

La unificación de la legislación penal

Olga Islas de González Mariscal*

I. UNIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PENAL

1. Antecedentes

A) EL TEMA de la unificación de la legislación penal en México ha transitado un largo camino, que no se puede soslayar; por tanto, aunque sea brevemente, me referiré a él. Pero empezaré por señalar que en la actualidad, en México, tienen vigencia 33 códigos penales; es decir, 31 códigos estatales, el del Distrito Federal y el Federal; a ellos se puede agregar el concerniente a la justicia militar. Esta diversidad de códigos penales ha dado margen al caos legislativo que padecemos, mismo que ha propiciado la impunidad y la injusticia.

Es importante dejar constancia de que los miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y la Academia como institución, desde hace más de 75 años, han venido manifestado, públicamente, su posición responsable, racional y realista a favor de la unidad legislativa penal. De ello da cuenta la doctora Elisa Speckman en un acucioso trabajo en el que, de manera muy puntual, recoge, en un número especial de la revista *Criminalia*,¹ las ideas más importantes vertidas en estudios realizados durante todos esos años.

La historia documenta que en consideración a las primeras ideas emitidas a este respecto por los fundadores de la Academia, y a la vez, redactores del Código Penal de 1931, en el plan sexenal del presidente Lázaro Cárdenas se acordó trabajar, dentro de un programa de política criminal, sobre la unidad legislativa penal. Con ese motivo, en

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

¹ “*Hacia la Unificación de la Legislación Penal. Aportes de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*”, año LXXIX, núm. 1, enero-abril, México, Porrúa, 2013.

1936 (convocada por la Secretaría de Gobernación), se llevó a cabo la “Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal y la lucha contra la delincuencia”. En ese evento, los reconocidos penalistas redactores del código penal —José Ángel Ceniceros, Alfonso Teja Zabre, Luis Garrido, Raúl Carrancá y Trujillo y Francisco González de la Vega— presentaron un enjundioso estudio sobre el tema. En su proyecto unitario proponían tener como base el Código Penal de 1931,² que había sido tomado como modelo en la mayoría de las entidades federativas.

De ahí en adelante la idea de la unificación fue persistente. En 1940, don Raúl Carrancá y Trujillo, principal impulsor de esta propuesta, en un ciclo de conferencias sobre derecho penal organizado por la UNAM, pronunció una magnífica y muy documentada conferencia sobre “la unificación de la legislación penal mexicana”. El doctor Carrancá, en esa conferencia³ y en diversos estudios, abordó, con mucha puntualidad, todos los aspectos importantes sobre la materia. Hizo referencia precisa de las leyes que nos rigieron durante la Colonia, subrayando que tal legislación prolongó su vigencia por más de medio siglo; reseñó el panorama existente en los primeros años de la Independencia, en los ámbitos jurídico y político, hasta llegar a la adopción del federalismo. Asimismo, narró la forma como fue apareciendo la multiplicidad de códigos penales, y resaltó los inconvenientes alojados en esa multiplicidad.

Como estos actos públicos vinieron otros varios. En 1963, hace justamente 52 años, en el Segundo Congreso de Procuradores de Justicia de toda la República,⁴ organizado por el entonces procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, doctor Fernando Román Lugo, partidario de la tesis unitaria, se programó como tema a debatir, precisamente, la unificación de la legislación penal, tanto sustantiva como adjetiva. En ese Congreso presenté una ponencia

² En la primera etapa de la Convención se aprobó, entre otros puntos, para lograr la unificación de la legislación penal en toda la República, que se tomara como Código tipo el “Código Penal del Distrito y Territorios Federales de 1931...” (Memoria Sintética de la Primera Convención Nacional, Secretaría de Gobernación, México, 1937, p. 8).

³ Pronunciada el 2 de septiembre, en el salón de actos “El generalito”, de la Escuela Nacional Preparatoria, en el evento organizado por la Asociación Cultural Universitaria.

