

PROPUESTA DE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS INCISOS A) Y B); Y SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA INTERPONERSE ANTE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

Quien suscribe, los Diputados Alberto Martínez Urincho, Carlos Hernández Mirón y Eleazar Rubio Aldarán, integrantes del Congreso de la Ciudad de México y del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en lo señalado en los artículos 22, Apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 y 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12, fracción II, y 13, fracción, LXXIV, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, así como el 5, fracciones I y II, 82, 83, 325 y 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México someten a la consideración de esta Honorable Congreso, la siguiente **PROPUESTA DE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS INCISOS A) Y B); Y SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA INTERPONERSE ANTE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**, de conformidad a lo siguiente:

I. Denominación de la Propuesta de Iniciativa.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los incisos a) y b); y se reforma el párrafo segundo del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para interponerse ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de Unión.

II. Objetivo de la Propuesta de Iniciativa.

La iniciativa se propone sentar la facultad constitucional para que el Congreso de la Unión para expedir la legislación única nacional en materia sustantiva penal.

III. Planteamiento del problema que Propuesta de Iniciativa quiere resolver y la solución que se propone.

La falta de uniformidad en la legislación penal sustantiva ha traído consigo la heterogeneidad en los tipos penales, de su punición, de su integración normativa, objetiva y subjetiva, de las modalidades y gravedad de los delitos, y como consecuencias, así como la generación de criterios jurisprudenciales contradictorios.

Ello, con base en la existencia y éxito de codificaciones únicas, de las que da cuenta el Derecho Comparado, incluso en estados federados, que han logrado conformar un solo código punitivo, ya sustantivo o adjetivo, o ambos, con beneficios para el sistema de impartición de justicia penal.

Asimismo, es necesario resaltar que la promulgación de un código único sustantivo penal no implica un menoscabo al federalismo, y acude a modelos como el alemán, brasileño o suizo para ejemplificar su funcionalidad.

Todos ellos son países federales con legislación penal única.

IV. Razonamientos de constitucionalidad y convencionalidad.

Las reformas procesales penales se han diseminado rápidamente en América Latina. En los últimos 15 años, 14 países latinoamericanos y un número sustancial de provincias y estados latinoamericanos han introducido nuevos códigos procesales penales. Estos códigos son, posiblemente, la transformación más profunda que los procesos penales latinoamericanos han experimentos en sus casi dos siglos de existencia. Si bien estas reformas no han sido exactamente iguales en todas estas jurisdicciones, los reformadores han descrito a estas reformas en términos similares, como una movida de un sistema inquisitivo a uno acusatorio o adversarial.

Como tales, las reformas tienen muchas características en común, incluyendo la introducción de juicios orales y públicos; la introducción y/o el fortalecimiento del ministerio fiscal; y la decisión de poner al fiscal en lugar del juez a cargo de la investigación preliminar. Otros cambios incluyen dar más derechos a los imputados frente a la policía y durante la investigación preliminar; introducir el principio de discreción fiscal; permitir mecanismos de negociación y resolución alternativa de conflictos; y expandir el rol y la protección de la víctima en el proceso penal.

En tal sentido, la promulgación de los nuevos códigos procesales penales abonó a la resolución de problemas vinculados a la falta del debido proceso, la insuficiente transparencia y la ineficiencia del sistema penal, y caracterizó las reformas como una conversión de procesos penales inquisitivos en acusatorios.

Ahora bien, el proceso de reformas a la justicia criminal que ha experimentado México en los últimos años ha tenido, entre otras muchas virtudes, la de introducir fuertemente las ideas de la innovación en las políticas públicas judiciales.

