

## FEDERALISMO Y LEGISLACIÓN PENAL. UN ANÁLISIS SOBRE SU EVOLUCIÓN EN MÉXICO

*Federalism and criminal legislation. An analysis of its evolution in Mexico*

Arturo VILLARREAL PALOS\*

### Sumario:

*Introducción 1. El modelo original de competencias en el federalismo mexicano 2. Evolución normativa a partir de 1996 3. Comentarios finales*

**Resumen:** *Este trabajo analiza la evolución de las competencias legislativas entre la Federación y los Estados de México en materia penal, que inicialmente se basaban en un federalismo puro o dual, donde cada uno decidía libremente sobre los aspectos de su incumbencia, pero que paulatinamente se ha ido debilitando al trasladarse cada vez mayores facultades legislativas al Congreso de la Unión, en detrimento de las de las autoridades locales, por lo que el autor analiza la viabilidad de este nuevo modelo en el contexto del federalismo en México.*

**Palabras clave:** *Federalismo, legislación penal, México.*

**Abstract:** *This paper analyzes the evolution of the legislative competences between the Federation and the States of Mexico in criminal matters, which initially were based on a pure or dual federalism, where each one freely decided on the aspects of his incumbency, but that over time it has been weakening by giving more legislative powers to the Congress of the Union, to the detriment of those of the local authorities, for which the author analyzes the viability of this new model in the context of federalism in Mexico.*

**Keywords:** *Federalism, criminal legislation, Mexico.*

### **Introducción**

Apunta Josefina Zoraida que todavía es una idea extendida que el federalismo mexicano fue una simple copia del norteamericano, pero en realidad, como ella lo destaca –retomando las ideas de Timothy Anna y José Barragán–, el sistema surgió por la presión de las provincias que clamaban por su autonomía en aquella convulsa etapa<sup>1</sup>.

De acuerdo con Eduardo Andrade, el federalismo mexicano es una suerte de conciliación entre el Estado nacional y los enclaves de poder local que se generaron durante la Colonia:

\* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Derecho Penal. Profesor Investigador Titular en la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Miembro de Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

*No se trataba de unir lo desunido, como en el caso de Estados Unidos, sino de que no se disgregara una organización colonial unitaria, que tenía en su seno diferencias locales irreconciliables y cuya supresión no podía ser impuesta por el poder central. Haber tratado de crear una república centralista, que hiciera valer su poder sobre todo el territorio, hubiera generado la fragmentación del Estado en pequeños países<sup>2</sup>.*

Sin embargo, con posterioridad, el contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México<sup>3</sup>, en diversos momentos y circunstancias. Por ejemplo, en su mensaje al Congreso Constituyente que inició labores el 1º de diciembre de 1916, Venustiano Carranza se refirió, entre otras cosas, a que el principio federativo en México había sido carente de realidad, ya que:

*ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél... los Poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos o solo se ha dejado que en cada Entidad Federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilarse en aquellas<sup>4</sup>.*

En un estudio realizado en 1940, el historiador norteamericano J. Lloyd Mecham ponía en duda la existencia del federalismo en México basado en lo que consideraba las excesivas facultades legislativas otorgadas al Congreso Nacional en múltiples campos, como la industria cinematográfica, el comercio, las instituciones de crédito, la salud pública, la educación, el petróleo, la cuestión laboral y agraria y la materia eclesiástica, entre otros, y la existencia de ciertos mecanismos de control de los Estados, como lo era la *desaparición de poderes* en ellos por parte del Senado –que finalmente se reglamentó en 1978– y la intervención, en la práctica, del Secretario de Gobernación, como árbitro en conflictos locales<sup>5</sup>.

De acuerdo con Carbonell, el sistema federal se ha quebrado, específicamente en el periodo postrevolucionario mexicano, por dos razones principalmente: a) una estrictamente jurídica, que se ha operado a través de la reforma constitucional del artículo 73, que ha sido modificado en múltiples ocasiones, desde 1917, para engrosar paulatinamente las facultades del gobierno federal en demérito de los gobiernos locales, y b) otra de índole más bien económica, pues, de acuerdo con el autor, de nada sirve otorgar competencias a los Estados federados si no se les

<sup>1</sup> Vid. ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina (coord., 2003), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, 1ª edición, México, El Colegio de México, pp. 19, 30 a 32.

