

# LA UNIFICACIÓN LEGISLATIVA EN EL ENJUICIAMIENTO Y LA EJECUCIÓN PENAL: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013. CONCENTRACIÓN Y DISPERSIÓN\*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ\*\*

SUMARIO: I. *Un antiguo tema.* II. *La experiencia a partir de 2008.* III. *Una importante propuesta unificadora.* IV. *Más proyectos: iniciativa del 14 de febrero de 2013.* V. *Iniciativa del 9 de abril.* VI. *Iniciativa del 24 de abril: base de la reforma.* VII. *Dictamen en la Cámara de Senadores.* VIII. *Deliberación en el Senado.* IX. *Dictamen y deliberación en la Cámara de Diputados.* X. *La unificación pendiente.* XI. *Colofón*

## I. UN ANTIGUO TEMA

La unificación de la facultad legislativa en materia penal es un antiguo tema entre juristas, políticos y aplicadores del sistema penal mexicano. Los primeros trabajos de codificación de la ley penal —más allá de algunos ordenamientos aislados, destinados a promover el orden y la paz en las ciudades y el campo, tras la independencia de México— se atuvieron al régimen federal adoptado en 1824, interpretado rigurosamente en esta materia.

En consecuencia, hubo códigos penales —y procesales penales— estatales (por ejemplo, los ordenamientos veracruzanos de 1869, que abrieron la marcha en el camino de la legislación local, continuando los pasos emprendidos en 1835) y federales y distritales (así, el Código de 1871 para la Federación y el Distrito Federal). De esta suerte ha imperado lo que algunos analistas llamaron “federalismo extremoso” y no se ha contado con el ordenamiento federal que traduzca —e impulse— una verdadera política criminal nacional.

En otros países organizados bajo el régimen federal, las cosas han marchado por un rumbo diferente, situación que en muchas ocasiones invocaron los partidarios de la concentración legislativa en manos del Congreso de la Unión. Efectivamente, en las federaciones o confederaciones

\* Con la colaboración de Eduardo Rojas Valdez.

\*\* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

europeas el ordenamiento penal sustantivo es único, aunque puedan ser varios los ordenamientos procesales. De aquéllos son ejemplo Suiza y Alemania. Otro tanto acontece en América —con excepción del país “cuna” del federalismo, los Estados Unidos de América—, por lo que toca a las repúblicas organizadas bajo el modelo —que nunca es un verdadero “modelo”— federal. Argentina, Brasil y Venezuela, con estructura federal, cuentan con un código penal para la nación.

Los observadores de la situación que ha guardado México a este respecto no han cesado de formular comentarios adversos acerca de la solución adoptada por nuestro país. Tales son los casos de Raúl Carrancá y Trujillo —uno de los más empeñosos promotores de la unificación legislativa penal—, Luis Jiménez de Asúa, Felipe Sánchez Román, Niceto Alcalá-Zamora y, más recientemente, Ricardo Franco Guzmán.

Sostuvieron: México no constituye una nación a tal punto heterogénea y compleja, formada por grupos sociales y culturales tan diversos, que justifique semejante variedad legislativa, que supone la existencia de un código penal, otro procesal penal, uno más civil y otro procesal civil en cada entidad federativa, es decir, 33 ordenamientos de cada especialidad (entidades federativas y Federación) para gobernar materias que se hallarían bien reguladas —con ahorro de millares de preceptos, soluciones dispares, dudas, errores e incoherencias— si se concentrarse en la Federación la competencia legislativa penal. A partir del Código Penal de 1931 —vidente, en sus líneas esenciales, durante más de medio siglo, hasta la más importante reforma penal sustantiva, realizada en 1983-1984—, la legislación penal material se unificó en forma natural, espontánea, por imitación y facilitación, a través de la adopción estatal de las soluciones legales contenidas en el ordenamiento federal y distrital de aquel año. Esta tendencia a “copiar” el modelo central mereció numerosas críticas, pero propició una cierta unificación penal que cesaría cuando algunos estados de la República resolvieron expedir sus propios códigos y recoger en ellos soluciones alejadas del patrón federal y distrital.