Los cambios estructurales han abandonado aquella concepción que veía los cambios como una derivación necesaria de la aprobación de nuevos textos legales y como un camino rígido que quedaba completamente marcado por esas mismas disposiciones.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que no basta la promulgación de una nueva legislación, sino que también es transitar hacia una nueva cultura jurídica. Hay que resaltar que las nuevas normas fijan de manera muy general el rumbo de un proceso transformador, el que requiere ser complementado con muchos detalles que escapan a la generalidad de la norma y que de esos detalles –menos glamorosos que los temas dogmáticos– depende en gran medida el éxito o el fracaso de un esfuerzo modernizador.

La propia experiencia demuestra que es imposible prever todos los cambios legislativos en la implementación de un nuevo modelo de justicia penal, por lo que es necesario seguir proponiendo ajustes, adaptaciones y transformaciones al modelo penal para que sea funcional, expedito y eficiente.

Las reformas en política criminal, debe ante todo, partir de los cambios culturales.

“No basta simplemente con la introducción ideológica del nuevo sistema, si esto no se traduce en una transformación muy concreta de las prácticas de todos los operadores, de la forma cómo ellos entienden su rol y cómo lo desarrollan cotidianamente.”¹

Por otra parte, el proceso de reforma en materia penal mantiene problemas debido a que el respaldo político al nuevo sistema, los recursos disponibles y la capacidad de innovación de los actores involucrados tienden a ser limitados en relación con los esfuerzos que programas de cambios tan amplios demandan.

Hay que señalar además que el código penal tiene una característica que lo distingue de otros ordenamientos jurídicos y que debe tenerse en cuenta. Es un código que está estrechamente ligado a las concepciones éticas de la sociedad, de tal suerte que los delitos que tipifica son aquellas conductas que la sociedad considera gravemente contrarias a los principios éticos comunes. En una república democrática, el código penal refleja las concepciones éticas de la sociedad. En un Estado absolutista, el código penal refleja los intereses primordiales de los poderosos, de modo que los delitos son las conductas que ponen en riesgo la estabilidad de un sistema social que beneficia principalmente a una minoría.

Básicamente, la introducción de un esquema competitivo en la producción de justicia criminal, junto a una racionalización en la investigación. Asimismo, contempla mecanismos de negociación y un ordenamiento del régimen de privación de libertad.

¹ Riego R., Cristián, *“Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV etapa”*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile, 2007 ver: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5367/CEIAIV.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 11 de agosto de 2017

Hay que considerar que hoy tenemos que continuar con la evolución del nuevo modelo de justicia penal; esto con un ánimo refundacional a través de cambios radicales que suponen nuevos códigos, nuevas estructuras, formas de organización y nuevas facultades para los tribunales y demás órganos de los sistemas judiciales, al mismo tiempo que cambios paradigmáticos en su funcionamiento.

En tal sentido es menester que reflexionemos sobre la promulgación de un nuevo código penal sustantivo único. Esto "es una idea del todo plausible, la cual había sido ya defendida por profesores de la UNAM desde los años 40 del siglo pasado y que generaciones posteriores de académicos hemos retomado, dado que entendemos que la existencia de 33 códigos penales (32 en cada una de las entidades federativas y uno federal) y 33 códigos de procedimientos penales no se justifica. No se trata de razones vinculadas con el federalismo mexicano, sino con argumentos de puro sentido común.

"La idea de unificación se ha apoyado también en la existencia y éxito de codificaciones únicas, de las que da cuenta el Derecho Comparado, incluso en estados federados, que han logrado conformar un solo código punitivo, ya sustantivo o adjetivo, o ambos, con favorecedores beneficios para el sistema de impartición de justicia".²

Asimismo, la unidad en la justicia penal permitirá se funda en una necesidad lógica y práctica, a lo que se han sumado juristas contemporáneos - Sergio García Ramírez, Olga Islas de González Mariscal, Luis Jiménez de Asúa, Raúl Carranca y Trujillo, entre otros- quienes han sostenido lo imperioso de la unificación, basados en una concepción funcionalista y de unidad sistemática de la seguridad jurídica, que garantice el debido proceso como derecho humano de las personas al acceso a la justicia.

