

LEY SUPREMA Y SISTEMA PENAL: ALGUNOS DESARROLLOS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Advertencia*. II. *La función penal en la Constitución*. III. *Decisiones penales fundamentales*. IV. *La “solución” normativa*. V. *Reformas a las Constituciones de 1857 y 1917*. VI. *Dispersión y concentración legislativa*. VII. *La promesa de 2012*. VIII. *Leyes generales y otras novedades*.

I. ADVERTENCIA

Este artículo se destina a la celebración colectiva de la Constitución de 1917, tarea promovida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me atengo al espacio autorizado a los colaboradores de la obra y al plazo señalado para la entrega de los ensayos. No pretendo ofrecer aquí una revisión original de esta materia, a la que he dedicado otros trabajos, que son el fundamento y la fuente del que ahora presento.¹ Me valdré de aquéllos —lo menciono desde luego, con énfasis— para brindar un panorama concentrado de algunos extremos del sistema constitucional previsto por las Constituciones mexicanas. En consecuencia, extraigo de ellos la información y los comentarios que ahora presento.

En esta advertencia —que explica al lector las características del presente texto, su origen, alcances y limitaciones— debo mencionar que los temas reunidos en el

¹ Aludo al artículo “El sistema penal constitucional”, contenido en el tomo VII de la obra colectiva *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2010, pp. 1-91, que constituye una revisión sobre el desenvolvimiento del orden penal constitucional en el periodo indicado en el título de la obra. Ese artículo ha sido actualizado y convertido en un libro, con la colaboración de los abogados Laura Martínez Breña y Eduardo Rojas Valdez, para la serie de publicaciones conmemorativas de la Constitución de 1917, a cargo del Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, bajo la dirección de la doctora Patricia Galeana. Otro trabajo del que me he valido para la elaboración del presente es mi libro *La Constitución y el sistema penal: 75 años (1940-2015)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2016.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

panorama se refieren sobre todo a la presencia de la materia penal en el ordenamiento constitucional, lo que he llamado las decisiones políticas fundamentales del sistema penal contenidas en la Constitución, al federalismo proyectado sobre el ordenamiento penal y a las reformas acogidas en éste a partir de 1917, que han sido numerosas y relevantes, sobre todo las expedidas en estos años de “reforma torrencial” urgida por preocupaciones sociales —convertidas en apremios políticos— a propósito de la manifiesta inseguridad pública y de las deficiencias de la justicia penal que padece la sociedad mexicana.

En este trabajo aludiré ocasionalmente a los ordenamientos constitucionales históricos, así como a planes y proyectos con los que se pretendió orientar, en el más alto peldaño normativo, el sistema penal mexicano. Dejo fuera, salvo por ocasionales menciones, los ordenamientos secundarios, tanto de los primeros años de la vida independiente —en los que persistió la normativa colonial—² como de la segunda mitad del siglo XIX, época en la que aparecieron, por fin, las grandes codificaciones.³ Todavía pudo señalar Carranza ante el Constituyente de Querétaro: “El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantada la dominación española”.⁴ Tampoco me internaré en los códigos y leyes especiales expedidos a partir de la reforma penal de 1931, y sobre todo, como dije, en los años recientes que se caracterizan por una insólita “fecundidad legislativa” en materia penal, que permite recordar la elocuente invocación de Zagrebelsky acerca del “legislador motorizado”.⁵

II. LA FUNCIÓN PENAL EN LA CONSTITUCIÓN

Se ha observado que en el conjunto de las relaciones entre el poder público y el individuo, presididas por la norma constitucional, sobresalen las concernientes al

² Se mantuvo el orden colonial: “nosotros por desgracia —expresó Valdés a la mitad del siglo XIX— no tenemos aún código alguno, y nos regimos por (las) leyes (españolas), con algunas variantes... mientras llega el día feliz en que se consume esa gran obra”. Valdés, Ramón Francisco, *Diccionario de jurisprudencia criminal mexicana: común, militar y naval; mercantil y canónica; con todas las leyes especiales que rigen en la República en materia de delitos y penas*, México, Tipografía de V. G. Torres, 1850, p. 127. La legislación penal era “la más incompleta y defectuosa, y la que en mayor desacuerdo está con nuestra civilización, con nuestras costumbres y con nuestras prácticas”. Roa Bárcena, Rafael, *Novísimo Sala Mexicano, o ilustración del derecho real de España*, con las notas del señor licenciado D. J. M. de Lacunza, corregida y aumentada por los señores don Manuel Dublán y don Luis Méndez, México, Imprenta del Comercio de N. Chávez, a cargo de J. Moreno, 1870, t. II, p. 6.

³ Destaca la obra del magistrado Fernando J. Corona, que dotó a Veracruz de los códigos penal, de procedimientos penales, civil y de procedimientos civiles de 1869. Más tarde llegaron el Código Penal para la Federación y el Distrito Federal, elaborado por una comisión presidida por el ministro de Justicia del presidente Juárez, Antonio Martínez de Castro, y los correspondientes procesales, desde entonces diferentes, uno para la Federación, otro para el Distrito Federal. Sólo entonces se recibirían las disposiciones constitucionales, sistemáticamente, en ordenamientos completos que habrían de multiplicarse hasta colmar, por obra del régimen federal, el paisaje penal de la República.

⁴ *Los presidentes de México ante la nación*, México, LII Legislativa, Cámara de Diputados, 1985, t. II, p. 118.

⁵ *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995, p. 39.

LEY SUPREMA Y SISTEMA PENAL: ALGUNOS DESARROLLOS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

delito, al delincuente y a las consecuencias jurídicas de la conducta ilícita, porque expresan la máxima afectación posible y admisible de los derechos y las libertades individuales.⁶ El sistema penal limita la libertad, pero también “crea libertad”, señala Jescheck.⁷ En otros términos, aquel sistema se halla simultáneamente legitimado y acotado por los derechos del hombre.⁸ La ley suprema consagra los valores y principios cuya tutela provee el sistema penal con especial acento.⁹ En fin, la Constitución es el “fundamento y punto de partida” de la ley penal, que “determina las bases del *ius puniendi* y previene las garantías de seguridad jurídica”.¹⁰

En este orden de consideraciones no podría omitir la mención de nuestros clásicos. Cesare Beccaria destacó: “En caso de haber una exacta y universal escala de las penas y de los delitos, tendríamos una común y probable medida de los grados de tiranía y de libertad y del fondo de humanidad, o de malicia, de todas las naciones”.¹¹ Por su parte, Manuel de Lardizábal y Uribe sostuvo: “Nada interesa más a una nación que el tener buenas leyes criminales, porque de ellas depende su libertad civil y en gran medida la buena constitución y seguridad del Estado. Pero acaso no hay una empresa tan difícil como llevar a su entera perfección la legislación criminal”.¹² En esta línea se inscribiría Mariano Otero, constitucionalista, politólogo, pero también conocedor y reformador del orden penal: “La legislación criminal... es a la vez el fundamento y la prueba de las instituciones sociales”.¹³

La política criminal alojada en la Constitución —así sea implícitamente— posee un sustento ideológico.¹⁴ En efecto, “tanto la dogmática como la política criminal están ligadas a ciertas ideologías”.¹⁵ Pero esa política también deriva, evidentemente, de la circunstancia que preside o rodea el precepto constitucional. El “genio” y la “figura” de las normas penales nacionales estuvieron determinados en buena medida por la violencia que caracterizó la vida ordinaria de la nación y la

⁶ “La verdadera sanción de las leyes políticas —señaló Alexis de Tocqueville— se encuentra... en las leyes penales”. *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 274.

⁷ Jescheck, Hans-Heinrich, *Tratado de derecho penal. Parte general*, Barcelona, Bosch, 1982, p. 5.

⁸ Cfr. Delmas-Marty, Mireille, “Les processus d’interaction”, en Varios, *Les chemins de l’harmonisation pénale/Harmonising Criminal Law*, Delmas-Marty, Mireille et al. (dirs.), Lelieur, Juliette (coord.), París, Société de Législation Comparée, 2008, p. 429.

⁹ “Si el sistema penal está vinculado a la protección de intereses relevantes por exigencia constitucional, dichos intereses han de tener necesariamente un reconocimiento —más o menos explícito— en la propia Constitución”. García Rivas, Nicolás, *El poder punitivo en el Estado democrático*, Cuenca, Ed. de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1996, pp. 43 y ss.

¹⁰ Malo Camacho, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 2013, pp. 141-142.