En estas circunstancias, se produjo —sobre todo a partir de 1963, por iniciativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entonces encabezada por el penalista Fernando Román Lugo— un movimiento en pro de la adopción de un código penal “tipo” —y su correspondiente procesal— que recogiera soluciones unificadoras a las que pudieran plegarse, voluntariamente, las legislaturas locales. Sin embargo, la

idea del código “tipo” —que también cundió en el plano iberoamericano, tanto en materia penal como en materia procesal— no prosperó. Siguió la multiplicación de ordenamientos penales.

Hubo ciertos impulsos a favor de la unificación, incluso a partir de decisiones constitucionales, que se proyectaron principalmente sobre temas de ejecución penal (penitenciaria). Así se vio en el proyecto de Venustiano Carranza, cuyo artículo 18 patrocinaba cierta unificación penitenciaria, que a la postre no contó con el parecer favorable del Congreso Constituyente, alineado en la posición de ascendido federalismo.

También pugnó por la armonización penitenciaria la iniciativa de reforma al artículo 18 presentada en 1964 por el presidente Adolfo López Mateos, que abrió la puerta al sistema de convenios entre la Federación y los estados para la ejecución de sentencias estatales en establecimientos federales. Años más tarde —2005— zozobró el intento de reformar el artículo 73 constitucional para expedir bases generales en materia de justicia especial para menores en conflicto con la ley penal.

## II. LA EXPERIENCIA A PARTIR DE 2008

En el contexto de los movimientos políticos y jurídicos en torno a la unificación penal conviene tomar en cuenta las experiencias reales derivadas de la reforma constitucional —esencialmente, una reforma al enjuiciamiento penal— de 2008, que concilió extremos inconciliables: propuestas democráticas y propuestas autoritarias en un “paquete” de transacción que pareció anunciar la “transición” hacia un futuro orden penal de doble fuente. No es el momento de analizar esta reforma, que he calificado como “ambigua”, pero es pertinente anotar que varias entidades federativas —que no fueron, ciertamente, la mayoría, y ni siquiera un número apreciable— se dieron a la tarea de acoger en nuevos o renovados códigos procesales las bases establecidas por el Constituyente. Emprendieron reformas con anterioridad a la reforma constitucional e inmediatamente después.

Esto, que era natural, desembocó en no pocas regulaciones de dudosa constitucionalidad, y en todo caso diferentes, que contribuyeron a profundizar la heterogeneidad penal con su bagaje de nocivas consecuencias. Ninguna propuesta de armonización o unificación procesal planteada

hasta el final de 2012 logró vencer esta tendencia, ni siquiera los anteproyectos elaborados bajo los auspicios de la Conferencia Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (Conatrib) y por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).

### III. UNA IMPORTANTE PROPUESTA UNIFICADORA

Siguieron apareciendo propuestas unificadoras o al menos armonizadoras. Entre ellas figuran los trabajos auspiciados por la Academia Mexicana de Ciencias Penales —siempre activa en estas reflexiones— y varias iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, como la correspondiente al Código Federal de Procedimientos Penales, suscrita por el senador Pablo Morales Escudero, del 2 de octubre de 2012, y la relativa al Código Federal de Procedimientos Penales, planteada por los senadores Roberto Gil Zuarth y Víctor Manuel Camacho Solís, del 5 de febrero de 2013.

La propuesta de unidad penal sustantiva, que tiene en su haber muchas y muy buenas razones —cuyo resumen es el deseable sistema penal nacional, expresión de una política penal del mismo alcance— se reanimó el 10. de diciembre de 2012 a través del discurso pronunciado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos para redefinir la política del nuevo gobierno en el orden de la seguridad y la justicia penal. En ese discurso se planteó la unificación del ordenamiento penal, en términos que permitieron suponer que se abarcaría todo el espectro del sistema penal —sustantivo, adjetivo y ejecutivo—. Poco más tarde se difundió el denominado “Pacto por México”, un acuerdo entre varias corrientes políticas, que apoyó la sugerencia de unificación penal.

