

INICIATIVA QUE REFORMA Y DEROGA LOS ARTÍCULOS 18, 73 Y III DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NÉLIDA IVONNE SABRINA DÍAZ TEJEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, diputada Nélida Ivonne Sabrina Díaz Tejeda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Código Penal Único**, al tenor de la siguiente.

Exposición de Motivos

De conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y bajo el principio de división de poderes, el Congreso de la Unión, como Poder Legislativo, tiene la facultad de expedir las normas legales que expresen la voluntad de la ciudadanía mexicana y que se constituyen, debido a su origen y procedimiento de elaboración, en la reglamentación primordial del ordenamiento jurídico mexicano, viéndose únicamente sometidas a la Constitución.¹

En la actualidad, existen en nuestro país un Código Penal Federal y 32 Códigos Penales locales por cada entidad federativa. Dicha legislación sustantiva genera conflictos normativos interestatales y, por ende, la práctica en el sistema de justicia penal no se encuentra armonizada lo que genera un sinnúmero de irregularidades en cuanto a las conductas tipificadas dentro del territorio nacional y la imposición de sanciones diferenciadas dependiendo de la entidad federativa de que se trate.

No obstante, existe la práctica recurrente de establecer tipos penales específicos en las leyes especiales de los Estados, dispersando aún más la materia del derecho penal. De esta manera, la sociedad se enfrenta a una incongruencia normativa que genera frustración e incertidumbre jurídica y por ende en un sentido de injusticia generalizado.

En este sentido y, retomando los análisis en la materia que se han abordado desde la doctrina en años recientes, la presente iniciativa pretende atender la necesidad y la urgencia de formular una legislación penal y uniforme cuya aplicabilidad sea generalizada dentro de todo el territorio mexicano.

Como antecedente, es a partir de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008 que la justicia penal en México transitó de un sistema penal inquisitivo a un nuevo sistema penal acusatorio y garantista, en aras de permitir a la población un acceso expedito, imparcial y transparente a la justicia. Dentro de dicha reforma, se concedió una *vacatio legis* de 8 años (2008-2016) para su implementación dentro de las instituciones de procuración e impartición de justicia a nivel estatal y federal, así como para la realización de los ajustes legislativos, desarrollo de modelos de gestión novedosos y modificaciones estructurales pertinentes para su debida operación y consolidación. Para ello, el Estado creó al Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como órgano encargado de establecer la política y la coordinación necesaria para implementar, en los 3 órdenes de gobierno, el nuevo sistema de justicia penal.²

En su momento, la transición a este nuevo sistema no fue una tarea sencilla, pues por un lado hubieron Estados que iniciaron con su operación total o parcial de manera casi inmediata, mientras que en otros Estados se dio un rezago significativo en su entrada en vigor, afectando así en la eficiencia general del sistema a nivel nacional.³

Aunado a lo anterior, el 8 de octubre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, facultando al Congreso de la Unión a emitir una legislación única en materia procedimental penal,⁴ con la finalidad de apuntalar hacia una estrategia de combate a la corrupción y a la impunidad que permitiera el establecimiento de un proceso de justicia penal homogéneo y el reconocimiento y ejercicio igualitario de derechos y prerrogativas para las partes involucradas en el mismo. Es así como el 5 de marzo de 2014 se promulgó el Código Nacional de Procedimientos Penales, sujetando la legislación estatal al cumplimiento de dicha normativa en cuanto al proceso penal y simplificando la materia procesal penal al evitar la diversidad legislativa.

Tomando en consideración dicho avance legislativo, es menester entender que, debido a la gran pluralidad de normativas a nivel local, el sistema de justicia penal resulta en un esquema lioso con criterios desordenados que abonan al menoscabo de la persecución del delito y del derecho de acceso a la justicia de la población.

Actualmente existe una disparidad en las entidades federativas en cuanto a la tipificación de los delitos, lo cual provoca la saturación del sistema de justicia y radica igualmente en la impunidad de los delitos y la corrupción.⁵ La congestión de las distintas legislaciones penales genera a su vez un hartazgo en los Ministerios Públicos, Tribunales, Fiscalías y centros penitenciarios, culminando así en un sistema de justicia penal sobrecargado que fragmenta a la población y que les impide acceder prontamente a la justicia de conformidad con el artículo 17 constitucional.⁶

Este fenómeno es atípico a nivel global, pues de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, sólo Estados Unidos, Australia y México permanecen con un esquema en el que cada entidad federativa tiene la facultad de emitir su propia legislación penal. No obstante, otros países Latinoamericanos que también tienen un sistema político federalista, como lo son Argentina y Brasil, ya cuentan con una legislación única en materia penal.

A nivel europeo, el derecho penal alemán ha sido objeto de un proceso de unificación normativa sorprendente desde hace más de 100 años.⁷ Mismo es el caso de Polonia, España y Canadá. Estos estándares internacionales deben servir como un ejemplo que México debe replicar a la brevedad.