¹¹ *De los delitos y de las penas*, estudio introductorio de Sergio García Ramírez (“Beccaria: el hombre, la circunstancia, la obra”), México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 226.

¹² *Discurso sobre las penas*, 1a. ed. facsimilar, México, Porrúa, 1982, p. III. El nombre completo de la obra es: *Discurso sobre las penas contraído a las Leyes Criminales de España, para facilitar su reforma*.

¹³ “Indicaciones sobre la importancia y necesidad de la reforma de las leyes penales”, *Obras*, México, Porrúa, 1967, t. II, pp. 653-654. En esta edición de textos debidos a Otero figura un extenso y detallado estudio de Jesús Reyes Heróles.

¹⁴ Cfr. Delmas-Marty, Mireille, *Modèles et mouvements de politique criminelle*, París, Economica, 1983, p. 21.

¹⁵ Moreno, Moisés, *Política criminal y reforma penal. Algunas bases para su democratización en México*, México, Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales-Jus Poenale, 1999, p. 474.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

inseguridad que acosó a los mexicanos.¹⁶ Violencia extrema ejercida desde el poder político¹⁷ o por mano de los particulares, en la ciudad y en el campo, las calles y los caminos, dejando su huella en todos los afanes y explicando, con gran frecuencia, las iniciativas de los gobernantes y legisladores. Se llegó a creer que “la raíz última de la delincuencia era el carácter de los mexicanos, predispuestos a la comisión de delitos de sangre”.¹⁸

III. DECISIONES PENALES FUNDAMENTALES

La Constitución acoge las decisiones políticas fundamentales del pueblo¹⁹ y recibe la presencia y el mandato de los factores reales de poder²⁰. Hay espacio, pues, para que éstos se expresen, en el más alto rango normativo, acerca del rumbo penal del Esta-

¹⁶ De dicha violencia e inseguridad hay diversos testimonios, como el de José María Figueroa, quien en 1840, en su carácter de presidente del Congreso, señaló: “Son tan notorios cuanto graves los males que afligen á la Nación: un Erario empobrecido, costumbres cada día más depravadas, inseguridad de bienes y de la vida en un país infestado de bandidos, y al lado de esta calamidad una general miseria”. *Los presidentes de México...*, cit., t. II, p. 210.

¹⁷ Diversas etapas de nuestro país fueron marcadas por esta violencia política. Así, por ejemplo, en el testimonio que Porfirio Díaz concedió a James Creelman, aparecido en el *Pearson's Magazine* en marzo de 1908, encontramos una ventana hacia el empleo que su gobierno hizo del aparato penal: “Empezamos —reveló a Creelman— castigando el robo con pena de muerte y apresurando la ejecución de los culpables en las horas siguientes de haber sido aprehendidos y condenados. Ordenamos que donde quiera que los cables telegráficos fueran cortados y el jefe del distrito no lograra capturar al criminal, él debería sufrir el castigo; y en el caso de que el corte ocurriera en una plantación, el propietario, por no haber tomado medidas preventivas, debería ser colgado en el poste de telégrafo más cercano. No olvide usted —señala el “guía y héroe del México moderno”— que éstas eran órdenes militares”. “Éramos duros —prosigue Díaz en esta entrevista, que tiene no poco de testamento—. Algunas veces, hasta la crueldad. Pero todo esto era necesario para la vida y el progreso de la nación. Si hubo crueldad, los resultados la han justificado con creces... Fue mejor derramar un poco de sangre, para que mucha sangre se salvara. La que se derramó era sangre mala, la que se salvó, buena”. *Entrevista Díaz-Creelman*, México, UNAM, Instituto de Historia, 1963, p. 18.

¹⁸ Cfr. González Navarro, Moisés, *La vida social*, en Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato*, México, Hermes, 1970, p. 420. Una de las comisiones que intervino en la redacción de la Constitución de 1917, consideró que la “pobreza de carácter moral de la mayoría de las masas que habitan en la República, que carecen de sólida educación civil, traduciéndose en disposición a la criminalidad, nos aleja de la situación en que se encuentran excepcionales pueblos, en donde por permitirlo su grado de cultura, la elevación de la mayoría de los espíritus, los medios represivos y preventivos con que cuentan esos países, se ha podido suprimir la pena de muerte”. Ceniceros, José Ángel y Garrido, Luis, *La ley penal mexicana*, México, Botas, 1934, p. 131. Asimismo, cfr. Speckman Guerra, Elisa, *Del tigre de Santa Julia, la princesa italiana y otras historias. Sistema judicial, criminalidad y justicia en la Ciudad de México (siglos XIX y XX)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014, p. 26.

¹⁹ Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1979, pp. 27-29. Al respecto, Fix-Zamudio y Valencia Carmona mencionan que esas decisiones imprimen a las leyes supremas una configuración singular, ya que en ellas se incorporan los valores políticos que una comunidad nacional adopta en un momento histórico determinado. Cfr. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2005, pp. 53 y ss.

²⁰ Cfr. Lasalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, 1990, pp. 41-42.

do: el empleo de la facultad de prevenir y castigar; y lo hay para que, en el marco de las decisiones políticas de mayor enjundia, se trabaje —también desde la perspectiva constitucional— sobre las referidas decisiones penales fundamentales,²¹ esto es, la misión del sistema penal, la selección del delito (tipificación), del delincuente, de la consecuencia jurídica de aquél, volcada sobre éste (penalización), del método para establecer la existencia de delito y delincuente y aplicar la consecuencia (enjuiciamiento, *lato sensu*), y del régimen de ejecución de penas y medidas.²²

Esa es la agenda del poder punitivo del Estado, que esboza, avanza o detalla la ley fundamental.²³ Para ello se vale de los “personajes” del escenario penal: desde policías y gendarmes hasta carceleros y verdugos, pasando por fiscales y tribunales. La materia penal constitucional puede ser analizada desde esa múltiple perspectiva, para fijar el programa punitivo oficial: proyecto, norma y actores, y acreditar la condición democrática o autoritaria que se impone a una sociedad o que ésta acepta, con deliberación o por inadvertencia.²⁴

No existe un “capítulo penal” en la Constitución mexicana. El tema aparece en series de normas, que recogen el conjunto de las cuestiones de las que se deduce el “sistema penal constitucional”²⁵ —o bien, que reciben las ideas penales del

²¹ Al respecto, *cf.* García Ramírez, “Panorama de la justicia penal”, en Varios, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 718 y ss.; “Los derechos humanos en la persecución penal”, *Temas y problemas de la justicia penal*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 1996, pp. 83 y ss. Asimismo, *cf.* “Crimen y prisión en el nuevo milenio”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto de 2004, pp. 547-595; “Reflexiones sobre democracia y justicia penal”, en Varios, *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam*, Nieto Martín, Adán (coord.), Ciudad Real, España, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha-Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, vol. I, pp. 299 y ss.

²² “Seleccionamos... las conductas a las que denominaremos delitos: las ilícitas, graves o leves, pocas o muchas, que llevarán durante algún tiempo —o por todo el tiempo: los delitos “naturales”...— el rótulo de crímenes. Seleccionamos, no menos, las sanciones, consecuencias jurídicas de los delitos cometidos, en las que se expresa la sagacidad moral y política del Estado que administra los castigos, hoy en nombre del pueblo. Seleccionamos la forma de ejecutar aquéllos: si en el estrépito de la plaza pública o en la discreción del cautiverio: castigos clamorosos o castigos silenciosos; extroversión o introversión de las penas”. García Ramírez, “Estudio introductorio”, en Howard, John, *El estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*, estudio introductorio de Sergio García Ramírez, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 9 y 10.

²³ *Cf.* García Ramírez, “Panorama de la justicia penal”, *cit.*, pp. 718 y ss., y “Los derechos humanos en la persecución penal”, *cit.*, pp. 83 y ss.

²⁴ Al lado de la norma fundamental se expiden normas secundarias en las que también se observan los tintes democráticos o autoritarios del programa punitivo oficial. En diversos momentos de la historia de nuestro país se ha apelado a las circunstancias imperantes para hacer ver la necesidad de legislar en materia penal. Así, por ejemplo, al referirse a los trabajos del Congreso en 1825, se llegó a afirmar que se “ha examinado detenidamente los varios y complicados proyectos que se han presentado a su deliberación... para expedir tan pronto como lo han exigido los clamores públicos y las imperiosas circunstancias de la necesidad, la ley para exterminio de ladrones, cuyos benéficos efectos se palpan ya visiblemente”. “Contestación de José Manuel Zozaya al general Guadalupe Victoria, al cerrar las sesiones extraordinarias, el 19 de diciembre de 1825”. *Los presidentes de México...*, *cit.*, t. I, p. 42.

