objetivo de lograr una mayor eficacia punitiva.⁹⁴

Advierte que con la estrategia centralizadora de la justicia estatal y la justicia federal, la práctica impondría la federalización de la policía judicial; es decir, para federalizar la administración de justicia se requiere reforma constitucional.⁹⁵

B) Canadá. La Constitución canadiense está compuesta de estatutos escritos y no escritos, costumbres, decisiones judiciales y tradiciones. La parte escrita de la Constitución consiste en la Ley de la Constitución de 1867, en la que se creó una Federación y la división de poderes legislativos entre el federal y los gobiernos provinciales.⁹⁶

⁹³ *Ibidem*, pp. 189-190.

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 190-191.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 197-198.

⁹⁶ Parlamento de Canadá, *Página principal del Parlamento de Canadá*, [24 de marzo de 2020], disponible desde: <http://www.parl.gc.ca/ParlInfo/compilations/Constitution.aspx?Menu=Constitution>

Las secciones 91 (27) y 92 de la citada Constitución canadiense establecen las facultades legislativas del gobierno federal y de las provincias. La primera de ellas se refiere al gobierno federal sobre el derecho penal y procedimientos penales, lo que a primera vista no tiene complicaciones. Sir John A. McDonald, vinculado con el desarrollo de la Federación canadiense, aseveró que la determinación de qué es un delito y qué no, y cómo debe sancionarse, queda en manos del gobierno federal; de ahí la importancia que se tenga del mismo derecho penal en todas las provincias, que lo que constituya un delito en la América británica lo sea también en otro sitio; es decir, la misma protección para la vida y los bienes en una provincia como en otra.⁹⁷

En principio, se emitieron decretos para varios delitos, y después –en 1892– se unificó el derecho penal y sus procedimientos bajo un solo estatuto; pero a pesar de ello hay gran número de disposiciones federales penales, como la Ley de Justicia Penal para Jóvenes, Ley de Delitos de Guerra y Delitos contra la Humanidad, Ley de Sustancias y Medicamentos Controlados.⁹⁸

La sección 91 (15) de la Constitución de Canadá reserva a las provincias la facultad legislativa sobre la imposición del castigo mediante multas, sanciones o la reclusión para la aplicación de cualquier Ley Provincial en relación con todo asunto que provenga de cualquiera de las clases de asuntos enumerados en dicha sección. Es decir, esta disposición reserva la facultad de la provincia para imponer sanciones penales, incluyendo disposiciones aplicables a delitos y la reclusión, los cuales deberán ser juzgados y sancionados ante los tribunales, mientras su objetivo sea la aplicación de la ley provincial en torno a cualquiera de sus facultades.⁹⁹

La Constitución de Canadá de 1867, en su sección 92 –relativa a los poderes exclusivos de las legislaturas provinciales– dispone el establecimiento, mantenimiento y administración de las cárceles públicas

⁹⁷ Cfr. PIRAGOFF, Donald K., Derecho Penal Unitario en un sistema federal: la experiencia canadiense, en: SIEBER, Ulrich y SIMON, Jan-Michael (ed.), *Op. Cit.*, pp. 53-54.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 57.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 59.

y reformatorios en y para la provincia; y la administración de justicia en la provincia, incluyendo la constitución, mantenimiento y organización de las cortes provinciales, de la jurisdicción civil y criminal, e inclusive el procedimiento en materia civil en esas cortes; así como la imposición de penas por multa o prisión para hacer cumplir cualquier ley de la provincia respecto a cualquier asunto en todas las materias señaladas en esta sección, según los numerales 6, 14 y 15, respectivamente.¹⁰⁰

Como ejemplo de la participación de las provincias de Canadá en la legislación penal, puede citarse el hecho de que la oficina del abogado de la corona (*Crown Attorneys' Office*) publicó en noviembre de 2009 un libro-guía de políticas y procedimientos para la conducción de enjuiciamientos criminales en la provincia Isla Príncipe Eduardo (*Guide Book of Policies and Procedures for the conduct of criminal prosecutions in Prince Edward Island*).¹⁰¹

Piragoff afirma que la división de las competencias federal y provincial en cuanto al derecho penal, no es una fuente significativa de dificultades, sino una fuente de fortaleza para su Federación.¹⁰²

C) Alemania. El Código Penal que rige en Alemania es el de 1872, del cual refiere el penalista español Luis Jiménez de Asúa es más de tipo francés que tudesco, a pesar de que al transformarse en Código del Imperio se introdujeron reformas para germanizarle. Añade que los códigos de Francia, Italia y Alemania, fueron modelo en que se inspiró la codificación penal de Europa y de Hispanoamérica.¹⁰³

Los estados alemanes tenían sus respectivos códigos penales. El 31 de mayo de 1870 se promulgó el Código Penal para la Confederación de los Estados de Alemania del Norte, y empezó a regir el 1º de enero

¹⁰⁰ Gobierno de Canadá, *Página principal del Gobierno de Canadá*, [24 de marzo de 2020], disponible desde: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-4.html#h-19>

¹⁰¹ Departamento de Medio Ambiente, Trabajo y Justicia de la Provincia Prince Edward Island de Canadá, *Página principal del Departamento de Medio Ambiente, Trabajo y Justicia*, [25 de marzo de 2020], disponible desde: <http://www.gov.pe.ca/jps/index.php3?number=1027245&lang=E>

¹⁰² PIRAGOFF, Donald K., *Op. Cit.*, p. 68.