⁴ Llevada a cabo del 4 al 11 de mayo, en la Unidad de Congresos del Centro Médico.

sobre el tema. Entre otros razonamientos, afirmé que “la diversidad de normas aplicables a la misma materia y la falta de coordinación de esfuerzos en la consecución de un mismo fin, nunca será ambiente propicio para el desarrollo de una política criminal científica y moderna que responda a las necesidades actuales y siempre cambiantes de una sociedad determinada”.⁵

Más recientemente, en noviembre de 2004, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en coordinación con el Instituto Max-Planck de Derecho Penal, la Fundación Konrad Adenauer y la Academia Mexicana de Ciencias Penales, organizó un Congreso Internacional que tuvo como finalidad analizar la posibilidad de unificar la legislación penal en México y en el mundo.⁶ En la presentación (por parte del Instituto Nacional de Ciencias Penales) se puntualizó que

El vasto marco jurídico... dificulta la coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables de procurar justicia; motiva criterios de interpretación judicial contradictorios; posibilita que conductas idénticas sean tipificadas en forma diversa; permite criterios de punibilidad que establecen mínimos y máximos divergentes para un mismo tipo penal en distintas entidades federativas; y, en suma, contribuye a la impunidad.

En ese mismo Congreso, en representación del Instituto Max-Planck, en el discurso inaugural Ulrich Sieber Hans-Jörg Albrecht y Jan-Michael Simón fueron muy claros al señalar:

El fundamento de todo Derecho Penal es la claridad e inequívocidad de sus reglas y la falta de contradicciones en el sistema de normas... este fundamento es abandonado cuando diferentes normas dirigidas hacia un mismo destinatario prevén distintas consecuencias para el mismo comportamiento social... y así tampoco a la hora de cumplir su función específica *social*, de dirigir el comportamiento por medio del establecimiento de la previsibilidad respecto de las consecuencias para el propio comportamiento (p. XXI).

⁵ “Unificación de las leyes penales”, *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, año XXIX, núm. 8, agosto de 1963, pp. 421-426; *ibidem*, *Revista Mexicana de Derecho Penal*, México, segunda época, núm. 27, septiembre de 1963, pp. 79-86; Memoria del II Congreso de Procuradores, México, 1963.

⁶ El Congreso tuvo como rubro general: *Hacia la unificación del derecho penal. Logros y desafíos de la armonización y homologación en México y en el mundo*, Memoria, Inacipe, Max-Planck Institut, México, 2006, p. XXI.

B) Una vez registrados estos significativos eventos, por el corto tiempo asignado a mi plática, no me referiré a cuestiones históricas relativas a los problemas y a la situación por la cual México, desde la Constitución de 1824, como rechazo al sistema centralista, se constituyó en un Estado federal; sin embargo, sí es necesario resaltar que con ese fundamento empezaron a surgir los diversos códigos de los estados: el primero, de Veracruz, en 1835; el segundo, del mismo estado, en 1869. En 1871 se expide el primer Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, y de ahí en adelante aparecen en los demás estados.⁷

No obstante, en aquellos años, la multiplicidad de ordenamientos no generó mucha discordancia entre ellos; pues en su mayoría siguieron las pautas del código federal.

Ahora, como se advierte, la situación es muy distinta; la uniformidad se fue perdiendo en razón de que cada ordenamiento penal ha tomado su propia ruta.

Cabe subrayar que el tema de la unificación ha sido sobradamente tratado. Los iuspenalistas han abordado todo a este respecto.⁸ Han pormenorizado las razones por las que es necesaria la existencia de un código penal único. Se han referido a los trabajos iniciados en Chile desde 1963 con el fin de armonizar la legislación penal en Latinoamérica mediante la elaboración de un código penal tipo.⁹ En esta trascendente labor participaron académicos y juristas mexicanos, entre otros, don Raúl Carrancá y Trujillo.¹⁰ Asimismo, han aludido, incluso, a los esfuerzos que la Unión Europea ha llevado a cabo para estructurar un

⁷ Surgieron, en muy pocos años, tomando como modelo el Código Penal de 1871: el de Sinaloa en 1873, el de Puebla en 1875, el de Aguascalientes en 1879, el de Sonora en 1884 y el de Hidalgo en 1894.