### IV. MÁS PROYECTOS: INICIATIVA DEL 14 DE FEBRERO DE 2013

Finalmente, surgió una serie de propuestas hacia la reforma del artículo 73 constitucional —principalmente—, que en seguida comentaré, cimentadas en la idea de emprender la unificación procesal penal —y en otras vertientes penales, como adelante se verá— y dejar de lado la idea germinal del proceso de reforma, es decir, la unidad de la ley penal sustantiva, que tropezó con fuertes y extrañas —por decir lo menos— resis-

tencias difícilmente justificables, arraigadas en la idea de que la ley penal, que acoge tipos delictivos y sanciones adecuadas, es el reflejo de necesidades, circunstancias, convicciones y expectativas locales, que sería imposible recibir en un solo ordenamiento. No ocurre lo mismo —adujeron los partidarios de este giro legislativo— en los supuestos de la ley procesal y la ley ejecutiva, que no responden a condiciones tan fuertemente locales como el ordenamiento penal. Dejo para el final de esta reseña algunas interrogantes que oportunamente formulé a propósito de la dispersión penal sustantiva prevaleciente y subsistente.

En orden cronológico, la primera iniciativa de reforma constitucional de esta etapa fue la planteada por el citado senador Roberto Gil Zuarth el 14 de febrero de 2013, que se refirió a dos preceptos de la ley suprema, a saber: 17 y 20. Por lo que hace al 17, propuso decir que la ley establecería “mecanismos alternativos de solución de controversias. En materia penal, queda reservada la facultad de legislar al Congreso de la Unión, y su aplicación corresponderá a la jurisdicción federal o local competente”. Agregó que esos mecanismos “asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”. Es interesante observar que la facultad legislativa concentrada se refirió, en este supuesto, solamente a los mecanismos alternativos, aunque más adelante se aludiría, en el mismo sentido, al ordenamiento procesal.

La propuesta de cambio al artículo 20, segundo párrafo, contempló la siguiente facultad:

El Congreso de la Unión expedirá un Código Nacional de Procedimientos Penales [recuérdese que el senador promovente había presentado dos iniciativas de código de procedimientos penales]. El ámbito territorial de validez de dicho ordenamiento [prosiguió] será en toda la República, con independencia del ámbito de validez de la norma que establezca el tipo penal que se persiga...

Lo anterior implica la dispersión legislativa material. El código propuesto “regulará en todas sus etapas el proceso penal. La aplicación de sus reglas [*sic*] quedará reservada a la jurisdicción federal o estatal competente”.

En la correspondiente exposición de motivos, el autor de la iniciativa se refirió críticamente al estado que guarda la aplicación de la reforma

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

Asimismo, el promotor de la reforma advirtió acerca de la necesidad de legislar en torno a los mecanismos alternativos de solución de controversias. Para que el nuevo sistema de justicia penal tenga éxito —manifestó— es preciso que sólo llegue a la etapa de juicio oral un número reducido de controversias: “no más del 10%”. En los países en que se ha aplicado el sistema acusatorio —ejemplarmente, Chile— entre el 60 y el 90% de las controversias se resuelven a través de esos mecanismos alternativos, regulados en un solo ordenamiento que garantice su efectividad y calidad. He aquí —me permito comentar, como lo he hecho en otras oportunidades— un renovado señalamiento acerca de la reducida aplicación del juicio oral, establecido en 2008 “como si no se quisiera recurrir a él”, no obstante haber sido la “bandera” de la reforma de aquel año, su más importante insignia retórica, su expresión para fines de mercadotecnia, como reconocieron algunos promotores de la reforma.