Por ejemplo, un antecedente relevante sobre el particular, desde luego, es el que se dio en el mes de septiembre de 1951, época en la que sesionó el

² Discurso del Ministro Juan Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la inauguración del Simposio sobre el Código Penal único, en la Facultad de Derecho de la UNAM, el 13 de mayo de 2013, ver: http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/MAYO_13_2013_MIN_SILVA_EN_SIMPOSIO_CODIGO_PENAL_UNICO_EN_UNAM.pdf, 11 de agosto de 2017.

llamado Congreso Científico Mexicano, en cuya sección de Derecho Comparado, se aprobó lo siguiente:

“La Sección, considerando la unidad fundamental y básica del Derecho mexicano, sólo formalmente diversificado por la existencia de códigos locales promulgados por los distintos estados de la Federación, y estimando que existe una conciencia nacional que reclama la unificación de las leyes civiles, penales y procesales de la República, con objeto de eliminar las incertidumbres, inseguridades, conflictos y dificultades que la multiplicidad legislativa origina en el país, -hablamos de 1951—propone al Congreso Científico Mexicano, que adopte la siguiente resolución:

I. Debe procederse a la inmediata reforma del artículo 73 constitucional, en su fracción X, para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes en toda la República, en materia civil, penal y procesal, en los mismos términos en que están concebidas sus facultades legislativas en las demás materias incluidas en la mencionada fracción X, del artículo constitucional de referencia...”³

No parecen existir razones válidas para que lo que es considerado como delito en una entidad federativa no lo sea en la entidad vecina. Tampoco se entiende por qué motivo una conducta delictiva puede merecer una pena de 10 años en un estado y de 40 en otro: ¿será que la vida, la integridad física o el patrimonio de las personas merecen una mayor protección dependiendo del lugar en el que se encuentren?⁴

Hay que reconocer durante el siglo XX tuvimos un verdadero mosaico de códigos penales y procedimentales penales en toda la República. No ha habido uniformidad, ni unidad, ni concierto en todos ellos.⁵

Basta, por ejemplo, recordar que mientras el Código Penal de 1929 suprimió la pena de muerte para el Distrito Federal y para los delitos federales algunos

³ Carpizo, Jorge, “Estudios Constitucionales”, 7ª edic., ed. Porrúa-UNAM, México, 1999, pp. 143 y 144.

⁴ Carbonell, Miguel, “Un código penal para todo México”, ver:

http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/Un_codigo_penal_para_todo_Mexico.shtml, 15 de agosto de 2017.

⁵ Franco Guzmán, Ricardo, “La Necesidad de Unificar la Legislación Penal en toda la República”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, ver:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/9.pdf>, 13 de agosto de 2017.

códigos decidieron también erradicarla, pero otros la conservaron durante muchos años.⁶

Por otra parte, en materia de menores el panorama es catastrófico: en unos estados la mayoría de edad penal se alcanza a los 16 años, en otros a las 17 y en unos más a los 18 ¿Puede encontrarse mayor disparidad en un solo país? Además, los estados de la República que consideran penalmente responsables a los menores de 18 años violan los derechos establecidos en su favor por la Convención de los Derechos del Niño que precisa en su artículo primero: "Se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad."⁷

Asimismo, el delito de fraude se persigue a querrela de parte ofendida en materia federal y en la Ciudad de México. En cambio, en otros lugares de la República el mismo ilícito se investiga de manera oficiosa por el Ministerio Público y, por tanto, no existe la posibilidad de que el ofendido otorgue el perdón.⁸

Ahora bien, sobre esta dispersión legislativa penal trae consigo la heterogeneidad en los tipos penales, de su punición, de su integración normativa, objetiva y subjetiva, de las modalidades y gravedad de los delitos, y como consecuencia, la generación de criterios jurisprudenciales contradictorios.