²⁵ *Cf.* García Ramírez, *Curso de derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1989, pp. 60-61; *Los derechos humanos y el derecho penal*, México, Porrúa, 1988, pp. 49 y ss., y “La ‘cuestión penal’ en la Constitución”, en Varios, *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Fernández Segado, Francisco

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Constituyente y las resuelven en un sistema normativo—, sobre el que es preciso proyectar, naturalmente, la ideología general que inspira la ley suprema, los valores que la presiden y le confieren sentido. En la ley fundamental de nuestro país, esas series abordan la legalidad penal (en relación con tipos penales, órganos y autoridades, proceso y ejecución de consecuencias jurídicas del delito); la sanción jurídica, que fija el “proyecto penal” del Estado —como se ve en la evolución secular del artículo 18: desde regeneración hasta reinserción, con el largo espacio que ocupó la readaptación—; el “cuerpo de la justicia” en este ámbito (disposiciones orgánicas y funcionales); el debido proceso legal: juicio justo; el régimen cautelar, que pretende —se supone— garantizar el equilibrio entre los derechos del individuo y la protección de la sociedad, a través de un complejo elenco de medidas; los órdenes penales especiales o especializados²⁶ (régimen militar, menores de edad, servidores públicos, extradición); e instituciones de control y tutela, comunes a todos los sectores, con modalidades o matices en materia penal.

En la fragua de las Constituciones y las propuestas de reforma se localizan la experiencia, el ánimo y las expectativas de insurgentes y revolucionarios. Saben que la justicia —sobre todo la penal— es producto y agente de cierto régimen. De ahí las explosiones simbólicas de los alzados, siempre y donde quiera: los franceses del 89 dirigieron la furia a La Bastilla, prisión de Estado, en la que no había ningún revolucionario.²⁷ Los independentistas mexicanos abrieron las puertas de las prisiones e incorporaron a los cautivos en el ejército libertador. En su hora, Carranza —en el “Mensaje” dirigido al Constituyente en 1916— arremetió contra el aparato opresivo montado por los jueces de instrucción.²⁸ En ese Congreso, los diputados populares —que, por serlo, habían conocido la justicia criminal y las prisiones del antiguo régimen— clamaron contra el sistema penal imperante. No es extraño, pues, que abunden las disposiciones de materia penal en el texto constitucional, en mayor número y detalle que las relativas a otros derechos fundamentales de los ciudadanos, o mejor dicho, de los gobernados. Difícilmente habría otro espacio en que el individuo fuese más gobernado y menos ciudadano.

(coord.), Madrid, Ministerio de la Presidencia, Secretaría General Técnica, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 591 y ss.

²⁶ Para un panorama sobre los fueros especiales en nuestro país durante la colonia, véase Soberanes Fernández, *Los tribunales de la Nueva España*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 70 y ss. Asimismo, una perspectiva global del desarrollo de las jurisdicciones se puede ver en García Ramírez y Martínez Breña, Laura, *El poder jurisdiccional en México: dos siglos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, t. X, 2014.

²⁷ Cfr. García Ramírez, “César Beccaria y la Declaración de Derechos de 1789”, *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 464 y ss.

²⁸ “La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mínimas que terminantemente establecía la ley”. Venustiano Carranza, en *Los presidentes de México...*, cit., p. 119.

IV. LA “SOLUCIÓN” NORMATIVA

Al hablar ahora de “fuentes” de las normas constitucionales —y de sus cada vez más frecuentes, copiosas reformas en materia penal—²⁹ no me referiré a los procesos de elaboración formal de normas, concentrados en la ley —o mejor dicho, en el proceso legislativo—,³⁰ sino a los factores que impulsan la adopción de ciertas soluciones.³¹ Aplico estos comentarios en el marco de las reformas constitucionales volcadas sobre la carta del 17 en el orden penal.

Hemos sido proclives a la frondosidad legislativa. Ilusionados con la creencia de que las nuevas leyes engendran, sin solución de continuidad ni esfuerzo de construcción, nuevas sociedades, olvidamos la reflexión cartesiana: más vale pocas leyes bien cumplidas, que muchas que no se observen.³² No pierde vigencia la prevención de Otero, en su voto particular sobre el Acta de Reformas, del 5 de abril de 1847: recuérdese que los “pueblos se gobiernan por los hábitos y las creencias, por la imaginación y las costumbres”.³³ Sigue viva la expresión de Emilio Rabasa: “todo lo hemos esperado de la ley escrita, y la ley escrita ha demostrado su incurable incompetencia”.³⁴ No hemos aprendido a desconfiar del automatismo —señalado por Mireille Delmas-Marty— que propone recurrir a la “ley penal como respuesta única frente al conflicto”.³⁵

Esta distracción —que suele ir de la mano de ilusiones populares y embustes políticos, que caen en el populismo penal o en la demagogia del mismo carácter— ha campeado en proyectos legislativos y en reformas penales constitucionales de reciente o antigua fecha. La denuncia de los problemas corrió de la mano con la ineficacia de las leyes. Hubo tiempo en que el propio gobierno acogió “el clamor público (que) ha señalado males profundos en la administración de justicia que

²⁹ Ya se ha advertido sobre “el torrente de reformas, incesante, caudaloso, que continúa a tambor batiente”. Al respecto, *cfi.* García Ramírez, *la Constitución y el sistema penal: 75 años (1940-2015)*, *cit.* Asimismo, “La Constitución y el sistema penal: setenta y cinco años (1940-2015)”, en Varios, *Evolución del sistema penal en México. Tres cuartos de siglo. XVI Jornadas sobre Justicia Penal*, García Ramírez e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Ciencias Penales, en prensa.

³⁰ *Cfi.* García Ramírez, *Curso de derecho procesal penal*, *cit.*, pp. 71-72.

³¹ En diversas oportunidades he analizado esta cuestión, a propósito de los cambios constitucionales; así, *cfi.* “La reforma constitucional del Poder Judicial en México (1994-1995)”, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2006, pp. 25 y ss.

³² La “exagerada multiplicidad de las leyes es con frecuencia excusa de las infracciones... los estados mejor organizados son los que dictan pocas leyes, pero de rigurosa observancia...”. Descartes, René, *Discurso del método*, México, Porrúa, 1980, p. 15.

³³ “Voto particular”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1973)*, México, Porrúa, 1956, p. 447.

³⁴ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudios sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1956, p. 8.

³⁵ “Pour des principes directeurs de législation pénale”, *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, núm. 2, abril-junio, 1985, p. 226.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

hoy en día está únicamente inscrita en nuestras leyes, pero carece en absoluto de efectividad...”.³⁶

Hay instituciones, disposiciones, figuras, que sirven al desarrollo “fisiológico” del derecho,³⁷ si se permite la expresión. Son normal, deseable desenvolvimiento del orden jurídico, en términos razonables y naturales. En este sentido mencionaré, sólo como ejemplo, algunos puntos del desenvolvimiento constitucional: la normativa sobre defensa del inculcado, los derechos de las víctimas del delito, el control judicial de los actos del Ministerio Público, la jurisdiccionalización de ciertos aspectos de la ejecución penal.

También hay reformas penales en la escritura suprema que atienden a la urgencia de resolver una crisis, aunque las raíces de ésta no se hallen en las normas constitucionales, sino en las prácticas institucionales, como ha sucedido en 2007-2008, en que la invocación de la “crisis”, unida a otros clamores, puso en marcha un extenso movimiento de reforma. Por supuesto, la exasperación y la desesperación sociales, que no siempre son buenas consejeras ante los partidos políticos y el parlamento —tentados a la disciplina frente a la opinión, cuando genera dividendos electorales—, orientan la modificación de la ley para “permitir una lucha más eficaz contra el crimen”.³⁸ A esta categoría corresponden, en mi concepto, la persistencia de la pena de muerte en los textos constitucionales del siglo XIX y los cambios adoptados en materia de delitos graves y delincuencia organizada en la última mitad del XX y los primeros años del XXI, cambios que, por cierto, han contaminado la regulación constitucional del sistema penal en México.³⁹

Hubo reformas impulsadas al cabo de una contienda electoral, que acogieron determinados ofrecimientos de “campaña”.⁴⁰ En otros casos, las modificaciones penales constitucionales han servido a la recepción extralógica de modelos “deslumbrantes”, sin mayor reflexión preparatoria, y a la incorporación de tecnicismos dispensables, cuando no al simple protagonismo. Pongamos, como botones de muestra, las reformas constitucionales en la denominación de la policía investigadora y en la

³⁶ “El general Álvaro Obregón, al abrir las sesiones extraordinarias del Congreso, el 7 de febrero de 1921”, *Los presidentes de México...*, cit., t. III, p. 447.