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

## V. INICIATIVA DEL 9 DE ABRIL

La segunda iniciativa de esta etapa, enfilara hacia la reforma constitucional, se presentó el 9 de abril de 2013, suscrita por senadores del Partido Acción Nacional: María del Pilar Ortega Martínez, Raúl Gra-

cia Guzmán, Carlos Mendoza Davis, José María Martínez Martínez y el mencionado Roberto Gil Zuarth. En este caso se planteó la modificación de los artículos 20, 73, fracción XXI, y 122 apartado C, base primera, fracción V, inciso h), de la Constitución General de la República, a fin de facultar al Congreso de la Unión para emitir tanto una legislación procesal penal como un ordenamiento único sobre ejecución de sanciones.

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

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

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

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

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

## VI. INICIATIVA DEL 24 DE ABRIL: BASE DE LA REFORMA

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

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

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

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

En el cuerpo de consideraciones que sustentaron la iniciativa, los autores de ésta advirtieron que su trabajo se había realizado en el marco del “Pacto por México”, al que anteriormente me referí, y que obedecía a la necesidad de contar con una legislación penal sustantiva armónica y homogénea (glosaré: objetivo al que sólo parcialmente podría servir la citada “ley general”, que no unifica plenamente el ordenamiento penal del país, sino que deja subsistentes diversas particularidades de difícil justificación) y al propósito de generar mayor “uniformidad y coherencia” en el desarrollo de los procedimientos penales, todo lo cual permitiría hacer frente a la cambiante realidad social. Veamos en seguida los razonamientos expuestos por los senadores de grupo pluripartidista en los tres rubros que abarcó la propuesta: legislación procedural penal aplicable a toda la República en los órdenes federal y común, ley penal general y legislación única de ejecución de penas.

A propósito de la normativa procesal, los autores de la iniciativa consideran que ésta arraiga en las reformas de 2008, en materia procesal

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

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

Por lo que concierne a la ejecución de penas, los promotores del cambio invocan las reformas introducidas en los artículos 18 y 21 de la Constitución: aquél, para fijar las nuevas bases del sistema ejecutivo, y éste, para encomendar a la jurisdicción la imposición, modificación y duración de las penas, giro que ciertamente contribuye —en mi concepto— a mejorar el régimen de ejecución al amparo del principio de legalidad y bajo el imperio de indispensables garantías. Por ello se considera necesario —prosiguen los legisladores— contar con una ley penitenciaria única (*rectius*, una ley de ejecución de penas, o más acotadamente, de ejecución de la pena privativa de libertad).

Los senadores atribuyen a la propuesta del 24 de abril varias virtudes, que se resumen en los siguientes términos: “sistematización y homogeneidad de criterios legislativos”, fundamento para una política criminal coherente e integral, coordinación entre las instancias a cargo de la procuración de justicia, certeza para el gobernado, reducción de la impunidad y la corrupción —que siguen siendo, insistimos, las mayores “piedras en

el camino” de la seguridad pública y la justicia penal, junto con la incompetencia en diversos ámbitos—, homogeneización de criterios judiciales y respeto al sistema federal a través de la preservación de las facultades locales para emitir la legislación penal sustantiva. Es obvio, me parece, que los alegatos sobre respeto al régimen federal —cualesquiera que sean el valor y la pertinencia de éstos— vinculados con la materia sustantiva no observan la misma lógica que los argumentos a favor de la unificación procesal: se defiende el federalismo con razones encontradas.

## VII. DICTAMEN EN LA CÁMARA DE SENADORES

Las diversas iniciativas planteadas ante el Senado de la República fueron objeto de un solo dictamen, suscrito por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, y Primera y Segunda de Estudios Legislativos, dictamen que lleva fecha 23 de abril de 2013 y declara su conformidad esencial con las iniciativas Los dictaminadores reiteran el problema observado hasta hoy, que impone tropiezos a la reforma procesal penal constitucional de 2008: diversas visiones teóricas y epistemológicas, a escala local, han desembocado en soluciones dispares acerca del enjuiciamiento penal, los medios alternativos de solución de controversias y la ejecución de sanciones.