¹⁰³ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Tratado de Derecho Penal*, tomo I, 4ª edición, Argentina, Losada, 1977, p. 317.

de 1871. Cuando se crea el *Reich*, conforme al párrafo 2º de la Constitución de 16 de abril de 1871, se promulgó el Código Penal del Imperio Alemán –el 15 de mayo de 1871– y llegó a ser un Código para todo el *Reich* hasta el 1º de enero de 1872, cuando se extiende a Baviera, Wurttemberg y Baden. Con la Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919, se dejan sin vigencia los preceptos sobre la protección penal de la monarquía. Los nazis realizaron reformas parciales y expidieron algunas leyes especiales, a las cuales pusieron fin las potencias aliadas (Gran Bretaña, Francia y la Unión Soviética), la Conferencia de Potsdam y el Consejo de Control.

Añade que la República Federal Alemana (occidente) publicó su Constitución el 20 de mayo de 1949 y realizó modificaciones al Código Penal. En la República Democrática Alemana (oriente) se dictó su Constitución y el 15 de diciembre de 1950 una Ley de Defensa de la Paz y Tribunal para Jóvenes, entre otras.¹⁰⁴

La reunificación de Alemania, a partir del 3 de octubre de 1990, mediante Convenio de Unificación de 31 de agosto de 1990, no implicó ninguna reforma del Código Penal alemán federal, sino que se extendió a los nuevos Lander federados germano-orientales; es decir, rige para toda Alemania la parte general del Código Penal, incluso para los pocos tipos del Código Penal de la República Democrática Alemana que aún continúan en vigor.¹⁰⁵

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 359-380.

¹⁰⁵ Cfr. ROXIN, Claus, *Derecho Penal Parte General*, tomo I, Traducción Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal, 1º edición, España, Civitas, 1997, p. 127.

VII. Reforma constitucional para la unificación de la legislación en las materias procesal penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas

A) Cámara de Origen: Senado de la República¹⁰⁶

1. En el segundo periodo ordinario del primer año legislativo de la sexagésima segunda Legislatura, fueron presentadas en la Cámara de Senadores tres iniciativas que incidieron en las facultades constitucionales del Congreso de la Unión, en el sentido de que se le arrogara la facultad de expedir un Código de Procedimientos Penales para toda la República, aplicable tanto por las autoridades del fuero federal como del fuero común, así como para los mecanismos alternativos de solución de controversias y en materia de ejecución de penas. Estas iniciativas se vinculan con las más importantes reformas constitucionales en lo que va del siglo XXI en materia de justicia: nuevo sistema penal adversarial y acusatorio; juicio de amparo; y derechos humanos.

Las iniciativas en comento, son las siguientes:

a) La presentada por el senador Roberto Gil Zuarth, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, por medio de la cual propuso la reforma de los artículos 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de otorgar al Congreso de la Unión las facultades para expedir la legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, y la relativa a un Código de Procedimientos Penales, aplicables dichos instrumentos normativos en toda la República por las autoridades federales y locales. Dicha propuesta está motivada por la diversidad en la estructura y contenido de la legislación procesal penal en vigor, que han emitido algunos estados de la República para implementar el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y adversarial.

¹⁰⁶ Cfr. Gaceta del Senado de la República, *Página Principal del Senado de la República*, [27 de marzo de 2020], disponible desde: <http://www.senado.gob.mx/>

La iniciativa destaca los aspectos relevantes de tal diversidad, para luego afirmar la necesidad de uniformar la legislación en las materias señaladas, en aras de una mejor administración y procuración de justicia. Esta iniciativa fue turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Primera, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

b) La presentada por la senadora María del Pilar Ortega Martínez y los senadores Roberto Gil Zuarth, Raúl Gracia Guzmán, Carlos Mendoza Davis y José María Martínez Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la que propusieron la reforma de los artículos 20, 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por medio de los cuales se otorgaba de manera exclusiva al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación procesal penal y de ejecución de sanciones penales aplicables por la Federación, los estados y el Distrito Federal. La iniciativa tiene por objeto evitar la dispersión normativa, criterios contradictorios e inclusive inseguridad jurídica, ya que estos factores pueden generar impunidad y que la delincuencia proliferen. Por ello estiman necesario un sistema jurídico uniforme, con base en una política criminal coherente y congruente con las nuevas bases constitucionales del sistema de justicia. Dicha iniciativa fue turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y elaboración del dictamen respectivo.