La codificación única en materia penal conlleva una multiplicidad de beneficios importante. La primera, y quizás también la más laxa, recae en la facilitación de la consulta de las leyes. Es decir, transforma al derecho penal en uno más amigable para la ciudadanía, al concentrar los delitos y las penas en un mismo lugar, fomentando así su conocimiento e incluso aportando a la prevención de la comisión del delito.⁸

Igualmente, con su implementación se estaría evitando la duplicidad de normas y la garantía al principio de igualdad, al interrumpir la aplicación contradictoria de leyes y de sistemas procesales. Juntamente con ello, se estaría estimulando la certeza jurídica al limitar las posibles interpretaciones que puedan aplicarse a determinada norma.⁹

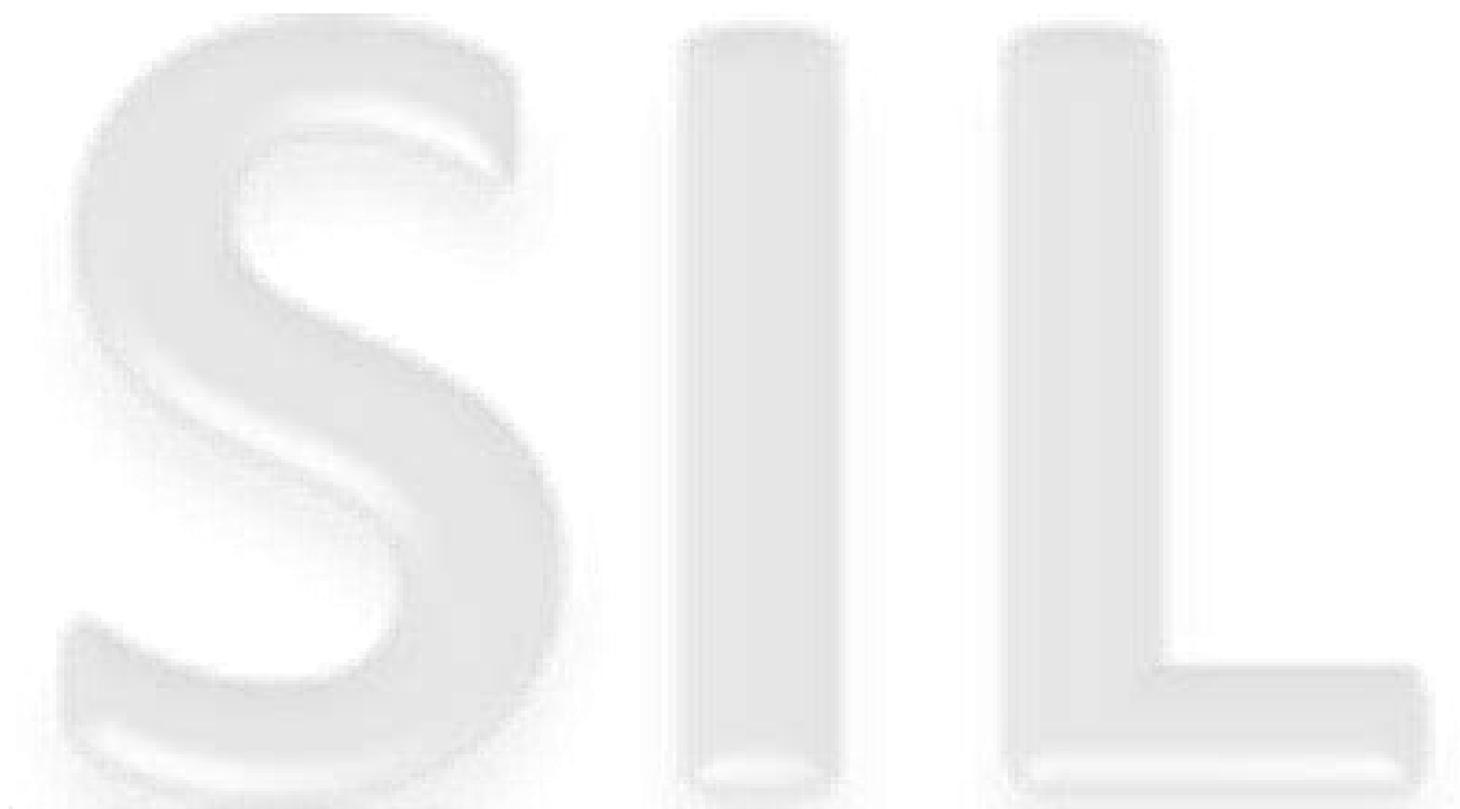
Por otro lado, esta problemática también incide en un tema fundamental: los derechos humanos de las mujeres. Específicamente, el derecho de las mujeres a la vida, a la libertad, a la seguridad y a vivir una vida libre de violencia, reconocido como tal en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (mejor conocida como Convención Belém Do Pará) y en la propia Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Esto se debe a que la existencia de una diversidad de normativas penales provoca una ausencia en la protección de los derechos de las mujeres, pues la persecución del delito del que fueron víctimas -e incluso el mismo reconocimiento de calidad de víctimas- varía dependiendo de dónde se ubiquen, resultando así en muchas ocasiones en un beneficio para las personas agresoras.