⁸ Han trabajado sobre el tema los siguientes miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales: Raúl Carrancá y Trujillo, José Ángel Cenicerros, Francisco González de la Vega, Raúl F. Cárdenas, Celestino Porte Petit, Luis Fernández Doblado, Ricardo Franco Guzmán, Sergio García Ramírez, Olga Islas de González Mariscal, Moisés Moreno Hernández, René González de la Vega, Jorge Nader Kuri, Miguel Ontiveros Alonso, Jesús Zamora Pierce.

⁹ La Convocatoria para la realización de los trabajos la hizo el Instituto de Ciencias Penales de Chile, presidido por el reconocido penalista Eduardo Novoa Monreal.

¹⁰ En la primera reunión, celebrada en 1963, participaron Luis Fernández Doblado, Ricardo Franco Guzmán y Arnulfo Martínez Lavalle. La comisión la presidió don Luis Garrido.

modelo que armonice los ordenamientos penales de todos los países que la integran. También han apuntado soluciones sobre cómo emprender esa unificación en México.

C) Ante esta situación, ahora sólo puntualizaré algunas de las múltiples razones que muestran la necesidad de un código penal único:

1. Si entendemos que el derecho penal tiene como finalidad la protección de aquellos bienes jurídicos que por su jerarquía se estiman indispensables para hacer viable la vida en sociedad (la convivencia humana) y el desarrollo integral y democrático de la propia sociedad, es absurdo que en un mismo país se considere que esos bienes varían de valor de una entidad federativa a otra; es decir, se protejan en forma diferente en cada estado de la Federación; Carrancá afirmaba que lo penal pertenece al orden público y esto no puede ser vario en un mismo país y en una misma sociedad humana.

2. Por otra parte, un código penal único —se ha dicho reiteradamente— permitirá contar con un instrumento que dé certeza a la justicia y que posibilite la estructuración de una política criminal coherente y científica que responda a las necesidades de nuestro país.

3. La dispersión y desarticulación de las normas penales determinan que se dé trato desigual a personas que realizan conductas delictivas de la misma clase y en similares circunstancias, con lo cual se violan los principios de igualdad y de certeza.

4. Específicamente, en cuanto a las penas, particularmente en lo tocante a la pena de prisión, el problema es grave; por un lado, se advierte la disparidad de las punibilidades (en cuanto a mínimos y máximos) entre los estados; y por otro, el incremento de las penas ha llegado a extremos irracionales, rompiendo con el principio de proporcionalidad. Así tenemos, en cuanto al máximo de punibilidad, que sólo en dos estados (Guanajuato y Michoacán), dicho máximo es de 40 años, en trece estados (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas) es de 50 años; en tres (Guerrero, Nuevo León y Sonora) es de 60; en siete (Chihuahua,¹¹ Distrito Federal, Durango,

¹¹ El Código Penal del Estado de Chihuahua dispone en el artículo 32: “La prisión consiste en la privación de la libertad personal. Puede ser temporal o vitalicia, según lo disponga este Código. En el primer caso, su duración no será menor de seis meses ni mayor de setenta años. En el segundo caso, se denominará cadena perpetua o prisión vitalicia, y consiste en la privación de la libertad personal por todo el tiempo de vida del responsable del delito”.