c) La presentada por la senadora Arely Gómez González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; y por los senadores Roberto Gil Zuarth, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; Manuel Camacho Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; y Pablo Escudero Morales, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, cuya propuesta consistió en reformar el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que el Congreso de la Unión tuviera la facultad para expedir una ley penal general que establezca las bases a las que deba sujetarse la legislación penal que expidan la Federación, las entidades federativas

y el Distrito Federal, dejando a salvo la facultad de cada cual para establecer o excluir los tipos penales; y para expedir 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. El objetivo de esta iniciativa coincide con la de los miembros del Pacto por México, en el rubro de seguridad y justicia, pero adicionalmente se sustenta en que la normativa penal ha sido rebasada por el fenómeno delictivo, y por ello diversos sectores de la sociedad e institucionales concuerdan en que deben existir reglas uniformes, como una medida necesaria y adecuada para la procuración y administración de justicia.

Lo anterior cobra relevancia con las tres reformas constitucionales del 18 de junio de 2008; 6 y 10 de junio de 2011, relativas al nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral; juicio de amparo; y derechos humanos, respectivamente, habida cuenta de que se requiere uniformar la protección de los derechos humanos para cumplir con los mandatos constitucionales y compromisos adquiridos por México en el ámbito internacional en materia de derechos humanos, lo cual consideran se logrará con una legislación penal general, con un código único de procedimientos penales y con una legislación única de ejecución de penas. Esta iniciativa fue turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

d) Las comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Estudios Legislativos, Primera; y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, analizaron el asunto y emitieron dictamen aprobatorio en sentido positivo el 25 de abril de 2013.

2. El anterior dictamen fue discutido, votado y aprobado en sentido positivo por el Pleno de la Cámara de Senadores el 29 de abril de 2013; y se ordenó turnar la Minuta a esta Cámara de Diputados para su trámite correspondiente.

3. La Minuta del Senado de la República contiene el Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI, del artículo 73, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que básicamente se arrojó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación única en materia de procedimiento 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. Adicionalmente, en el Proyecto se sistematizaron las facultades ya existentes en la citada fracción; es decir, se crearon tres incisos para: a) incluir la facultad de expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas; b) ubicar la facultad para expedir la legislación sustantiva penal federal –se agregó el vocablo “pena” para distinguirlo de la sanción y se ubicó la facultad para legislar en materia de delincuencia organizada–; y c) contemplar la nueva facultad mencionada y colocar la facultad de atracción de las autoridades federales respecto de delitos del fuero común o contra periodistas, personas o instalaciones que afecten el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, y ubicar en este mismo inciso las reglas para las materias concurrentes.

B) Cámara revisora: Cámara de Diputados¹⁰⁷

1. Recibió la Minuta que contiene el Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de 30 de abril de 2013 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis, estudio y elaboración del dictamen respectivo.

2. La Junta de Coordinación Política emitió un Acuerdo por el que solicitó a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión convocar a un periodo de sesiones extraordinarias durante el segundo receso del primer año de ejercicio constitucional, el cual fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de 2 de julio de 2013.

3. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión emitió un Decreto por el que convocó a la Cámara de Diputados a celebrar un periodo de sesiones extraordinarias, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de julio de 2013, que abarcaría del 16 al 19 de julio del año en curso.

¹⁰⁷ Cf: Gaceta Parlamentaria, *Página Principal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, [27 de marzo de 2020], disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

4. El diputado presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, citó a las diputadas y diputados federales a la sesión de apertura del periodo de sesiones extraordinarias del segundo receso del primer año de ejercicio de la sexagésima segunda Legislatura, que tuvo lugar el 16 de julio de 2013, a las 11:00 horas; y la primera sesión extraordinaria se llevaría al término de la apertura.

5. En la Gaceta Parlamentaria de 16 de julio de 2013, se hizo la declaratoria de publicidad del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal única, aprobado en reunión plenaria de dicha Comisión el 25 de junio de 2013; dictamen que fue en los mismos términos de la Minuta del Senado de la República.

6. El 17 de julio de 2013, se sometió a discusión el precitado dictamen en el Pleno de la Cámara de Diputados, el cual fue aprobado por 453 votos en pro, tres en contra y dos abstenciones; la votación fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de 18 de julio de 2013. El expediente de dicha reforma constitucional se turnó a las legislaturas estatales para su aprobación o no aprobación.

7. El Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de octubre de 2013, en cuyo artículo segundo transitorio se dispuso que la legislación única en las materias procedimental, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el 18 de junio de 2016.¹⁰⁸

Tal reforma constitucional quedó en los términos siguientes:

¹⁰⁸ Cámara de Diputados, Reformas a la Constitución, [27 de marzo de 2020], disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_211_08oct13.pdf

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) 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.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;¹⁰⁹

109 *Idem.*

Al respecto, fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el Código Nacional de Procedimientos Penales, el 5 de marzo de 2014; la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, el 29 de diciembre de 2014; y la Ley Nacional de Ejecución Penal, el 16 de junio de 2016.¹¹⁰

VIII. Poder constituyente y poder reformador

Para valorar si es factible la unificación de la legislación penal sustantiva, es indispensable que se distinga entre el poder constituyente y el poder reformador o revisor de la Constitución, como lo ha venido haciendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la Quinta a la Décima Época. Para ello, se expondrá la fuente de creación de dichos poderes; los fines que persiguen; los límites, si es que los tienen, y sus diferencias; las diferencias que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus tribunales, así como las reglas a las que está sujeto el poder reformador.