³⁷ En torno a estas fuentes o factores de las reformas constitucionales penales, *cf.* mis comentarios en “La reforma constitucional del Poder Judicial...”, cit., pp. 25-27. Asimismo, *cf.* mi libro *El nuevo procedimiento penal mexicano*, México, Porrúa, p. XII.

³⁸ “En este punto, la sociología de la reacción social enlaza con la sociología de la ley penal”. Decocq, André, *Droit pénal et sociologie criminelle*, París, I, Les Cours de Droit, 1986, pp. 49 y ss.

³⁹ *Cf.* García Ramírez, *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, México, Porrúa, pp. 94 y ss., y *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, México, Porrúa, 2010, pp. 50 y ss.

⁴⁰ En este sentido, por ejemplo, la “renovación moral de la sociedad” —proclamada en la campaña presidencial de 1981— presidió la reforma al Título IV de la Constitución, así como a otros preceptos, que a su turno determinaron cambios en la legislación penal ordinaria y en materia de responsabilidades. Por lo que atañe a la variación constitucional, *cf.* los motivos de la iniciativa presidencial de 2 de diciembre de 1982, anunciada como “primer paso para que la renovación moral se haga gobierno y la sociedad pueda apoyarse en él, a fin de que la corrupción no derrote sus derechos”. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, t. III, pp. 1106 y ss.

invocación del tipo penal, mejor que cuerpo del delito.⁴¹ Seduce la posibilidad de estampar la firma en el proyecto exitoso o en la declaratoria formal del gobernante, cuando dice, en nombre de la República: “a sus habitantes, sabed”.

Igualmente, existen modificaciones atentas a determinadas corrientes donde corre la “moda” legislativa o doctrinal. Aquí domina el dicho de “están al día” recogiendo sugerencias que reflejan lo que algunos círculos consideran “correcto”. Ahora bien —sin rechazo, por supuesto, de las novedades razonables y previsibles— nunca estará de más escuchar la sabia lección de Vallarta en el Constituyente de 1857: “Las instituciones no se importan en un país con la facilidad con que se hacen viajar las modas... el legislador que cura añejos males debe ser como el médico que a la cabecera del enfermo, falta a su deber si se obstina en no ver el mal en toda su gravedad”.⁴²

V. REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1917

No fueron numerosas las reformas en materia penal incorporadas en la Constitución de 1857, aunque se hallaba en plena formación —que se consideraba “modernización”— el derecho de este ramo tanto en la República como en los estados. Esas reformas se refirieron a delitos comunes de funcionarios públicos (1874, artículo 104);⁴³ delitos oficiales de éstos (1874, artículo 105);⁴⁴ amnistías (1882, artículo 72, fracción XXV);⁴⁵ libertad de expresión y delitos de imprenta (1883, artículo 7);⁴⁶ pena de muerte (1901, artículo 23);⁴⁷ libertad de tránsito y restricciones correspondientes (1908, artículo 11).⁴⁸

En lo que atañe a la Constitución de 1917, durante mucho tiempo —cerca de ocho décadas: desde aquel año hasta 1993— fueron escasas las reformas sobre seguridad pública y justicia penal, aunque hubo intenso movimiento en la legislación secundaria, cada vez más poblada con soluciones diferentes e incluso discrepantes, debidas a los legisladores estatales o federales, e incluso al presidente de la República, en ejercicio —fuertemente impugnado por muchos constitucionalistas— de facultades extraordinarias para legislar,⁴⁹ con antecedentes en el ordenamiento inicial

⁴¹ Cfr. García Ramírez, *El nuevo procedimiento...*, cit., pp. 51 y ss. y 152 y ss.

⁴² *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, pp. 894 y 897.

⁴³ *Diario Oficial (D.O.)*, 13 de noviembre de 1874.

⁴⁴ *D.O.*, 13 de noviembre de 1874.

⁴⁵ *D.O.*, 2 de julio de 1882.

⁴⁶ *D.O.*, 15 de mayo de 1883.

⁴⁷ *D.O.*, 14 de mayo de 1901.

⁴⁸ *D.O.*, 12 de noviembre de 1908.

⁴⁹ Así, tanto el Código Penal de 1931 como los códigos de procedimientos penales, distrital de 1931 y federal de 1934. Sobre el problema constitucional de las facultades legislativas delegadas en México, cfr. Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, pp. 133 y ss.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

del siglo XIX.⁵⁰ Los temas centrales del Constituyente Permanente fueron los relativos al poder —la cuestión política, asunto regular de una ley fundamental— y los concernientes a la justicia social, *lato sensu* —la cuestión social, acento que aportó la carta de 1917⁵¹ y que figuró entre los temas sobresalientes en el debate del Constituyente⁵² y en el acervo de reformas posteriores.⁵³ Los temas de justicia ordinaria —la justicia nuestra de todos los días—⁵⁴ no suscitaban la misma atención, salvo, acaso, en materia de amparo.⁵⁵

Entre 1917 y 1982, esto es, en el curso de sesenta y cinco años, el Constituyente Permanente abordó tres materias penales en la ley fundamental: libertad provisional bajo caución (1948; artículo 20, fracción I),⁵⁶ sistema penitenciario —bajo la divisa de la readaptación social (1965,⁵⁷ y 1977,⁵⁸ artículo 18) —, y menores infractores (1965,⁵⁹ en el marco del proceso de reforma anterior; artículo 18). En la etapa comprendida entre 1982 y 1993, once años, emitió modificaciones sobre otros tres temas: responsabilidad de servidores públicos (1982;⁶⁰ Título Cuarto de la Constitución y otros preceptos conexos); faltas de policía y buen gobierno (1983;⁶¹ artícu-

⁵⁰ “En caso de convulsiones intestinas, como las que actualmente asoman, se autoriza al Emperador, por el bien de la patria, con todo el poder de la ley, que se pondrá por apéndice á este reglamento” (artículo 31, *in fine*, del Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano, de 1822).

⁵¹ Se trata de una dimensión constitucional mexicana ampliamente examinada por los constitucionalistas, dentro y fuera de nuestro país. Me remito a mi artículo “Raíz y horizonte de los derechos sociales en la Constitución mexicana”, *Estudios jurídicos...*, *cit.*, pp. 28 y ss. “En los preceptos de nuestra Constitución nació una nueva disciplina jurídica, el derecho social, identificado en el derecho agrario y en el derecho del trabajo y de la seguridad social, contenido en los artículos 27 y 123 como la más bella expresión del constitucionalismo social; correspondiendo, pues, a nuestro país la primogenitura en la creación de la nueva legislación fundamental social que iluminó a todos los continentes”. Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971, pp. XII y XIII.

⁵² Cfr. Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 486 y ss.

⁵³ Cfr. Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano...*, *cit.*, p. 553. Asimismo, cfr. la estimable obra de Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano*, México, UNAM, ENEP Acatlán-Acciones y Valores de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

⁵⁴ A la que ahora se llama “justicia cotidiana” y a la que anteriormente me referí y requerí como “microjusticia”. Cfr. García Ramírez, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 2006, pp. 27 y ss. El 28 de abril de 2016 el Ejecutivo federal remitió un paquete de reformas constitucionales y legales al Congreso de la Unión que buscan renovar la “justicia cotidiana”, al que se sumó otro grupo de iniciativas del 17 de mayo del mismo año. En el diseño de estas propuestas participaron el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Las iniciativas y los documentos de trabajo pueden consultarse en: <http://www.gob.mx/justiciacotidiana>.

⁵⁵ Cfr. García Ramírez, “La reforma constitucional”, en Varios, *Vigencia de la Constitución de 1917, LXXX aniversario*, México, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, 1997, pp. 253 y ss.; también publicado como “Las reformas a la Constitución vigente”, en Varios, Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 336 y ss.

⁵⁶ D.O., 2 de diciembre de 1948.

⁵⁷ D.O., 23 de febrero de 1965.

⁵⁸ D.O., 4 de febrero de 1977.

⁵⁹ D.O., 23 de febrero de 1965.

⁶⁰ D.O., 28 de diciembre de 1982.

⁶¹ D.O., 3 de febrero de 1983.