Puebla,¹² San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz) es de 70; en uno (Morelos) es de 80 años; en otro (Oaxaca) es de 105; en uno más (Chiapas) es de 110, y en cinco (Chihuahua, Estado de México, Puebla, Quintana Roo y Veracruz) la prisión es vitalicia.¹³ Los mínimos también muy variados: en trece (Baja California, Campeche, Chiapas, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora y Tamaulipas) es de 3 días; en uno (Guanajuato) es de dos meses, en once (Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) es de 3 meses; en tres (Baja California Sur, Chihuahua y Quintana Roo) es de 6 meses, en Veracruz no se indica el mínimo. En dos estados de la República (Aguascalientes y Coahuila) no se determinan mínimos ni máximos de punición en la parte general.

5. Por otro lado, se han ido incorporando coyunturalmente tipos penales en unas legislaciones y en otras no. El desorden legislativo en cuanto a la tipificación de conductas es grave y hasta irracional. En la mayoría de los códigos no se sigue la directriz de ordenar los tipos penales en atención a la jerarquización de los bienes jurídicos.

6. Asimismo, no se debe olvidar que la delincuencia organizada es trasnacional¹⁴ y que con esta multiplicidad de normas penales desordenadas, y en ocasiones contradictorias y desfasadas de la normatividad internacional, es imposible garantizar la seguridad y la justicia y, como lo ha afirmado Ricardo Franco Guzmán, “de seguir manteniendo el sistema actual los únicos beneficiarios serán los delincuentes, especialmente los que integran la delincuencia organizada”.

¹² El Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla prevé en el artículo 41: “La sanción consistente en la privación de la libertad corporal será de tres días a setenta años. Sólo en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, se podrá imponer prisión vitalicia...”.

¹³ Con las precisiones que se establecen en los códigos de Chihuahua y de Puebla.

¹⁴ García Ramírez, Sergio, manifiesta lo siguiente: “No formamos parte de un mundo incomunicado, sembrado de fronteras territoriales, regionales o nacionales que impidan... la actividad criminal”. “Un signo de este tiempo es la proliferación criminal por encima de cualesquiera fronteras territoriales, merced a las crecientes posibilidades que brindan la información y el traslado de las ideas, bienes y personas”. “La unidad de la legislación penal en México. Antecedentes, iniciativas, obstáculos, razones”, *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, año LXXIX, núm. 1, enero-abril de 2013, p. 234.

2. Escollos

Paralelamente a estos razonamientos se ha manifestado, de manera reiterada, que uno de los escollos —aparentemente el más fuerte— respecto de la unidad de la legislación penal, es el relativo al sistema federal adoptado por México.

A este respecto, el doctor García Ramírez ha subrayado —con mucho acierto— que “la dispersión de facultades legislativas en el ámbito penal no es inherente a la organización político-jurídica que supone un régimen federal”, y agrega que no existe un “modelo federal” rígido como patrón universal “al que deban acomodarse todas las concreciones nacionales”, ya que “es obvio que cada Federación puede y debe adoptar fórmulas propias sobre su estructura y su desarrollo histórico, según su conveniencia y al amparo de sus propias circunstancias”.¹⁵ Se han planteado, como ejemplos de países organizados políticamente como Federación y que cuentan con un Código Penal único, entre otros, España, Alemania, Suiza, Brasil, Venezuela y Argentina.

México, no obstante estar constituido políticamente como Federación, tiene vigente un único ordenamiento en materia mercantil y en materia laboral.¹⁶

II. ACONTECIMIENTOS RECIENTES

A) A últimas fechas la pretensión persistente de implementar la unificación de la legislación penal mexicana al fin vio una luz en el camino: se dio la voluntad política del Ejecutivo Federal de instituir la.

El 1o. de diciembre de 2012 el presidente de la República, en su primer discurso, manifestó que enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional que permitiera “contar con un solo Código Penal, y otro de Procedimientos Penales Únicos y de aplicación nacional”. De manera inmediata, en el “Pacto por México”, suscrito por todos los partidos políticos en 2013, se recogió la idea del

¹⁵ *Hacia la unidad de la legislación penal mexicana. Tendencias, avances y rezagos, derecho penal*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2015, p. 102.