A) Fuentes de creación. La creación del poder constituyente en la teoría de la Constitución se atribuye a Sieyes, quien la utilizó para distinguirlo del poder constituido. El abate afirmó que la nación es el origen de todo, su voluntad siempre es legal porque es la propia ley, y de aquélla emanan dos tipos de leyes constitucionales: las que regulan la organización y funciones del cuerpo legislativo; y las otras regulan la organización y funciones de los diferentes cuerpos activos. A ambas leyes les denominó fundamentales, porque los cuerpos que existen y actúan a través de ellas no pueden modificarlas; por lo que la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente.¹¹¹

El poder reformador o revisor en México tuvo en el siglo XX como fuente de creación la Constitución de 1917, en cuyo artículo 135 se dispuso lo siguiente:

¹¹⁰ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Leyes Federales Vigentes*, [27 de marzo de 2020], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

¹¹¹ SIEYES, Emanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, España, Alianza, 2003, pp. 142-143.

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

*El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*¹¹²

B) Fines. El poder constituyente tiene como finalidad crear y expedir una nueva Constitución. El poder reformador o revisor tiene como objetivo adicionar o reformar la Constitución, para que las reformas y adiciones formen parte de ella.

Pero, ¿cuándo se debe adicionar o reformar la Constitución? El jurista mexicano Jorge Carpizo sostiene que la realidad es dinámica y cambia de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de un pueblo. La Constitución escrita debe irse reformando en concordancia con esa realidad.¹¹³ Ahora bien, ¿qué significa adición o reforma? Adición significa acción y efecto de añadir¹¹⁴; y reforma significa cambio, gradual, legal y parcial, opuesto al cambio revolucionario.¹¹⁵

C) Límites. De la concepción que tuvo Sieyès acerca del poder constituyente, puede desprenderse que es ilimitado, dado que la voluntad de la nación es el origen de todo y es la ley misma, es el creador de la propia Constitución, de los poderes constituidos y de las funciones de éstos.

¹¹² Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Leyes Federales Vigentes*, [27 de marzo de 2020], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

¹¹³ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 2ª, México, La Gran Enciclopedia Mexicana-UNAM, 1983, p. 303.

¹¹⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, tomo I, 22ª edición, España, Espasa Calpe, 2001, p. 45.

¹¹⁵ BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Traductores Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, España, Trotta, 2005, p. 759.

Nuestro artículo 39 constitucional establece: *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno.*¹¹⁶

De conformidad con dicho precepto constitucional, el poder constituyente conservó para el pueblo la soberanía nacional de manera formal en el texto constitucional, lo cual significa que éste no tiene límites, dado que puede alterar y modificar la forma de su gobierno. En resumen, el poder constituyente no tiene límites por no estar sujeto a la Constitución; en cambio, los poderes constituidos, incluido el poder reformador o revisor, tienen límites que están previstos en la Constitución.

Por lo que se refiere al poder reformador o revisor, si el poder constituyente creó la Constitución y, como parte de ella, a aquél, y le asignó solamente dos funciones, es evidente que no es soberano para alterar y cambiar los poderes constituidos, ni tampoco la forma de gobierno. Ciertamente, pues las funciones de adicionar y reformar la Constitución, para que aquéllas formen parte de ésta –que tiene arrojadas el poder reformador o revisor–, no implican soberanía, únicamente agregar o añadir algo a las normas constitucionales. El propósito es satisfacer las necesidades y aspiraciones actuales del pueblo de México, ya que con las normas que existen no pueden hacerlo; o bien, cambiar en forma gradual, legal y parcial las normas constitucionales existentes por obsoletas, para satisfacer dichas necesidades y aspiraciones.

D) Diferencias. De lo anterior, se desprenden las siguientes diferencias entre el poder constituyente y el poder reformador:

1. El poder constituyente es una asamblea nacional erigida sin Constitución. El poder reformador o revisor es un conjunto de asambleas constituidas por el poder constituyente en la Constitución; es decir, es un poder formado por el Congreso de la Unión y por los congresos locales, de conformidad con la Constitución;

¹¹⁶ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Leyes Federales Vigentes, [30 de marzo de 2020], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