Resulta de extrema importancia que la legislación penal sea la misma en toda la nación, en la cual se adopten los principios de derecho penal y se aboque al respeto intrínseco de los derechos humanos y sus garantías, siempre en apego a los estándares internacionales en la materia.

Dicho eso, es mediante la creación de un marco legal único en materia penal que se asentará la ruta para la instrumentalización de criterios uniformes sobre la tipificación del delito, la imposición de las penas y su proporcionalidad, la definición de las partes intervinientes en el proceso penal y la protección del bien jurídico tutelado, coadyuvando así a una procuración y administración de justicia analógica que prevenga las resistencias naturales consecuencia de una sobrerregulación de leyes que no son coherentes entre sí y que exigen el cumplimiento de requisitos excesivos que, a su vez, incentivan las actividades ilícitas.¹⁰

Es por todo lo anteriormente expuesto que la presente iniciativa tiene como finalidad exhortar al Congreso de la Unión para la instrumentalización, mediante su debido proceso legislativo y la adopción de prácticas internacionales, de una legislación única en materia penal, cuya aplicación sea coherente y generalizada en todos los Estados de la República, a efectos de brindar certeza jurídica a la población y garantizar el reconocimiento y la observancia de los derechos humanos de las personas, así como el oportuno acceso a la justicia y la respuesta a las necesidades de un Estado de Derecho democrático.

A efectos de un mayor entendimiento de lo previamente expuesto, se presenta el siguiente cuadro comparativo:



TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>
<p>Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a</p>	<p>Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a</p>
<p>prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p> <p>...</p> <p>La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.</p> <p>...</p> <p>Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.</p>	<p>prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p> <p>...</p> <p>La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.</p> <p>...</p> <p>Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.</p>
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XX...</p> <p>XXI. Para expedir:</p> <p>a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XX...</p> <p>XXI. Para expedir:</p> <p>a) <i>Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de</i></p>

<p>privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.</p> <p>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;</p> <p>b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;</p> <p>c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</p> <p>Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.</p> <p>En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;</p> <p>XXII. a la XXXI. ...</p>	<p><i>privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.</i></p> <p>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;</p> <p><i>b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;</i></p> <p>c) La legislación única en materia penal y procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</p> <p>Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.</p> <p>En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;</p> <p>XXII. a la XXXI. ...</p>
--	--

<p>Artículo 111. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 111. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	---

Por lo anteriormente expuesto se presenta el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo se deroga el tercer párrafo y se reforma el párrafo quinto del artículo 18, se reforma el apartado c) de la fracción XXI 73 y se deroga el penúltimo y último párrafo del apartado c de esta misma fracción y se reforma el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 18....

...

Se deroga

...

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XX...

XXI. Para expedir:

a) a la b)

c) La legislación única **en materia penal y** procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República.

Se deroga

Se deroga

XXII. a la XXXI. ...

Artículo III. ...

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...

...

...

...

...

Artículos Transitorios

Primero. - El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación única propuesta en el presente Decreto en un término no mayor a 1 año después de su entrada en vigor.

Tercero. Una vez que entre en vigor la legislación única en materia penal, se abrogarán las legislaciones penales de las entidades federativas.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá adecuar las normas y disposiciones normativas que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Nava Gomar, S. Tema 2: Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano. Biblioteca pública de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/index.htm>

2 Fromow Rangel, M. La Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México. Revista Foro Jurídico. Octubre 2016. Disponible en: [https://forojuridico.mx/la-
implementacion-del-nuevo-sistema-justicia-penal-acusatorio-mexico/](https://forojuridico.mx/la-implementacion-del-nuevo-sistema-justicia-penal-acusatorio-mexico/)

3 Fromow Rangel, M. La entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales a nivel federal y estatal: retos y perspectivas. 2015. Universidad Nacional Autónoma de México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Páginas 219-221. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4032/20.pdf>

4 Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 08 de octubre de 2013. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013&print=true

5 Cámara de Diputados. Plantean diputados y especialistas que este ordenamiento incluya perspectiva de género y protección a derechos humanos. Boletín 1677. 21 de mayo de 2019. Disponible en: [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Mayo/21/1677-
Proponen-un-Codigo-Penal-Unico-que-ponga-fin-al-caos-juridico](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Mayo/21/1677-Proponen-un-Codigo-Penal-Unico-que-ponga-fin-al-caos-juridico)

6 Luna Leyva, P. Código Penal Único En México. Foro Jurídico. 21 de agosto de 2020. Disponible en: <https://forojuridico.mx/codigo-penal-unico-en-mexico/>

7 Sieber Ulrich. Hacia la Unificación del Derecho Penal. Unificación, armonización y cooperación: a la búsqueda de soluciones para los sistemas penales federales y supranacionales. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2006, páginas 12-13.

8 Pérez Daza, A. La necesidad de contar con una sola legislación penal sustantiva y adjetiva. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* número 25. Enero de 2013. Vlex. Disponible en: https://vlex.com.mx/vid/necesidad-contar-sustantiva-adjetiva-490186347#ootnote_5

9 Ídem.

10 Ídem.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 14 febrero de 2023

Diputada Nérida Ivonne Sabrina Díaz Tejeda (rúbrica)