¹⁶ Desde 1880 tenemos un código de comercio vigente para toda la República, tanto en el fuero común como en el federal. Respecto de la materia laboral, en 1929 se reformó la Constitución federal para otorgarle carácter federal a esta materia y, en 1931, entró en vigor la Ley Federal del Trabajo.

presidente en los “Acuerdos para la Seguridad y la Justicia”, y en el subrubro 3.4 se estatuyó, expresamente, el compromiso de “Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos”.¹⁷

Este pronunciamiento tuvo una gran recepción no sólo por los especialistas en la materia penal, sino por todos aquellos sectores sociales preocupados por la justicia penal y la seguridad pública. La Academia Mexicana de Ciencias Penales acogió, con gran entusiasmo, ese importante compromiso que durante muchas décadas había anhelado.¹⁸

Es oportuno apuntar que años antes, en 2007 (9 de marzo), un año anterior a la reforma constitucional de 2008 —que transformó el sistema de justicia penal—, mediante Iniciativa de Decreto enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, se propuso la reforma de diversos artículos de la Constitución, entre ellos el artículo 73 en su fracción XXI, a fin de facultar al Congreso para “expedir leyes en materia penal, procesal penal y de ejecución de sentencias”, (aplicables) en “toda la República por las autoridades de la Federación, los estados y el Distrito Federal, así como determinar la competencia de cada una de ellas”.

En la exposición de motivos correspondiente se manifestó que en la iniciativa se recogían “las propuestas presentadas por varios sectores sociales en el sentido de crear un solo ordenamiento en materia penal y procedimental penal... en razón de otorgar una mayor certeza a todos los habitantes del país y, al mismo tiempo, generar una coordinación de esfuerzos en la batalla contra la impunidad”. Se anotó,

¹⁷ En el Compromiso 78 textualmente se dispuso: “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”; y en el Compromiso 79 se dijo: 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”.

¹⁸ Entre otras manifestaciones, en 2013 la Academia Mexicana de Ciencias Penales entregó una “Propuesta sobre seguridad pública y justicia penal” al equipo de transición del gobierno de la República, y, en su momento, al nuevo titular de la Secretaría de Gobernación. En la parte correspondiente se destacó: “Es conveniente contar con una legislación penal-sustantiva, adjetiva y de ejecución de sanciones-única en todo el país. La dispersión prevaleciente, en la que abundan ocurrencias y diferencias, no favorece la lucha contra el crimen y da lugar al absurdo de que el mismo delito tenga sanciones distintas según si es común o federal o según la entidad en que se cometa”.

también, que “la unificación legislativa conlleva: por un lado, la certidumbre jurídica mediante la adopción de reglas claras que permitan delimitar competencias y, por el otro, la certeza jurídica mediante la adopción de figuras delictivas únicas para todo el territorio nacional, sus respectivas consecuencias jurídicas y la sustanciación de los procedimientos”, y se destacó que tales propuestas no invadían, de ninguna forma, la soberanía de los estados que componen la Federación.

Esta iniciativa no tuvo consecuencia jurídica alguna. En cuanto a los compromisos del Pacto por México, como ya lo apuntamos, la aceptación fue unánime; consecuentemente, lo primero que procedía, de acuerdo con el criterio más generalizado, era reformar la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fórmula que de manera reciente se ha seguido en México para la asignación de facultades al Congreso de la Unión.

Sobre este particular se presentaron tres iniciativas con proyecto de Decreto; la primera el 14 de febrero de 2013,¹⁹ otra el 9 de abril²⁰ y una tercera el 24 de abril del mismo año.²¹ En tales iniciativas se manifestó resistencia y hasta oposición a la unidad penal sustantiva.