2. El poder constituyente es erigido por el pueblo sin base en una Constitución. Al poder reformador o revisor lo erige el poder constituyente, por medio de la Constitución que éste expide;
3. El poder constituyente actúa sin estar sujeto a una Constitución. El Poder reformador o revisor actúa sujeto a la Constitución;
4. El poder constituyente no tiene límites, al no estar sujeto a una Constitución. El poder reformador o revisor tiene límites, que corresponden a las funciones que le tiene asignadas la Constitución;
5. El poder constituyente tiene como finalidades crear y expedir una nueva Constitución que responda a las necesidades y aspiraciones actuales del pueblo. El poder reformador o revisor tiene las finalidades de realizar adiciones o reformas a la Constitución, cuando las normas que estableció el poder constituyente son incompletas u obsoletas para satisfacer las necesidades y aspiraciones del pueblo;
6. El poder constituyente existe sin Constitución. El poder reformador o revisor existe por virtud de la Constitución, creada por el poder constituyente;
7. El poder constituyente, una vez que cumple sus finalidades, se disuelve. El poder reformador o revisor, después de efectuar adiciones o reformas, sus componentes, Congreso de la Unión y Congresos locales, no se disuelven sino que continúan funcionando en sus respectivos ámbitos de competencia constitucional; y
8. El poder constituyente está por encima de la Constitución; el poder reformador o revisor está por debajo de la Constitución.

E) Diferencias establecidas por el Poder Judicial de la Federación

La clásica diferenciación entre el poder constituyente y el poder reformador, ha perdurado en México hasta el tiempo que ha transcurrido del siglo XXI. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus Tribunales Colegiados de

Circuito, han reiterado tal distinción desde la Quinta a la Décima Época. A continuación, se citan tesis de ambos extremos de dichas Épocas.

Quinta Época. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en el amparo mixto en revisión sin número, aseveró que en el *Poder Constituyente* radica la facultad suprema de modificar las leyes y las instituciones, *sin más límites que los que fijan el interés nacional, la civilización y los derechos naturales del hombre*.¹¹⁷

En el mismo amparo mixto en revisión sin número, derivó otra tesis en la que se afirmó: *Los Congresos Constituyentes de los Estados y las Legislaturas Ordinarias, tanto Federales como Locales, carecen de la facultad suprema del Poder Constituyente de la Nación, pues sus facultades no pueden ir más allá de los límites que les marca el Pacto Fundamental de la República. El Poder Constituyente puede hacerlo todo, en tanto que las legislaturas deben mantenerse dentro de los límites que les han sido impuestos*.¹¹⁸

Décima Época. El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en su tesis aislada I.11^o.A. 13 A (10^a), diferencia entre Poder Constituyente y Poder Reformador, al sostener: *De la teleología de los artículos 1^o. y 4^o., cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el criterio del Constituyente y del Poder Reformador ha sido ...*¹¹⁹

¹¹⁷ *PODER CONSTITUYENTE DE LA NACIÓN*, (Tesis aislada), Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Página 587, (Amparo mixto en revisión, Hernández Ignacio. 28 de agosto de 1918. Mayoría de seis votos, en el primer punto. Disidentes: Enrique Colunga, Ernesto García Parra y Victoriano Pimentel; y mayoría de cinco votos, en cuanto al segundo. Disidentes: Alberto M. González, Santiago Martínez Alomía, Agustín Urdapilleta y Manuel E. Cruz. Ausentes: Enrique Moreno y Enrique M de los Ríos. La publicación no menciona el nombre del ponente).

¹¹⁸ *CONGRESOS CONSTITUYENTES DE LOS ESTADOS*, (Tesis aislada), Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Página 587, (Amparo mixto en revisión. Hernández Ignacio. 28 de agosto de 1918. Mayoría de seis votos, en el primer punto. Disidentes: Enrique Colunga, Ernesto García Parra y Victoriano Pimentel; y mayoría de cinco votos, en cuanto al segundo. Disidentes: Alberto M. González, Santiago Martínez Alomía, Agustín Urdapilleta y Manuel E. Cruz. Ausentes: Enrique Moreno y Enrique M de los Ríos. La publicación no menciona el nombre del ponente).

¹¹⁹ *OBJECCIÓN DE CONCIENCIA. SI AL EJERCER ESE DERECHO HUMANO EL PACIENTE SOLICITA RECIBIR UN TRATAMIENTO BAJO DETERMINADAS CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS CON LA RELIGIÓN QUE PROFESA, ELLO NO IMPLICA QUE EL PERSONAL MÉDICO Y DE ENFERMERÍA DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD DEBA APLICARLO DE UN MODO DIVERSO AL QUE SU ÉTICA PROFESIONAL, CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS, PROTOCOLOS Y GUÍAS MÉDICAS*, Décima Época, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 71, octubre de 2019, Tomo IV, página 3537, Amparo en revisión 90/2018, Miguel Ángel Rubio Méndez, 30 de agosto de 2018, Unanimidad de votos. Ponente: Urbano Martínez Hernández. Secretaria: Norma María González Valencia.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis aislada 2ª.CXXVIII/2015, sostiene: *...En este sentido, las restricciones constitucionales encuentran sustento también en el propio texto del instrumento internacional en cita, pues se tratan de una manifestación soberana del Constituyente Originario o del Poder Revisor de la Norma Fundamental, en el que se incorporan expresamente este tipo de finalidades en la Constitución General.*¹²⁰