LEY SUPREMA Y SISTEMA PENAL: ALGUNOS DESARROLLOS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

lo 21), y libertad provisional (1985;⁶² artículo 20, fracción I). En 1993 hubo una extensa reforma a diversos preceptos.⁶³ En ella se alojaron varios desarrollos, pero también aparecieron temas —o el abordaje de esos temas— que causarían perturbación en los años siguientes y determinarían nuevas reformas constitucionales. Los ejemplos más voluminosos son: elementos del tipo penal, delitos graves y delincuencia organizada.

En la etapa abarcada entre 1994 y 2016 fueron publicadas sendas reformas acerca de cuestiones penales o con inmediata y directa repercusión sobre éstas, a saber: Poder Judicial y Ministerio Público (1994;⁶⁴ diversos artículos), preceptos del enjuiciamiento penal (1996,⁶⁵ una, y 1999,⁶⁶ otra;⁶⁷ las dos, sobre numerosos preceptos), derechos de la víctima u ofendido (2000;⁶⁸ artículo 20), cumplimiento de la pena de prisión en lugar cercano al domicilio del sentenciado (artículo 18; 2001);⁶⁹ atribuciones sobre seguridad nacional (2004;⁷⁰ artículo 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI); Corte Penal Internacional (primera de 2005;⁷¹ artículo 21); conocimiento de delitos federales por autoridades comunes (segunda de 2005;⁷² artículo 73, fracción XXI); supresión de la pena capital (tercera de 2005;⁷³ artículos 14 y 22); justicia para adolescentes que infringen leyes penales (cuarta de 2005;⁷⁴ artículo 18); enjuiciamiento penal y seguridad pública (2008;⁷⁵ numerosos artículos);⁷⁶ ley general en materia de secuestro (2009;⁷⁷ artículo 73, fracción XXI); disposición transitoria sobre el régimen de adolescentes en conflicto con la ley penal (2009);⁷⁸

⁶² D.O., 14 de enero de 1985.

⁶³ D.O., 3 de septiembre de 1993.

⁶⁴ D.O., 31 de diciembre de 1994.

⁶⁵ D.O., 3 de julio de 1996.

⁶⁶ D.O., 8 de marzo de 1999.

⁶⁷ Esta fue promovida por iniciativa —de fuerte corte autoritario— del 7 de diciembre de 1997. “Fue tan intensa, razonada y persuasiva la oposición contra varias de las propuestas contenidas en la iniciativa (particularmente la flexibilización en el ejercicio de la acción, a través de cierto concepto sobre elementos del tipo penal), que ésta debió aguardar un largo tiempo —muy largo para nuestros usos y costumbres legislativos— antes de que hubiese dictamen de las comisiones senatoriales”. García Ramírez, *Delincuencia organizada...*, cit., p. 74.

⁶⁸ D.O., 21 de septiembre de 2000.

⁶⁹ D.O., 14 de agosto de 2001.

⁷⁰ D.O., 5 de abril de 2004.

⁷¹ D.O., 20 de junio de 2005.

⁷² D.O., 28 de noviembre de 2005.

⁷³ D.O., 9 de diciembre de 2005.

⁷⁴ D.O., 12 de diciembre de 2005.

⁷⁵ D.O., 18 de junio de 2008.

⁷⁶ En torno a las reformas penales incorporadas a partir de 1993, así como a diversos proyectos de reforma, me remito a los comentarios que hago en diversos libros que aquí aparecen citados con frecuencia, a saber: *Poder Judicial y Ministerio Público*, obra integrada por varios estudios en la que me refiero principalmente a la reforma judicial y ministerial de 1994-1995; *Delincuencia organizada...*, cit., pp. 33 y ss.; *El nuevo procedimiento...*, cit., pp. 3 y ss.; y *La reforma penal constitucional...*, cit., en numerosas páginas.

⁷⁷ D.O., 4 de mayo de 2009.

⁷⁸ D.O., 14 de agosto de 2009.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

derechos humanos en general y reinserción social (2011;⁷⁹ diversos artículos); trata de personas (2011;⁸⁰ artículos 19, 20 y 73, fracción XXI); delitos contra periodistas, derecho a la información y libertades de expresión y de imprenta (2012;⁸¹ artículo 73, fracción XXI); legislación procesal y ejecutiva penal única (2013; artículo 73, fracción XXI);⁸² Fiscalía General (2014;⁸³ varios artículos); Sistema Nacional Anticorrupción (2015;⁸⁴ varios artículos); legislación nacional sobre justicia penal para adolescentes (2015;⁸⁵ artículos 18 y 73, fracción XXI); emisión de leyes generales para la persecución de diversos delitos (2015;⁸⁶ artículo 73, fracción XXI), y Ciudad de México, que tiene algunas implicaciones en el orden penal (2016;⁸⁷ varios artículos). Agreguemos la reforma en torno a la emisión, por parte del Congreso general, de la legislación general a propósito de víctimas, que también comprende, por supuesto, a quienes lo son de delitos.⁸⁸ Más adelante me referiré, brevemente, a algunas reformas de la etapa reciente, vinculados con la materia que abordo en el siguiente apartado: dispersión y concentración legislativa.

VI. DISPERSIÓN Y CONCENTRACIÓN LEGISLATIVA

Voy ahora a los movimientos del orden penal constitucional determinados por el federalismo mexicano, que también podrían analizarse —a la inversa— como cambios en las decisiones federalistas motivadas por apremios oriundos de la inseguridad, la criminalidad y las necesidades de la administración de justicia penal. El régimen penal constitucional se halla fuertemente asociado, como es natural, al desarrollo de nuestro sistema político federal, un sistema “mexicano y a la mexicana”, desde su origen y hasta nuestros días.⁸⁹ No existe un modelo único de federalismo, universal y permanente. Cada expresión —desde la primigenia, en Estados Unidos de América— ha buscado y encontrado su propio curso, conforme a sus circunstancias en constante movimiento. Por diversas vías se reconstruye, al tenor de los tiempos, el sistema federal mexicano.

En las Constituciones centrales hubo disposiciones concentradoras de la legislación ordinaria: habría un solo código penal y uno solo de procedimientos. Pero el fe-

⁷⁹ *D.O.*, 10 de junio de 2011.

⁸⁰ *D.O.*, 14 de julio de 2011.

⁸¹ *D.O.*, 25 de junio de 2012.

⁸² *D.O.*, 8 de octubre de 2013.

⁸³ *D.O.*, 10 de febrero de 2014.

⁸⁴ *D.O.*, 27 de mayo de 2015.

⁸⁵ *D.O.*, 2 de julio de 2015.

⁸⁶ *D.O.*, 10 de julio de 2015.

⁸⁷ *D.O.*, 29 de enero de 2016.

⁸⁸ *D.O.*, 25 de julio de 2016.

⁸⁹ *Cf.* al respecto García Ramírez, “Identidad y funciones actuales del federalismo mexicano”, *Temas de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Autónoma del Estado de México-Seminario de Cultura Mexicana, 2002, pp. 105 y ss.

deralismo triunfante determinó otro rumbo, con buena lógica político-jurídica, o sin ella. En 1917, el limitado proyecto centralizador de Carranza —artículo 18, sobre ejecución de penas— tropezó con las autonomías estatales.⁹⁰ El Constituyente —escribió Juan José González Bustamante— “desoyó la sabia llamada de atención del Primer Jefe y se sacrificó el propósito en aras de un federalismo mal entendido”.⁹¹ Los miembros de la comisión dictaminadora —Mújica, Román, Monzón, Jara y Colunga—, que apreciaron las ventajas de la centralización para efectos puramente penitenciarios, sostuvieron enfáticamente: “nos declaramos en contra de toda centralización, porque conduce a graves males en una república federativa”. Las facultades a las que renuncian los estados “van a robustecer el poder central, favoreciendo así el absolutismo”.⁹²

Hay opiniones encontradas sobre este asunto, en el que la decisión política fundamental federalista, entendida a nuestra manera, pugna con la necesidad de contar con una política criminal nacional que permita prevenir y enfrentar, a esta escala, el embate del crimen. Numerosas voces se han pronunciado contra el “extremoso federalismo” que profesamos,⁹³ cuyas terminantes fórmulas constitucionales —que no cuestiono en este momento— se traducen en sendos normativos penales.

Para sortear la dispersión penal, sin quebranto de la disposición constitucional, hemos “ideado” códigos tipo o modelo⁹⁴ —tendencia bien conocida en el ámbito penal y procesal penal iberoamericano o latinoamericano—,⁹⁵ que no alcanzaron vigencia, pero informaron diversos desarrollos locales, y reglas o bases mínimas para la ejecución de sanciones, que avanzaron un trecho.⁹⁶

⁹⁰ Cfr. mi reseña de esta cuestión en *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, pp. 50 y ss.