La primera de ellas sólo consideró necesario reformar los artículos 17 y 20 y únicamente se refirió al Código Único de Procedimientos Penales (a la parte adjetiva) y no al Código Penal (parte sustantiva). Se acentuó la idea de dejar “a salvo los derechos que cada una de las legislaturas considere en esa materia”.

¹⁹ Presentada por “el senador José Rosas Aispuro Torres a nombre propio y del senador Roberto Gil Zuarth del grupo parlamentario del PAN”. La reforma propuesta consistía en adicionar diversas disposiciones de los artículos 17 y 20.

²⁰ Presentada por “la senadora María del Pilar Ortega Martínez a nombre propio y de los senadores Roberto Gil Zuarth, Raúl Gracia Guzmán, Carlos Mendoza Davis y José María Martínez Martínez, del Grupo Parlamentario del PAN. Propone reformar el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73; el inciso h) de la fracción V, de la base primera del apartado C del artículo 122”, y adiciona un último párrafo al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ Presentada por “los senadores Arely Gómez González (PRI), Roberto Gil Zuarth (PAN) Manuel Camacho Solís (PRD) y Pablo Escudero Morales (PVEM), tuvo como objetivo central hacer posible: A) la Legislación Procedimental Penal aplicable en toda la República en el orden federal y en el fuero común, B) Una ley penal general que establezca las bases a las que debe sujetarse la legislación penal que expida la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, dejando a salvo la facultad de cada cual para establecer los tipos penales, y C) La legislación única de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común”.

La segunda centró su objetivo en la expedición de un código único en materia procesal y de una única ley de ejecución de sanciones penales.

La tercera iniciativa propuso únicamente reformar la fracción XXI del artículo 73 constitucional, como era lo pertinente. En dicha propuesta se incluyeron algunas razones en contra de la expedición del Código Penal Único. Se adujo que la descripción de los tipos penales y las punibilidades correspondientes incumben al legislador local, en virtud de las variadas necesidades sociales de cada entidad federativa, y de la diversa incidencia delictiva; se aludió, asimismo, al mosaico plural de costumbres y tradiciones existentes en el país. Estas ideas dejan muy claro que no se consideró que ante figuras delictivas específicas, a las que se les ha dado tratamiento distinto en los diversos códigos penales, o que no se encuentran previstas en todos ellos y que, por ende, se les ha visto como obstáculo para la unificación penal (por ejemplo el abigeato y algunos otros supuestos), la solución es muy sencilla. El legislador debe regular todas las figuras delictivas que sean necesarias, aunque en algunos estados no se apliquen, y al disponer la punibilidad puede establecer un amplio intervalo entre los mínimos y los máximos respectivos, para que el juzgador, en su actividad punitiva, determine la sanción justa y proporcional de acuerdo con las necesidades de cada región o de cada entidad federativa.²² Otro caso muy debatido, que siempre sale a la luz cuando se aborda el tema de la unificación penal sustantiva, es el de la terminación voluntaria del embarazo (el aborto), el cual se pudiera regular en un ordenamiento diferente (pudiera ser la Ley de Salud u otra ley especial).

En cuanto a la parte general, se llegó a considerar la diversidad de trato en materias como el dolo, la legítima defensa y el error de prohibición, problemas doctrinarios que no pueden mantenernos en la dispersión legislativa penal, que imposibilita la política criminal que necesitamos para enfrentar a la delincuencia cruenta y expandida que padecemos.

²² García Ramírez, Sergio, afirma: “Es obvio que si algunas conductas de suyo ilícitas no se realizan en determinados lugares y en otros sí, sólo en éstos serán perseguibles y sancionadas. Y lo es que el amplio tramo para el ejercicio del arbitrio judicial en materia de punibilidades permitirá aplicar a los responsables de cada hecho punible la sanción que resulte racional, proporcional y equitativa”. “La unidad de la legislación penal en México: antecedentes, iniciativas, obstáculos, razones”, *Revista Criminalia*, México, año LXXIX, núm. 1, enero-abril de 2013, p. 245.