<sup>2</sup> Vid. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 3ª edición, México, Oxford University Press, p. 40.

<sup>3</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe (1977), *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ª edición, México, Editorial Porrúa, p. 119.

<sup>4</sup> Vid. CÁMARA DE DIPUTADOS (1978), *Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*, 2ª edición, México, Librería de Manuel Porrúa, t. II, p. 600.

<sup>5</sup> Vid. MECHAM, J. Lloyd (1940) "Mexican Federalism-Fact or Fiction?", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 208, marzo, págs. 23-38. [en línea]. Disponible en: [www.jstor.org/stable/1021352?read-now=1&refreqid=excelsior%3Ae1fbb52fb47730ced4176ac6f87coa2f&seq=16#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1021352?read-now=1&refreqid=excelsior%3Ae1fbb52fb47730ced4176ac6f87coa2f&seq=16#page_scan_tab_contents) (consultado el 30 de julio de 2018).

dota a la vez de los medios económicos necesarios para desarrollar efectivamente tales atribuciones<sup>6</sup>.

Sobre esto último es importante mencionar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha hecho que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual –como lo destaca Serna de la Garza– es un indicador del grado de dependencia financiera de los Estados y de los municipios en relación con la Federación<sup>7</sup>.

Así pues, existen razones para pensar que el federalismo en México no es lo suficientemente vigoroso, pero, a contrapartida, hay que reconocer que ha permanecido vigente durante prácticamente toda nuestra historia independiente, por lo que es necesario fortalecerlo, aun con sus matices.

### 1. El modelo original de competencias en el federalismo mexicano

Al consumarse la independencia de México, en 1821, habrían de subsistir las leyes heredadas de la colonia, pues, como apunta Carrancá y Trujillo, era *natural que el nuevo Estado nacido con la independencia política se interesara primeramente por legislar sobre su ser y funciones*<sup>8</sup>. De acuerdo con lo anterior, el “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, del 10 de enero de 1822, si bien declaró abolida la Constitución Española, expresamente, en su artículo 2, señaló que quedaban vigentes las leyes, órdenes y decretos promulgados antes del Imperio, en cuanto no pugnaran con las disposiciones del propio Reglamento y, específicamente, el artículo 66 señaló que *para la pronta y fácil administración de justicia, continuarán los alcaldes, los jueces de letras que puedan ser pagados cómodamente y las audiencias territoriales que están establecidas*<sup>9</sup>.

Aun cuando formalmente el derecho principal de la colonia lo constituían la recopilación de Indias (1680), complementada con los Autos Acordados (1787), las ordenanzas de Minería (1783) y las de Intendentes (1786)<sup>10</sup>, el derecho supletorio de aquellas, o sea la Novísima Recopilación (1805) y las Siete Partidas del Rey Alfonso el Sabio (1265), eran la fuente real del derecho, ya que *prácticamente eran utilizadas para decidir la mayor parte de los conflictos jurídicos, por lo que su autoridad resultó mayor que la que la misma ley escrita les asignaba*<sup>11</sup>. Ello se explica, según Carranca y Rivas, en razón de que estas dos leyes constituían un rico venero difícilmente sustituible<sup>12</sup>.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 no contempló expresamente una facultad para expedir legislación penal en materia federal, pero en su artículo 50, fracción XXXI, estableció como atribución del Congreso General el dictar todas las leyes y decretos que

<sup>6</sup> CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (1998), “El Estado Federal en la Constitución Mexicana. Una introducción a su problemática”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 91, enero-abril, p. 99.

<sup>7</sup> Serna de la Garza, José María (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 23.

<sup>8</sup> Cfr. CARRANCÁ y TRUJILLO, Raúl (1977), *Derecho Penal Mexicano*, Parte General, 11va edición, México, Editorial Porrúa, p. 119.