⁹¹ González Bustamante, Juan José, *Colonias penales e instituciones abiertas*, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, 1956, p. 30.

⁹² *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, p. 691.

⁹³ Jiménez de Asúa, Luis, *Tratado de derecho penal*, Buenos Aires, Losada, 1956, t. I, p. 1263. En este sentido se produjo la opinión —que fue base de otros pareceres— de Raúl Carrancá y Trujillo, a partir de las primeras ediciones de su obra más conocida: *Derecho penal mexicano. Parte general*, México, Porrúa, 1967, pp. 103 y ss. Desde la perspectiva procesal, mencionemos la crítica que formuló Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, en *Panorama del derecho mexicano. Síntesis del derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1966, pp. 9 y ss. Asimismo, cfr. mi ensayo *La unidad de la legislación penal en México: antecedentes, iniciativas, obstáculos, razones*, Aguascalientes, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, Monografías, núm. 55, 2013.

⁹⁴ Tiene sitio destacado el esfuerzo emprendido en 1963 en esta dirección. Posteriormente, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM llevó adelante trabajos semejantes, que se recogen en *Código Penal y Código de Procedimientos Penales modelo*, de Victoria Adato Green *et al.*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. La reforma constitucional de 2008 determinó la elaboración de proyectos amplios, a cargo de los tribunales superiores de justicia o de juristas y comisiones especiales.

⁹⁵ En materia penal, a partir de una convocatoria del Instituto de Ciencias Penales de Chile, en 1964. Cfr. *Código Penal Tipo para Latinoamérica*, México, Procuraduría General de Justicia de la República-Academia Mexicana de Ciencias Penales, 1967. En materia procesal, cfr. Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, *Código Procesal Penal modelo para Iberoamérica*, Buenos Aires, Hammurabi, 1989.

⁹⁶ En este sentido, la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, de 1971. Al respecto, cfr. García Ramírez, *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas Editores, 1978, pp. 21 y ss.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

En la reforma al artículo 18 constitucional emprendida en 1964 y vigente en 1965 se consultó y aprobó una alternativa, consecuente con el “estilo federal” mexicano: convenios entre la Federación y los estados para la ejecución de penas.⁹⁷ Durante el proceso de reforma constitucional, se invocaron los conocidos argumentos sobre invasión de la soberanía de los estados. Así, algunos diputados emitieron un voto particular que, entre otros aspectos, cuestionó la propuesta de ejecución de condenas de reos comunes en establecimientos federales.⁹⁸ Las comisiones sostuvieron, sin embargo, que la iniciativa “no implica violación al principio de soberanía, puesto que la adición que se propone no tiene carácter impositivo, sino potestativo”.⁹⁹ Posteriormente, uno de los emisores del mencionado voto, Ruiz Vázquez, señaló: “La defensa de la soberanía de los estados está salvada con la afortunada fórmula que encontró la comisión al hablar de que los convenios deberán sujetarse a lo que establezcan las leyes locales respectivas”.¹⁰⁰ Por su parte, el diputado Vicente Lombardo Toledano, al frente de la fracción del Partido Popular Socialista, calificó a la soberanía local como una “ficción”, de la cual la iniciativa que se discutía “es muy diplomática y respetuosa”.¹⁰¹

Al amparo de la normativa constitucional hasta 2013, en el territorio mexicano se encontraban vigentes 32 códigos penales locales, un número igual de códigos de procedimientos penales, a los que se sumaron los códigos penales federales tanto en su vertiente sustantiva como adjetiva, así como múltiples leyes que destinaron algunos de sus preceptos a la tipificación de delitos. Semejante dispersión no militaba en favor de la seguridad y la justicia, aunque lo hubiese hecho —si se quiere ver de esta manera— en pro de un federalismo vernáculo, celoso de sus parcelas de poder y mandamiento.

El artículo 73 atribuye al Congreso de la Unión la facultad de establecer (es decir, definir) “los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse” —texto que se mantuvo en estos términos desde 1917 hasta 1996, esto es, durante 79 años, nada menos—, sin precisar qué ilícitos deben tener, por su propia naturaleza asociada al régimen federal mexicano, el carácter de delitos contra la Federación.¹⁰²

⁹⁷ Cfr. *Derecho del Pueblo Mexicano...*, cit., t. III, pp. 750 y ss.

⁹⁸ Suscribieron el voto particular los diputados Guillermo Ruiz Vázquez, Felipe Gómez Mont y Adolfo Christlieb Ibarrola, quienes cuestionaron la propuesta del Ejecutivo y de la comisión: “Por más que la exposición de motivos y el dictamen nieguen tal finalidad, la reforma propuesta llevará de hecho la absorción por parte del Ejecutivo Federal de un aspecto más de las funciones propias de los estados con la consiguiente centralización y detrimento de la autonomía de éstos”. *Ibidem*, p. 757. Examinó ese voto en *El artículo 18 constitucional...*, cit., pp. 55-57.

⁹⁹ *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, p. 752.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 770.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 767. Señaló: “El México actual es totalmente distinto al de hace más de un siglo. ¿Qué es lo que caracteriza a este proceso? La intervención cada vez mayor del Estado nacional en los problemas que abarcan a todo el territorio de la República”. *Ibidem*, p. 765.

¹⁰² Hubo intentos, que no tuvieron éxito, por introducir en la fracción XXI del artículo 73 una caracterización “material” de los delitos federales, como fue la propuesta del senador Eduardo Andrade. Cfr. mi comentario en torno a esta sugerencia, en García Ramírez, *Delincuencia organizada...*, cit., pp. 66-69.

LEY SUPREMA Y SISTEMA PENAL: ALGUNOS DESARROLLOS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Los vaivenes de la dialéctica concentración-dispersión se manifestaron en 2005, en el marco de un tema singular, cuando el proyectista constitucional propuso, sin éxito, la incursión federal en el ámbito de menores de edad. La propuesta fue desestimada bajo el argumento de que las ventajas de contar con una sola ley se contraban colmadas gracias a la relación de principios contenidos en el artículo 18, a los cuales se debían ajustar los diversos fueros.¹⁰³ En una iniciativa presidencial de 2007 reaparecería, nuevamente sin resultados, la pretensión de centralizar toda la legislación de la materia penal.¹⁰⁴ En la reforma constitucional de 2007-2008 latió el proyecto centralizador por diversas vertientes: desde el minucioso régimen del enjuiciamiento hasta el detallado Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁰⁵

Prosperaron, en cambio, propuestas que pretendieron reorganizar la distribución de facultades penales entre la Federación y los estados, en términos adecuados a las nuevas manifestaciones de la criminalidad y a los requerimientos de la procuración e impartición de justicia. En este sentido, podemos mencionar las reformas tendientes a federalizar el conocimiento de delitos comunes conexos con ilícitos federales,¹⁰⁶ la posibilidad de que las autoridades del fuero común persigan delitos federales en materias de competencia constitucional concurrente¹⁰⁷ y el giro adoptado en relación con la delincuencia organizada.¹⁰⁸

Algunas propuestas que pretendieron remediar, en todo o en parte, las consecuencias del “extremoso federalismo”, quedaron en el camino; otras avanzaron, hasta la final consagración de la unidad legislativa penal, con facultades concentradas en el Congreso de la Unión sólo en lo que se refiere al procedimiento penal —tras el fracaso al aplicar la normativa aportada por la reforma de 2008—, a las soluciones alternas al proceso y a la ejecución de penas, cuestiones recogidas en la reforma de 2013 al artículo 73 de la Constitución. Poco después tuvo éxito la corriente centralizadora en otra materia, que se había mantenido sujeta a la legislación local, y que anteriormente había tropezado, como antes se mencionó, con el rechazo de eventuales reformas al artículo 73:¹⁰⁹ régimen de justicia con respecto a menores de edad —niños y adolescentes— en conflicto con la ley penal.

¹⁰³ Cfr. García Ramírez, “Jurisdicción para menores de edad que infringen la ley penal. Criterios de la jurisdicción interamericana y reforma constitucional”, en Varios, *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Memorias del Seminario Internacional*, Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos-Comisión Europea, p. 73.