F) Reglas a las que está sujeto al Poder Reformador. Desafortunadamente, las anteriores tesis no abordaron dentro del sistema de fuentes constitucional las reglas a las que está sujeto el poder reformador. Se intentará desprender dichas reglas del artículo 135 constitucional, el cual contiene la única norma que le permite la producción de otras normas en el mismo nivel jerárquico, por medio de la adición o reforma, pero sujeto a dos reglas, a saber: una de competencia y otra de procedimiento. Para ello, nos guiaremos de los puntos de vista acerca de los límites de competencia, así como de la naturaleza jurídica y fundamento de la regla de procedimiento en el sistema de fuentes, expuestos por el jurista español Carlos de Cabo Martín.¹²¹

I. La regla de competencia otorgada al poder reformador o revisor, para adicionar o reformar la Constitución, tiene límites tanto subjetivos como objetivos.

a) Límites subjetivos: 1. No puede establecer una nueva Constitución para el Estado mexicano, por medio de la adición o reforma, porque es un poder constituido, fundado, no fundante; 2. Solamente puede realizar adiciones o reformas a la Constitución, para que formen parte de ella; 3. No puede adicionar o reformar las reglas de competencia y procedimiento a las que está sujeto, porque sería darse funciones que el poder constituyente no le

¹²⁰ *RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.* Décima Época, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, página 1299, Amparo directo en revisión 6065/2014, Sergio Abundiz Hernández, 5 de agosto de 2015, cinco votos de los ministros. Amparo directo en revisión 583/2015, Citlali Griselda Godínez Téllez, 9 de septiembre de 2015, unanimidad de 4 votos.

¹²¹ CABO MARTÍN, Carlos de, *La Reforma constitucional*, España, Trotta, 2003, pp. 27-60.

confirió, lo cual vulneraría la rigidez y la supremacía de la Constitución establecida por el poder constituyente.

b) Límites objetivos. Se derivan de las propias exigencias de la Constitución que la condicionan; por ende, una adición o reforma constitucional no puede modificar el núcleo de los límites o principios constitucionales, los cuales consideramos consisten en: 1. Los derechos fundamentales humanos y garantías de los mismos; 2. Los fines del proyecto nacional; 3. Las propiedades y bienes del dominio de la nación; 4. Las áreas estratégicas y rectoría de las áreas prioritarias; 5. El federalismo; 6. La república representativa y democrática de gobierno; 7. La división de poderes; 8. La separación Iglesia-Estado; 9. La supremacía constitucional; y 10. La justicia constitucional.

II. La regla de procedimiento para adicionar o reformar la Constitución, dispone que: a) La adición o reforma se inicia en alguna de las Cámaras del H. Congreso de la Unión; b) La adición o reforma requiere de la votación de las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, en cuyo caso continúa el procedimiento; c) Todas las legislaturas de los estados y la de la Ciudad de México deben participar en la aprobación o no de la adición o reforma; d) Cada legislatura para aprobar la adición o reforma requiere de la votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes; e) Para que la adición o reforma llegue a formar parte de la Constitución, se requiere que sean aprobadas por el H. Congreso de la Unión y por la mayoría de las Legislaturas de los estados y la de la Ciudad de México; f) El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente debe hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaración de haber sido aprobada la adición o reforma.

IX. Reflexiones conclusivas

En un Estado Federal por naturaleza existe una soberanía dual: la del Estado y la de sus miembros que forman una Federación; de este modo, cada soberanía tiene reservada su facultad para gobernarse mediante leyes, como son las de carácter penal tanto sustantiva como adjetiva; por

ende, de origen existe una dispersión legislativa, pero no por ello debe ser heterogénea. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América existe la *Bill of Rights* y la *Amendment XIV*, que eran aplicables a nivel federal, pero la Suprema Corte, a partir de los años 60 del siglo pasado las proyectó al ámbito local; es decir, son aplicables para los estados miembros, con lo cual se realizó una unificación de derechos a nivel constitucional para todo el país. México, que también es un Estado federal, desde su Constitución de 1917 dio alcance nacional a las entonces llamadas garantías individuales.

Sin embargo, en un nivel inferior, en el de la ley, en los Estados Unidos de América y en México se conservó la facultad de dichas soberanías para expedir sus leyes penales, sustantiva y procesal, lo que genera –como se ha dicho– una dispersión legislativa y heterogeneidad que puede o no contradecir principios constitucionales, con lo que surge la necesidad de uniformar tales leyes penales.

Esta necesidad de uniformar las leyes penales, se advierte en los Estados Unidos de América con su Código Penal Modelo. Pero en el caso de México, han existido tendencias no solamente para uniformar la legislación penal, sino para unificarla. Al respecto, es importante distinguir entre la uniformidad y la unificación de las leyes penales, ya que tienen consecuencias constitucionales diferentes.