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

El dictamen culmina en la propuesta de modificar el artículo 73 constitucional a fin de que el inciso c) de la fracción XXI disponga que el Congreso de la Unión estará facultado para expedir “la legislación única en materia procedural penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común”. Nada se dice a propósito de la ley penal general; bajo este concepto sólo se conservan los conocidos ordenamientos generales relativos al secuestro y a la trata de personas (inciso a).

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

El dictamen plantea, igualmente, la adopción de los correspondientes preceptos transitorios. El primero de éstos adopta la costumbre, a mi juicio poco afortunada, de ordenar que el decreto de reformas entre en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Al comentar otras novedades legislativas, he considerado pertinente insistir en que debiera proveerse un plazo razonable para el conocimiento puntual de la reforma, tema distinto, por supuesto, de la vigencia precisa de sus mandatos, a la que se refieren otros preceptos transitorios.

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

Conocido el dictamen, que sería cimiento de la reforma constitucional, el 29 de abril se abrió el debate en la Cámara de Senadores. En éste intervino el senador Pablo Escudero, uno de los autores de la iniciativa, quien se refirió a diversos precedentes y a su propia propuesta de codificación procesal federal, así como a las audiencias públicas convocadas por

el examen de esta materia. Cuestionó nuevamente la dispersión legislativa procesal penal —no así la penal sustantiva—, que ha representado, dijo, un obstáculo para la implementación de la reforma de 2008.

### VIII. DELIBERACIÓN EN EL SENADO

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

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

### IX. DICTAMEN Y DELIBERACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En la cámara baja, el dictamen corrió a cargo de la Comisión de Estudios Constitucionales, que se refirió al proyecto aprobado por la legisladora como parte coyuntural de las acciones conducentes al efectivo establecimiento del sistema acusatorio. Recordó hipótesis de unidad legislativa y diversidad aplicativa, en las materias laboral y mercantil. Citó el parecer del presidente de la Suprema Corte de Justicia, ministro Juan Silva Meza, favorable a la unificación legislativa (no sólo, hay que decirlo, a la unidad procesal, sino también a la unificación sustantiva, como se ve

en la información periodística que consta en el diario *El Universal* del 14 de mayo de 2013: “Demandó presidente de Corte Código Penal Único”).

El dictamen de los diputados enunció elementos positivos en la unificación legislativa procesal, a saber: inhibición de actuaciones arbitrarias de los tribunales en la medida en que éstos deberán someterse a criterios homogéneos y coherentes; mayor equilibrio entre las partes procesales; afirmación de la oralidad y la publicidad en el proceso; desarrollo del principio de lealtad y probidad escasamente abordado, comentaré, en la doctrina y la práctica del enjuiciamiento; sistematización y homogeneización de los criterios legislativos y jurisdiccionales; favorecimiento de la certeza jurídica en pro del gobernado, así como abatimiento de la corrupción y la impunidad, temas que, por lo visto, dominan las consideraciones del legislador, con sobrada razón.

Abierto el debate en la Cámara de Diputados, el legislador Julio César Moreno Rivera, quien estuvo al frente de la Comisión dictaminadora, hizo ver que la pluralidad de legislaciones procesales penales atenta contra el derecho fundamental a la igualdad, previsto en la Constitución y en los tratados internacionales, consideración —digamos— que igualmente se podría formular a propósito de la intacta dispersión penal sustantiva. En seguida hicieron uso de la palabra diputados representantes de las diversas corrientes políticas presentes en la Cámara. Luis Antonio González Roldán (Nueva Alianza) criticó la ineffectividad del principio de certeza jurídica y la existencia de leyes inconexas e incompatibles entre sí. Hizo votos por la profesionalización del Ministerio Público. La diputada Loretta Ortiz Ahlf (Partido del Trabajo) propuso la federalización de diversos delitos, invocando para ello la dispersión legislativa penal y el incumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana. Sugirió, además, reservar los mecanismos alternativos para delitos que no revistan gravedad. La mayoría de la Cámara se pronunció en contra de estas adiciones.