¹⁰⁴ A través de una reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución. La iniciativa presidencial propuso “crear un solo ordenamiento en materia penal y procedimental penal” a fin de “otorgar una mayor certeza a todos los habitantes del país y, al mismo tiempo, generar una coordinación de esfuerzos en la batalla contra la impunidad”. Cfr. la iniciativa y el razonamiento correspondiente en García Ramírez, *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 446-447 y 451.

¹⁰⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 203 y ss.

¹⁰⁶ D.O., 3 de julio de 1996.

¹⁰⁷ D.O., 28 de noviembre de 2005.

¹⁰⁸ D.O., 18 de junio de 2008.

¹⁰⁹ Cfr. las observaciones que formulé en torno a este intento de reformar el artículo 73, que se mantuvo intacto al tiempo de la primera reforma mayor al precepto 18 de la ley suprema en materia de menores en conflicto con la ley penal, en “Jurisdicción para menores de edad que infringen la ley

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Además de estas materias, bajo su formulación actual, el artículo 73 constitucional alude a la variación de competencia por motivo de conexidad (reformas de 1996; conexidad en general; y 2012: conexidad relacionada con delitos contra periodistas y otros supuestos en que se afecte, limite o menoscabe el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta), concurrencia persecutoria con respecto a delitos federales (reforma de 2005), federalización o centralización —como se prefiera decirlo— en lo que respecta a delincuencia organizada (reforma de 2008) y leyes generales relativas a secuestro (reforma de 2009), trata de personas (2011), delitos electorales (2014), desaparición forzada de personas (2015), formas diversas de privación ilegal de la libertad (*idem*), y tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (*idem*). Adelante analizaré con mayor detalle las reformas que unificaron la legislación procesal penal, ejecutiva penal y sobre mecanismos alternos de solución de controversias, así como las que han dotado al Congreso de la Unión de facultades para emitir las mencionadas leyes generales.

VII. LA PROMESA DE 2012

Los dispares avances de la implementación del sistema acusatorio auspiciado por la reforma de 2008, así como las diferencias presentes en los diversos ordenamientos que ya adoptaban el nuevo modelo de enjuiciamiento, producidas por las variadas interpretaciones de los legisladores locales sobre los preceptos constitucionales, provocaron que el tema de la unificación regresara a la atención del poder revisor de la Constitución. El resurgimiento oficial de la idea halló génesis en los pronunciamientos del titular del Ejecutivo Federal al asumir la presidencia¹¹⁰ el 1o. de diciembre de 2012, idea recogida posteriormente en un documento del 2 de ese mismo mes,¹¹¹ producto de la coincidencia de diversas fuerzas políticas, que recibió el nombre de “Pacto por México”.¹¹²

Con base en el mencionado diagnóstico, fueron presentadas tres iniciativas que concluyeron en la reforma publicada el 8 de octubre de 2013,¹¹³ en virtud de la cual

penal. Criterios de la jurisdicción interamericana y reforma constitucional”, en Varios, *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes...*, cit., pp. 51 y ss.

¹¹⁰ “Habré de presentar al Honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional, que permita contar con un solo Código Penal, y otro de Procedimientos Penales, únicos y de aplicación nacional”. Véase en <http://www.presidencia.gob.mx/decisiones-presidenciales-anunciadas-el-1o-de-diciembre/>.

¹¹¹ Por lo que hace a las fuerzas políticas, el Pacto del 2 de diciembre de 2012 fue suscrito por los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Obviamente, contiene un gran número de planteamientos sobre temas nacionales de diversa naturaleza.

¹¹² Cfr. “Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos”, en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>.

¹¹³ 1) Iniciativa del 14 de febrero de 2013, Cámara de Senadores, versión electrónica en: <http://www.senado.gob.mx/sdsp/gaceta/62/1/2013-02-14-1/assets/documentos/Gil-CPE.pdf>; 2) iniciativa del

se federalizaron —o quizás mejor dicho: centralizaron o concentraron— las materias procesal y ejecutiva penal, así como la normativa referente a los mecanismos alternativos de solución de controversias penales. En cambio, la vertiente sustantiva permaneció intacta bajo los ya conocidos argumentos que estiman que la descripción de conductas típicas y penas a imponer debe atender las necesidades, circunstancias, convicciones y expectativas locales.¹¹⁴ Como consecuencia de esta reforma constitucional, se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, en pleno vigor —superados los tiempos y actos de una prolongada *vacatio*— el 18 de junio de 2016. Además, el 29 de diciembre de 2014 se contó con la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, y el 16 de junio de 2016, con la Ley Nacional de Ejecución Penal. Todo con arreglo al artículo 73, fracción XXI.

No obstante los pasos adelante reseñados en las líneas anteriores y la aparición de las leyes generales que cubren, a su manera, parcelas del ordenamiento penal nacional, —tema que abordaré en el siguiente apartado— la unificación penal sustantiva sigue siendo una asignatura pendiente para nuestro país.¹¹⁵ No existen argumentos plausibles para justificar la renuencia política en atender esta materia, que tarde o temprano se abrirá paso. Es necesario tener presente que el derecho penal busca tutelar los bienes indispensables para la vida en sociedad, cuya protección no se contrae dentro de las fronteras territoriales de una entidad federativa. Tampoco es razonable aducir que la estructura federal adoptada por nuestro país implica, de suyo, la reserva de competencia penal a las entidades que componen la Unión. Cada federación puede resolver fórmulas propias sobre su estructura y su desarrollo his-

9 de abril de 2013, Cámara de Senadores, versión electrónica en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40311>, y 3) iniciativa del 24 de abril de 2013, Cámara de Senadores, versión electrónica en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-24-1/assets/documentos/Ini_Sen.Arely_art.73-CPEUM.pdf.

¹¹⁴ Cfr. García Ramírez, “La unificación legislativa en el enjuiciamiento y la ejecución penal: la reforma constitucional de 2013. Concentración y dispersión”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLVII, núm. 139, enero-abril 2014, esp. pp. 300-313, y “Hacia la unidad de la legislación penal mexicana. Tendencias, avances y rezagos”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núms. 21-22, enero-diciembre, 2013, esp. pp. 131-144, artículo que aparece publicado en mi libro *Derecho penal*, México, Porrúa, pp. 291-330.

¹¹⁵ Numerosos miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales han sostenido: “Es conveniente contar con una legislación penal —sustantiva, adjetiva y de ejecución de sanciones— única para todo el país. La dispersión prevaeciente, en la que abundan ocurrencias y diferencias, no favorece la lucha contra el crimen y da lugar al absurdo de que el mismo delito tenga sanciones distintas según si es común o federal o según la entidad donde se cometa”. “Propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales sobre Seguridad Pública y Justicia Penal”, disponible en <http://www.academiamexicana-decienciaspenales.com.mx/academiamexicanade-cienciaspenales/Documentos/PROPUESTA%20ACADEMIA%20MEXICANA%20DE%20CIENCIAS%20PENALES%202012.pdf>. Sobre esta materia, véase la colección de artículos de integrantes de esa Academia reunidos en una publicación especial por Elisa Speckman, “Hacia la unificación de la legislación penal. Aportes de la Academia Mexicana de Ciencias Penales”, *Criminalia*, año LXXIX, núm. 1, enero-abril, 2013.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

tórico, tomando en cuenta las circunstancias prevalecientes.¹¹⁶ De ello da muestra el derecho comparado.¹¹⁷

En cambio, la pertinencia de unificar este orden de la regulación jurídica se sustenta en apremiantes necesidades: asumir una política criminal nacional congruente, eficaz y racional que halle vertebración en un ordenamiento único diseñado según los principios que demanda una sociedad democrática; atender manifestaciones criminales que rebasan fronteras nacionales e incluso internacionales; observar el principio de igualdad, y permitir la generación de líneas jurisprudenciales y desarrollos científicos a partir de los mismos contenidos normativos.

VIII. LEYES GENERALES Y OTRAS NOVEDADES

En seguida aludiré a las denominadas “leyes generales”, diferentes de los ordenamientos únicos, nacionales, integrados, que ya señalé (así Código Nacional de Procedimientos Penales) y a los que volveré a referirme en algunos puntos de este apartado (justicia para adolescentes, víctimas), y además mencionaré otras novedades aportadas en los últimos años al artículo 73, bajo figuras diversas.