Con todos esos razonamientos, poco convincentes, no obstante aceptar que la diversidad legislativa da lugar a resoluciones contradictorias respecto del mismo problema, se excluyó la expedición del Código Penal Único y se propuso 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, dejándose a salvo la facultad de cada cual (*sic*) para establecer o excluir los tipos penales”. Dicha propuesta se descartó en el dictamen final del Senado.

Es necesario anotar que antes de concluirse los debates sobre las iniciativas que dieron origen al Código Único de Procedimientos Penales, específicamente antes de que se presentara la segunda iniciativa, fechada el 9 de abril de 2013 (a la cual ya nos hemos referido), se presentó una iniciativa por parte de la diputada Zuleyma Huidobro González, del partido Movimiento Ciudadano, en la que se proponía la expedición del “Código Penal Único” (consta en la Gaceta Parlamentaria del 19 de mayo de 2013).

En la exposición de motivos se argumentó: “Está demostrado que uno de los obstáculos a vencer en la lucha contra la delincuencia es la existencia de 33 códigos penales diferentes para un solo territorio geográfico... que regulan, en forma diferente, los tipos penales, los elementos que lo integran, las sanciones, su gravedad y modalidades”, y se agregaba que esa multiplicidad de ordenamientos es la que “ha dado origen a un orden penal nacional con graves deficiencias, en su aplicación, en su interpretación y en la adopción de un frente común en contra de la delincuencia”. Como es sabido, esta iniciativa no se debatió junto con las otras. Ante esta determinación el proceso legislativo siguió su curso.

Después del estudio y debate correspondiente de las tres Iniciativas, la Cámara de Senadores, al aprobar la reforma constitucional al artículo 73, en la fracción XXI, inciso c), lamentablemente sólo facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, “que regirán en la República en el orden federal y en el fuero común”, y dejó fuera al Código Penal Único para toda la República.

Así, aprobada la reforma por el Senado, el 29 de abril de 2013 se turnó la minuta a la Cámara de Diputados. Todavía en ese momento la Academia Mexicana de Ciencias Penales hizo su último intento para

que se reconsiderara la reforma y se incluyera el código penal;²³ desafortunadamente no se tuvo éxito.

En el dictamen de la Cámara de Diputados (publicado el 17 de julio de 2013 en la Gaceta Parlamentaria de la propia Cámara) se subrayó que: contar con una legislación adjetiva única no iba en contra del pacto federal ni vulneraba la soberanía de los estados, en razón de que “nuestro sistema de derecho positivo tiene la flexibilidad de que puedan existir diversas normas de aplicación general, y no se ha visto afectado el federalismo, ni mucho menos la propia soberanía estatal”, y a manera de ejemplo se cita la legislación laboral, la mercantil, y las concernientes a la materia fiscal, enfocadas a resolver problemas de sus diversos ámbitos de competencia.

En el debate relativo, el diputado César Moreno Rivera destacó que

la pluralidad de legislaciones procesales propicia situaciones de injusticia y de arbitrariedad que en su aplicación atentan contra el derecho fundamental de igualdad, reconocida tanto por nuestra Constitución Federal como por diversos tratados internacionales, en virtud de que actualmente a quien se le imputa la comisión de un delito es tratado de manera diferente dependiendo del lugar en que lo cometió.

El trabajo legislativo finalmente culminó con la aprobación de la reforma por parte de las legislaturas de los estados; y el 8 de octubre de 2013 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, la adición del inciso c) a la fracción XXI del artículo 73 constitucional. En tal virtud, continúan vigentes los 33 códigos penales y, por tanto, la dispersión normativa en materia penal sustantiva.

Ante tal situación, procedía avocarse a la elaboración del Código Procesal Penal Único.