Sobre el tema del código penal sustantivo único, en julio de 2017, durante la XXXVII Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el titular de la Procuraduría General de la República, se pronunció porque México cuente con un Código Penal Único que aplique en todo el país, ya que la asimetría en los Códigos Penales estatales crea disparidad en los criterios al momento de integrar carpetas de investigación."⁹

Al respecto, el titular de la Procuraduría General de la República señaló en aquél entonces:

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ Nota de Radio Fórmula, "Se pronuncia titular de la PGR por Código Penal Único para todo el país", ver: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?idn=701604&idFC=2017>, 17 de agosto de 2017.

“Nosotros estaremos también haciendo el esfuerzo y también tomamos el acuerdo todos los procuradores y fiscales y la procuradora, de que tenemos que buscar un Código Único Penal, porque cuando tú tienes ***diversas descripciones de tipos penales en el país hay una multiplicidad de criterios en el Poder Judicial que lo único que no hacen es abonar a la justicia.***

El diseño procesal es nacional pues el sistema sustantivo también tendrá que serlo, y ya el INACIPE está trabajando en este proyecto y también votamos quiénes van a ser los representantes de las diferentes regiones para acompañarnos en el Poder Legislativo Federal, para dar las inquietudes tanto de los temas específicos de la miscelánea penal como del Código Único y también de la Ley de Extinción de Dominio que amerita una modificación constitucional.”¹⁰

Ahora bien, “hay que resaltar que casi totalidad de los países tiene sólo un código penal en la actualidad. Así ocurre en todos los países europeos y en América. Las dos únicas excepciones en América son Estados Unidos de América y nuestro país. En Suiza, o Confederación Helvética, existen más de 20 cantones y cuatro lenguas oficiales, con gran diversidad de usos y costumbres. Sin embargo, en 1937 entró en vigor el Código Penal Suizo aplicable en todo el territorio. En Brasil, que es la República Federativa de los Estados Unidos de Brasil, existe sólo un Código Penal”.¹¹

V. Ordenamientos a reformar.

Se reforman y adicionan los incisos a) y b); y se reforma el párrafo segundo del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Texto normativo propuesto, artículos transitorios, diputado suscribiente y fecha

¹⁰ Palabras del C. Procurador General de la República, en la 1a Sesión Ordinaria 2017 de la Conferencia de Procuración de Justicia de las Zonas Noreste-Noroeste, ver: <http://www.cnpj.gob.mx/sala-de-prensa/Paginas/Discursos.aspx?ID=28>, 10p7 de agosto de 2017.

¹¹ Op. Cit. Franco Guzmán

Por todo lo anteriormente fundado y expuesto, someto a la consideración de esta Soberanía, la siguiente Propuesta de Iniciativa con Proyecto de:

DECRETO

Se reforman y adicionan los incisos a) y b); y se reforma el párrafo segundo del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ÚNICO.- Se reforman y adicionan los incisos a) y b); y se reforma el párrafo segundo del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materia electoral.

(Derogado)

b) La legislación única en materia sustantiva penal; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

La legislación única en materia sustantiva penal contemplará también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

c)...

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

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

SEGUNDO.- La legislación única nacional en materia sustantiva penal que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día quince de septiembre de dos mil veintidós.

En la legislación única nacional en materia sustantiva penal se determinarán las competencias que correspondan de las autoridades del fuero común y federal.

TERCERO.- La legislación única nacional en materia sustantiva penal, contendrá entre otros delitos, los relativos a secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros tipos penales, los relativos o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

CUARTO.- La legislación vigente en las materias sustantiva penal, expedida por el Congreso de la Unión así como por las legislaturas entidades federativas continuarán en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, pero atendiendo en todo momento, el principio *pro persona*.

Suscriben.


Diputado Alberto Martínez Urincho


Diputado Carlos Hernández Mirón


Diputado Eleazar Rubio Aldarán

Ciudad de México, 2 de octubre de 2018