La figura de las “leyes generales”, producto de la reflexión jurisprudencial de los últimos años,¹¹⁸ mencionadas en la Constitución y en los ordenamientos secundarios y abonada por la doctrina, llegó con fuerza al orden penal constitucional, y desde aquí se derramó sobre distintos espacios del sistema punitivo. Estas leyes generales han sido frecuentemente recogidas en sucesivas reformas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución. Hoy día, esa fracción, determinante de los delitos sujetos a régimen por el Congreso de la Unión —es decir, cuya persecución se ha centralizado o descentralizado en alguna medida—, aloja esta nueva especie en el paisaje de la legislación, y no se detiene en la alusión —que sería insuficiente— a los delitos contemplados por dichas leyes generales, sino avanza un paso más y describe el contenido “mínimo” de tales ordenamientos.

¹¹⁶ Cfr. García Ramírez, “Identidad y funciones actuales del federalismo mexicano”, en *Temas de Derecho*, *cit.*, pp. 105-106.

¹¹⁷ Alemania, Suiza, Brasil, Venezuela y Argentina son Estados que poseen un único código penal sustantivo, pese a haber adoptado una organización federal.

¹¹⁸ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a las leyes generales como “aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano”. Se trata de leyes que “no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”, en la medida en que respecto a ellas “el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional”. “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, tesis P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

LEY SUPREMA Y SISTEMA PENAL: ALGUNOS DESARROLLOS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Cuando estas leyes hicieron su aparición en la escena constitucional, merced a la reforma de 2009 en materia de secuestro —aunque fuese previa a ese año la existencia de esta categoría normativa en el orden jurídico nacional— se dijo que el Congreso de la Unión emitiría una ley general en torno a esta cuestión “que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el (entonces) Distrito Federal (ahora flamante Ciudad de México), los estados y los municipios”. El mismo alcance de las leyes generales ha figurado en posteriores reformas a la fracción XXI y se halla vigente hasta la fecha (2016).

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

La citada reforma constitucional de 2009 previó la existencia de una ley general en materia de secuestro,¹¹⁹ que sería publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2010.¹²⁰ Este ordenamiento sigue la tendencia iniciada por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que parte de la idea de que el “derecho penal tradicional” es insuficiente para hacer frente a delitos de mayor impacto social, por lo que es necesario recurrir a técnicas excepcionales.¹²¹

¹¹⁹ Esta reforma se sustentó en iniciativas presentadas el 2 y el 9 de octubre de 2008, suscritas por diversos diputados y por el Ejecutivo federal, respectivamente. Para un análisis de las iniciativas que dieron pie a la reforma constitucional, *cf.* Félix Cárdenas, Rodolfo, *Nueva política criminal para el combate del delito de secuestro*, México, Ubijus, 2010, pp. 36-37.

¹²⁰ Sobre este ordenamiento, *cf.* Ochoa Romero, Roberto, *La privación ilegal de la libertad. Especial referencia a los tipos penales contenidos en la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro*, México, Tirant lo Blanch, 2012.

¹²¹ *Cfr.* García Ramírez, *Derecho penal*, México, Porrúa, 2015, pp. 286-289. Véase, Iniciativa de varios diputados con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 2 de octubre de 2008, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/oct/20081002-II.html#Ini20081002-1.1>; asimismo, Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida del Ejecutivo Federal, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 10 de octubre de 2008, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/oct/20081010.html#Ini20081010Ejecutivo>; Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 4 de diciembre de 2008, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/dic/20081204-IX.html>, y Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos,

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

La segunda reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional que autorizaría al Congreso de la Unión para expedir una ley general llegó el 14 de julio de 2011, a propósito del delito de trata de personas. En la iniciativa que dio pie a la mencionada enmienda, presentada el 8 de abril de 2010, se identificó a México como un país con continuos flujos migratorios constituidos principalmente por nacionales y centroamericanos que intentan ingresar a Estados Unidos.¹²² La condición irregular de los migrantes los coloca en una posición de vulnerabilidad frente a diversas amenazas, entre ellas, precisamente, la trata de personas, entendida como “una modalidad contemporánea de esclavitud y como una forma extrema de violencia contra mujeres, niñas y niños que viola sus derechos humanos fundamentales”.¹²³

En atención a la gravedad del problema, se consideró conveniente la emisión de una ley general que permitiera la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno, junto con la sociedad civil, y que dotara a las autoridades de las herramientas necesarias para la persecución de este delito.¹²⁴

La notoria situación de violencia en contra de periodistas llevó al Poder revisor de la Constitución a establecer un mecanismo excepcional que facultara a las autoridades federales para conocer de los “delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta” (artículo 73, fracción XXI, tras la reforma publicada el 25 de junio de 2012).¹²⁵ Este mecanismo no corresponde a la figura de la ley general.

Una ley general más vendría el 10 de febrero de 2014, a través de otra reforma constitucional que tocó el artículo 73 —dentro de una “miscelánea legislativa” acerca de reformas político-electorales— ahora, delitos de este carácter. La tendencia unificadora avanzó el 2 de julio de 2015: se modificó de nueva cuenta la fracción XXI del artículo 73 constitucional para entregar al Congreso de la Unión la facultad —que se había rechazado en 2005 como antes dije— de expedir la “legislación única” en materia de “justicia penal para adolescentes”. En este caso no se trata de una ley general, sino de un ordenamiento nacional, único e integral para su materia, que constituye otra manifestación —como el Código Nacional de Procedimientos Penales— de la concentración legislativa.

Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta del Senado*, 11 de diciembre de 2008, en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mm=2&sm=2&id=19160>.

¹²² Sobre la situación de la trata y su estrecha relación con la migración en México, *cf.* Barrón Cruz, Martín Gabriel, *La Bestia. La tenue línea entre la migración y la trata de personas*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013, esp. pp. 34 y ss.

¹²³ La iniciativa puede ser consultada en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/2010_0408-I.html#Ini20100408-13.

¹²⁴ *Idem.* Dicho ordenamiento recibió el nombre de 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, emitida el 14 de junio de 2012.

¹²⁵ Sobre homicidios a periodistas y su impunidad, véase Moncada, Carlos, *Del México violento: periodistas asesinados*, México, Edamex, 1991.

A mi juicio, la introducción de los menores de edad en el sistema penal supuso un retroceso con respecto a la reforma de 2005, que pretendió retirar de la justicia penal a estos sujetos inimputables. De manera similar al proceso que unificó la normativa procesal y ejecutiva penal, se reconoció que la implementación de las bases constitucionales del sistema de justicia para adolescentes establecidas en 2005 mostraba aplicaciones “disparaes” en las distintas entidades federativas.¹²⁶

En 2015 fue reformada nuevamente la fracción XXI del artículo 73 —reforma a la que antes aludí, en la referencia general a los cambios de los años recientes— que faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales sobre los delitos de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ilícitos “clásicos” en el ámbito de las violaciones a derechos humanos asociados con procedimientos penales. Indiscutiblemente, en los últimos años ha destacado la necesidad —advertida en foros nacionales e internacionales— de enfrentar penalmente estas graves violaciones de derechos humanos.

El 29 de enero de 2016 se reformó el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73, para acoger la nueva situación constitucional de la Ciudad de México, que sustituye al Distrito Federal. En tal virtud, las leyes generales regirán “la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas (acción que abarca a la Ciudad de México) y los municipios”.

Finalmente, el 25 de julio de 2016, el Poder Revisor incorporó una adición a la fracción XXIX-X del artículo 73, atendiendo a la conveniencia de contar con un régimen seguro y uniforme “en materia de derechos de las víctimas”. No se trata, en este caso, sólo de víctimas de delitos —concepto relacionado con la figura del ofendido por una conducta punible, aunque no sinónimo de aquél, pese a la confusión en que ha incurrido a este respecto el artículo 20 constitucional—, sino de víctimas en general. Esta noción abarca a quienes sufren las consecuencias de un comportamiento indebido: sea delito, sea abuso de poder. El precedente inmediato, que acoge la reciente tendencia tutelar de aquellos sujetos, se localiza en la Ley General de Víctimas, a la que llegó la influencia del derecho internacional de los derechos humanos —particularmente en su vertiente interamericana— a propósito del deber de reparación como consecuencia del hecho ilícito.¹²⁷



¹²⁶ Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación del sistema nacional de justicia penal para adolescentes, *Gaceta del Senado*, 3 de septiembre de 2013, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Temas/JPA_iniciativa3.pdf, e Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación del sistema nacional de justicia penal para adolescentes, *Gaceta del Senado*, 25 de marzo de 2014, en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-25-1/assets/documentos/Justicia_Pena_Adolescentes.pdf.

¹²⁷ Sobre este tema, cfr. García Ramírez y Benavides Hernández, Marcela, *Reparaciones por violación de derechos humanos. Jurisprudencia interamericana*, México, Porrúa, 2014.