²³ En el desplegado publicado en el periódico *Reforma*, del 20 de junio de 2013, se manifestó lo siguiente: “Consideramos absolutamente necesario y plenamente justificado que se faculte al Congreso de la Unión para expedir el Código Penal Único para toda la República. Esto resolvería los notorios problemas que suscita la existencia de más de treinta códigos penales en nuestro país, y nos permitiría contar con un instrumento eficaz al servicio de la seguridad y la justicia”.

“El proyecto aprobado por el Senado de la República no faculta al Congreso de la Unión para emitir el Código Penal Único. Deploramos esta omisión e invitamos respetuosamente a los integrantes de ambas Cámaras legislativas a reconsiderar la reforma aprobada por el Senado. Es indispensable que México cuente, por fin, con un solo Código Penal”.

III. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Con la finalidad de formular el Código Nacional de Procedimientos Penales se presentaron tres iniciativas con proyecto de Decreto. Una, presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2011; otra, por el Partido Verde Ecologista de México, en 2012, y una tercera, por senadores unidos pertenecientes a diversos partidos, en 2013. Las tres iniciativas se turnaron para su estudio a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado de la República, que fungió como Cámara de origen.

La Cámara de Senadores recibió el Anteproyecto de Dictamen (de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda) sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales el 17 de octubre de 2013 y lo aprobó muy rápidamente (el 5 de diciembre del mismo año), después de lo cual lo turnó a la Cámara de Diputados. Esta Cámara, en su carácter de revisora, aprobó (en lo general) el Anteproyecto el 5 de febrero de 2014 y, finalmente, al concluir el proceso legislativo, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014.

La expedición del Código fue muy aplaudida y generó grandes esperanzas. Al fin se habían superado los paradigmas tan arraigados sobre la imposibilidad de unificar la legislación penal, aunque sólo fuera en el ámbito adjetivo penal. Esta unificación, que terminaba con la dispersión normativa existente en materia procedimental penal, constituyó un hecho histórico para México. Sin embargo, de inmediato comenzaron a manifestarse múltiples críticas muy bien fundamentadas.

Como es sabido, el ordenamiento contiene aciertos y desaciertos.

B) Se ha reiterado que uno de los objetivos centrales fue el agilizar los trámites y reducir los tiempos y esfuerzos en el desarrollo del procedimiento, lo cual sería loable siempre y cuando no fuese en detrimento de la auténtica justicia penal. Este detrimento ocurre en diversos aspectos, entre otros, la terminación anticipada del procedimiento y los criterios de oportunidad, que aunque ya están postulados en nuestra carta magna (artículo 20, apartado A, fracción VII, y artículo 21, párrafo séptimo), se debió reflexionar sobre los límites de su regulación. Asimismo, se han cuestionado la negociación de la justicia y los mecanismos alternos de solución de conflictos. Otro punto vulnerable es la inclusión indebida de diversas materias que corresponden al derecho penal sustantivo, etcétera.

Como consecuencia de las críticas propositivas de los especialistas, particularmente de los miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, sobrevino un periodo para modificar algunas cuestiones antes de su entrada en vigor. En este periodo se han reformado diversos artículos.

El 25 de noviembre de 2014 se presentó una iniciativa en la Cámara de Senadores, con numerosas reformas.

De acuerdo con el artículo segundo transitorio:

...entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión, previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, de la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

Como consideración final quiero subrayar que la justicia penal requiere de transformaciones profundas. El proceso de internacionalización ha generado la necesidad de vínculos interestatales que obviamente repercuten en la estructuración de la política criminal que requerimos.

Se viven serios y complejos problemas, tales como la delincuencia organizada y transnacional que nos arrasa, la crisis del sistema de justicia penal, la impunidad, la corrupción, la inseguridad, la violencia (individual, de grupo y estructural), que no han alcanzado solución.

Reflexionemos sobre todos estos problemas y continuemos esforzándonos para combatir, desde nuestros espacios, los problemas que aquejan al país.