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

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

Fernando Zárate Salgado, diputado del Partido de la Revolución Democrática, consideró pertinente la reforma, sin perjuicio de la estructura federal de la República, porque ésta es una forma de organización territorial que “debe estar al servicio de los ciudadanos”. En su momento, el legislador Carlos Fernando Angulo Parra (Partido Acción Nacional) mencionó como inaceptable el hecho de que a cinco años de la reforma de 2008 ni siquiera la mitad de las entidades federativas hubiese acogido el sistema acusatorio. Adicionalmente señaló, en función de la vigencia de 33 códigos procesales diferentes, que existen otros tantos criterios en esta materia. La unificación propuesta contribuirá a desarrollar una mejor coordinación entre los operadores jurídicos. La diputada Delvimi Fabiola Bárcenas Nieves (Partido Revolucionario Institucional) señaló que los procesados han sido víctimas de numerosas vulneraciones de derechos, como lo acredita una investigación elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Esta situación es atribuible, en alguna medida, a la diversidad de códigos adjetivos.

Finalmente, la diputada Luisa María Alcalde Luján advirtió que la formulación de un ordenamiento procesal representa un gran reto para la instrumentalización del régimen procesal acogido por la Constitución, labor sumamente difícil si se tiene que armonizar 33 códigos penales, a sólo tres años para el inicio de la plena vigencia nacional del régimen acusatorio. La diversidad de ordenamientos de esta materia alienta criterios de interpretación contradictorios. En cambio, la unificación procesal propicia certeza jurídica en beneficio de la sociedad.

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

## X. LA UNIFICACIÓN PENDIENTE

Queda pendiente, como he dicho, la unificación penal sustantiva, inquietud que se hallaba en la base del ímpetu de reforma que ahora mar-

cha parcialmente, en espera de tiempos mejores. A este respecto, reiteraré en seguida algunas reflexiones que he manifestado en diversos foros y medios, académicos o generales, interrogando acerca de la omisión en este ámbito, rechazando las razones en que se instala ese desentendimiento y enunciando los extravíos de la posición —por ahora prevaleciente— que frenó la reforma penal integral. Esas reflexiones se resumen en los términos que transcribiré inmediatamente:

¿Cuáles son los problemas técnicos o políticos que justifican el rechazo a la unidad en la *parte general* del código penal? ¿Qué particularidades indeclinables recogerían los estados de la República en esa porción del ordenamiento penal? ¿Con qué fundamento y en qué dirección se plantearían soluciones particulares y no fórmulas de unidad a propósito, por ejemplo, de la aplicación de la ley penal, las reglas sobre los delitos y la responsabilidad, la participación en el delito, la tentativa y la consumación, las causas que excluyen la incriminación, los concursos, las penas y medidas, la aplicación de sanciones, la extinción de la responsabilidad? ¿Es razonable conservar la diversidad de códigos en función de detalles o matices, invariablemente secundarios, en estos temas primordiales?

Por otro lado, ¿cuáles son las objeciones irremontables para la unificación en la *parte especial* del Código Penal? ¿No es posible coincidir en la formulación de tipos y punibilidades razonables, atentos a bienes jurídicos tutelables y a principios ampliamente reconocidos y compartidos? ¿Es admisible que haya variedad en la recepción y descripción de los delitos y las penas, variedad que es caldo de cultivo para la impunidad y freno para la política criminal? ¿Es razonable que ciertos hechos sean delictuosos en algunas entidades, y en otras no; o que haya versiones dispares acerca de la incriminación de las conductas que lesionan bienes jurídicos tutelados; o que existan punibilidades distintas y en ocasiones muy diferentes con respecto a las mismas conductas, que alimenten una especie de “fuerro de conveniencia” para la comisión de delitos? ¿Es sensato que la frontera entre entidades federativas sea también el escollo insuperable para la aplicación de una política penal nacional en beneficio de todo el pueblo de México?