La uniformidad de las leyes penales comenzó a plantearse desde los años 30 del siglo pasado por el entonces Partido Nacional Revolucionario, como parte de una política criminal para combatir la delincuencia que iba en aumento y que había causado alarma e inquietud social. La uniformidad de las leyes penales pretendió realizarse unificando la doctrina técnica y práctica de la legislación penal, por medio de un Código Penal Tipo, el cual deberían tomar como base los estados para uniformar la legislación penal. En cambio, la tendencia unificadora de la legislación penal surgió a partir de los años 50's del siglo pasado, cuyo objetivo era la "federalización" de las leyes penales, y para ello se requería reformar el artículo 73 constitucional, a efecto de otorgar la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes penales, sustantiva y procesal, de aplicación nacional por todas las autoridades de procuración y administración de justicia.

Esta necesidad de uniformar o unificar las leyes penales pudo evitarse si los códigos penales y de procedimientos penales de los estados se hubiesen ajustado a los principios constitucionales con óptima técnica jurídica, y combatido la manipulación de la norma penal y corrupción en su aplicación.

Más allá de la posibilidad constitucional de unificar o no la legislación penal, la unificación por sí misma no es la solución, en razón de que para su operatividad requiere de otros aspectos; es decir, que los operadores jurídicos de dicha legislación tengan unificados sus criterios de aplicación de la misma, lo cual implica la capacitación de todos ellos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá que llevar a cabo esa labor de unificación de criterios, a través de protocolos de actuación para jueces, de sus métodos hermenéuticos para emitir criterios interpretativos a la luz de la Constitución, tratados internacionales en materia de derechos humanos; y además con el apoyo de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a efecto de delimitar la aplicación de la legislación penal, para evitar alguno de los problemas que tiene Brasil, como es el caso de los llamados jueces progresistas, en los que se insertan tanto los garantistas como los conservadores, quienes crean un sistema penal garantista y un sistema penal eficiente, respectivamente, partiendo de la misma legislación.

Uno de los beneficios de la unificación de la legislación penal, en el ámbito sustantivo, sería el contar con una política criminal nacional integral en el marco de la seguridad pública, lo cual permitirá coordinar acciones de prevención del delito en zonas geográficas de altos índices delictivos; de intercambio de información sobre el tipo de delitos, *modus operandi* y lugares de operación de la delincuencia organizada para el diseño de estrategias preventivas y represivas, así como estrategias proactivas. Esto también permitirá una planeación global de los recursos económicos y la canalización de los mismos para las zonas geográficas que lo requieran prioritariamente, etc.

En un contexto de unificación de la legislación penal sustantiva, se deben tener presentes diversas interrogantes que deben ser objeto de reflexión, tales como:

¿En el Código Penal Único se incluirían solamente los delitos ordinarios o también los delitos especiales previstos en diversos códigos y leyes?¹²²

¿El Código Fiscal de la Federación y las leyes federales que prevén delitos especiales, las aplicarán las autoridades de procuración e impartición de justicia locales o serán de la exclusiva competencia de las autoridades federales de procuración e impartición de justicia?

¿Las leyes generales que regulan la materia penal sobre ciertos delitos como la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y 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, serán delitos de aplicación exclusiva de las autoridades federales; o bien tales delitos se incluirán en el Código Penal Único?

¿La Ley General de Víctimas, dejará de ser general?

¿Es conveniente dejar a las Legislaturas Locales la facultad para expedir la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada entidad federativa; o bien, también es necesario que esa facultad solamente la tenga el Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica del Ministerio Público Única y la Ley Orgánica de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas?

122 Concretamente los siguientes: Código Fiscal de la Federación; Ley de Ahorro y Crédito Popular; Ley de Amparo; Ley de Concursos Mercantiles; Ley de Instituciones de Crédito; Ley de la Propiedad Industrial; Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; Ley de Migración; Ley de Sociedades de Inversión; Ley de Uniones de Crédito; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley del Mercado de Valores; Ley del Seguro Social; Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Ley Federal de Instituciones de Fianzas; Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; Ley Federal de Sanidad Animal; Ley Federal de Sanidad Vegetal; Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas; Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; Ley General de Archivos; Ley General de Bienes Nacionales; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Ley General de Salud; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; 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; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en la que se señala cuáles son los delitos federales); Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; Ley que Declara Reservas Mineras Nacionales los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás sustancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear y Ley sobre Delitos de Imprenta.

¿El Congreso General seguirá reservándose la facultad para conceder amnistías por delitos federales o el poder reformador se las concederá a los congresos locales?

¿El Poder Ejecutivo Federal seguirá teniendo la facultad para otorgar indultos a los reos sentenciados del fuero federal y del Distrito Federal; o el poder reformador, ampliará esa facultad para los reos sentenciados por tribunales locales; o la seguirá conservando el Poder Ejecutivo de las entidades federativas?

¿Será indispensable facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley de Policía de Investigación Única, para crear una policía nacional?, etc.

Es pertinente mencionar que gran parte de los motivos esgrimidos para la unificación de la legislación penal sustantiva se han erosionado con reformas y con el reconocimiento de los derechos humanos y sus garantías, por lo que es factible uniformar la legislación penal sustantiva con un modelo de código penal que tome en cuenta los tratados internacionales para su armonización con los compromisos internacionales adquiridos por México.

La unificación de la legislación penal sustantiva encierra una pugna, entre quienes consideran que con ella se violaría el principio del federalismo y los que estiman que no se viola tal principio, pues las entidades federativas conservarían su descentralización o autonomía.

Por nuestra parte, sostenemos que el poder reformador o revisor de la Constitución tiene una competencia limitada: sus límites subjetivos le impiden adicionar o reformar las reglas de competencia a las que está sujeto; de lo contrario, se estarían dando funciones que el poder constituyente no le confirió, vulnerando la rigidez y supremacía de la Constitución establecidas por el poder constituyente; sus límites objetivos le impiden que con una reforma o adición a la Constitución modifique el núcleo de los límites o principios constitucionales, como es el del federalismo.

En razón de los anteriores límites de competencia del poder reformador o revisor de la Constitución, una forma de superar esa pugna, no del todo deseable, pudiera ser el convocar a un congreso constituyente para prescindir del principio federalista y otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia penal, procesal penal (aunque ya la tiene) y otras materias (lo que de paso evitaría la creación de leyes generales, que ya son 49, y la federalización de otras materias; así como reducir su extensión y sistematizar y desarrollar sus principios en leyes reglamentarias).

La opinión contenida en el párrafo anterior, parte del presupuesto de que no imperen la corrupción y la incapacidad en las policías, ministerios públicos y jueces; de lo contrario, la unificación de la legislación penal sustantiva (incluso la adjetiva) será una quimera para solucionar el fenómeno delictivo y su incremento que tanto aqueja a la sociedad mexicana.

X. Fuentes de consulta

ARGUELLES, Francisco, *Un Balance de la Primera Convención Nacional Contra la Delincuencia*, Revista Criminalia de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, núms. 1-12, septiembre de 1936-agosto de 1937.

BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Traductores Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, España, Trotta, 2005.

CABO MARTÍN, Carlos de, *La Reforma constitucional*, España, Trotta, 2003.

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 2ª, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, UNAM, 1983.

_____, *Sistema Federal Mexicano*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núm. 3, julio-septiembre de 1981.

CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, *Derecho penal mexicano*, 13ª edición, México, Porrúa, 1980.

CENICEROS, José Ángel *et al.*, *La Unificación de las Leyes Penales en México y el Congreso Contra la Delincuencia*, Revista Criminalia de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, núms. 1-12, septiembre de 1936-agosto de 1937.

DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, imprenta del comercio, tomos I, II, V, VIII, X, XI, XV, XXI y XXVIII, 1876.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, 3ª edición, tomo I, México, Porrúa, 2004.

FRANCO GUZMÁN, Ricardo, “El caos de la legislación penal en México y la necesidad de transformarla en federal”, en: MORENO HERNÁNDEZ Moisés (coord.), *Globalización e Internacionalización del derecho penal. Implicaciones político-criminales y dogmáticas*, México, Editorial Ius Poenale, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *Leyes Penales Mexicanas*, tomo I, México, 1979.

INSTITUTO DE CAPACITACIÓN POLÍTICA, *1933 Historia documental*, tomo 2, México, Partido Revolucionario Institucional, 1981.

JACOBS, James B., Evolución del Derecho Penal de Estados Unidos, *La Justicia Penal en Estados Unidos, Periódico electrónico*, Temas de la Democracia del Departamento de los Estados Unidos, vol. 6, núm. 1, julio de 2001.

JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Tratado de Derecho Penal*, tomo I, 4ª edición, Argentina, Losada, 1977.

MCGEE JR., Henry W., El procedimiento penal y la revolución sin fin, en: *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, tomo II, UNAM, México, 1990.

Memoria de la Procuraduría General de la República, México, 1963.

PIRAGOFF, Donald K., “Derecho Penal Unitario en un sistema federal: la experiencia canadiense”, en: SIEBER, Ulrich y SIMON, Jan-Michael (ed.), *Hacia la unificación del Derecho penal*, 2ª. edición, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011.

PORTE-PETIT, Celestino, *Un propósito de unificación penal*, Revista Criminalia de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, año XIII, núm. 4, abril de 1947.

ROXIN, Claus, *Derecho Penal Parte General*, Traducción Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal, 1ª edición, tomo I, España, Civitas, 1997.

SABADELL, Ana Lucía, “Los problemas del derecho procesal penal único en una federación: la experiencia de Brasil”, en: SIEBER, Ulrich y SIMON, Jan-Michael (ed.), *Hacia la unificación del Derecho penal*, 2ª. edición, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011.

SIEBER, Ulrich y SIMON, Jan-Michael (ed.), *Hacia la unificación del Derecho penal*, 2ª. edición, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

SIEYES, Emanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, España, Alianza, 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª edición, México, Porrúa, 1999.

UROS RAMÍREZ, Gerardo Armando, *El cuerpo del delito y la responsabilidad penal*, 1ª edición, México, Porrúa, 2004.