Decir que en determinadas lugares ocurren hechos que deben ser severamente sancionados y que no se presentan en otras regiones, como el abigeato, dista mucho de ser un argumento aceptable a favor de la dispersión. Es obvio que si algunas conductas ilícitas no se realizan en determi-

nados lugares y en otros sí, sólo en éstos serán perseguidas y sancionadas. Y lo es que el ejercicio del arbitrio judicial permitirá aplicar la sanción que resulte racional, proporcional y equitativa en cada caso concreto.

Ni siquiera el debate sobre la penalización o la liberación penal de algunas formas de terminación voluntaria del embarazo es motivo suficiente para desechar la urgente unidad legislativa. Efectivamente, no existe coincidencia acerca de la tipificación y sanción del aborto, pero es posible llevar esta figura a otro ordenamiento, fuera del código penal, para darle el trato que prefiera el legislador local, sin frenar el avance de la ley penal en el conjunto del país.

Más allá del ámbito penal, urge llevar adelante la depuración y unificación de la normativa sobre *adolescentes* que incurren en conductas calificadas como delitos. La convocatoria a establecer un sistema integral de justicia no ha sido puntualmente atendida. Abundan las particularidades donde debían existir disposiciones de alcance nacional, bien meditadas y pertinentes, e instrumentos de aplicación atentos al espíritu y a la letra de la ley fundamental.

Debo recordar el señalamiento contenido en la “Propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales sobre Seguridad Pública y Justicia Penal”, suscrita por numerosos integrantes de esa corporación. En ella sostuvimos: “Es conveniente contar con una legislación penal —sustantiva, adjetiva y de ejecución de sanciones— única para todo el país. La dispersión prevaleciente, en la que abundan ocurrencias y diferencias, no favorece la lucha contra el crimen”.

Desde 1940, la Academia Mexicana de Ciencias Penales ha postulado la unidad de la legislación penal. Lo ha hecho a través de planteamientos formulados por sus integrantes, no siempre con fortuna, a las autoridades de la República cada vez que se abre la posibilidad de dar un giro decisivo a la política y a la acción del Estado en esta materia. En 2013 existió nuevamente esa posibilidad. Pasó de largo, abrumada por argumentos ligeros.

## XI. COLOFÓN

Al tiempo de elaborar esta reseña sobre la reforma constitucional —primeros días de septiembre de 2013— 19 estados habían apoyado el cambio en la ley suprema. Con este sustento, el 5 de septiembre la Cámara de Diputados remitió proyecto de Decreto por el que se reforma el ar-

título 73, fracción XXI. El Senado hizo la declaratoria de reforma constitucional y la envió al Ejecutivo. Contaremos, pues, con una legislación procesal penal y ejecutiva uniforme para toda la República, atenta a las disposiciones constitucionales —sin espacio para interpretaciones diferentes o encontradas, como ocurre al amparo de la dispersión legislativa—, que no quede a merced de la suerte —mala, regularmente— que corren las soluciones locales diversas y la alternativa, desatendida, de armonización a través de un código tipo.

Obviamente, la centralización —o federalización, si se prefiere— de la ley procesal, la ley sobre soluciones alternas y la ley de ejecución de penas no son ni podrían ser, por sí mismas, el remedio “deslumbrante” a los males que padece la justicia penal en México. Todo lo hemos esperado de la ley —dijo Emilio Rabasa, hace más de un siglo— y ésta ha mostrado siempre su incurable incompetencia para modificar el rumbo y los desaciertos, arraigados en otros datos de la vida política y social. Además de reorientar la legislación, es menester reformar —revolucionar, inclusive— las instituciones y las prácticas. La pura modificación de normas posee algo de gatopardismo, para emplear una expresión socorrida: cambiar todo para no cambiar nada. Éste es el riesgo. De ello provendría una nueva y muy grave decepción.