<sup>9</sup> Vid. *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822)*, Sistema de Información Jurídica del IIJ de la UNAM. [en línea]. Disponible en internet: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/regprov.pdf> (consultado el 28 de julio de 2018).

<sup>10</sup> Vid. CARRANCÁ y TRUJILLO (1977), *op. cit.*, p. 119.

<sup>11</sup> Vid. GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco (1978), *El Código Penal Comentado*, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, p. 18.

<sup>12</sup> Vid. CARRANCÁ y TRUJILLO (1977), *op. cit.*, p. 118.

fueran conducentes para llenar los objetivos del artículo 49, sin mezclarse en la administración de los Estados. Entre estos objetivos se encontraba el de conservar la unión federal de los Estados y la paz y el orden público en el interior de la federación, por lo que puede hablarse de una facultad implícita para legislar en materia penal federal.

En lo tocante al régimen interior de los Estados, la Constitución estableció que su gobierno se dividiría en tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 157) y señaló, entre otras obligaciones de los Estados, la de publicar por medio de sus Gobernadores su respectiva Constitución, leyes y decretos.

De esa manera quedó establecido un federalismo dual en materia de competencia legislativa, es decir, facultades legislativas de orden federal en las materias expresamente fijadas por la Constitución y facultades legislativas de orden común para las entidades federativas en todo el espectro sobrante; o sea, un esquema en donde el reparto de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales están perfectamente definidas y separadas<sup>13</sup>.

Sin embargo y pese a que tanto la Federación como los Estados tenían facultades para legislar en materia penal, las necesidades urgentes –como dijimos antes– hicieron que la labor legislativa se dirigiera hacia otros campos, por lo que en este rubro se siguieron aplicando las leyes penales heredadas de la colonia, con la notable excepción del Estado de Veracruz, que en el año de 1835 expidió el primer Código Penal de México, desde luego, en el ámbito de su competencia.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, tampoco estableció una explícita atribución para legislar en materia penal federal, aunque en la fracción XXX del artículo 72 facultó al Congreso para expedir todas las leyes que fueran necesarias y propias para hacer efectivas las potestades expresas de dicho cuerpo colegiado y todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión, por lo que también puede hablarse de una facultad implícita. Asimismo, indicó, en el artículo 117, que las facultades que no estuvieran expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados, por lo que se entiende reiterado el federalismo dual en materia legislativa de orden penal.

Un primer paso decisivo en este rubro se dio con la aprobación del Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre Delitos del fuero Común y para toda la República sobre Delitos contra la Federación, expedido por Benito Juárez en 1871, conocido como “Código Martínez de Castro”, en honor al presidente de la comisión redactora, cuerpo legislativo a partir del cual se empezó a legislar propiamente en materia penal en nuestro país, siendo, por ejemplo, ilustrativo el primer Código Penal para el Estado de Guanajuato, que se expidió en 1871, y el de Jalisco, promulgado en 1885.

En el plano procesal penal, en el año de 1869 se expidió la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal y sucesivamente los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, derro-

<sup>13</sup> Vid. CHAIRES ZARAGOZA, Jorge (2018), *Federalismo mixto en México. De un federalismo dual a un federalismo nacional*, 1ª edición, México, Universidad de Guadalajara, p. 35.

tero que también habría de observarse en las diversas entidades federativas. Finalmente, el 16 de diciembre de 1908, se expidió el Código Federal de Procedimientos Penales<sup>14</sup>.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el artículo 73, fracción XXI, otorgó al Congreso de la Unión facultad para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos debían imponerse.

Durante los debates del artículo 73 de la Constitución Política, en la sesión del 15 de enero de 1917, y luego de la lectura de la referida fracción XXI, el Diputado Francisco J. Múgica solicitó al Presidente de la 2ª Comisión se sirviera ilustrar a los legisladores sobre el sentido de esa redacción, a lo que el referido Presidente, Diputado Paulino Machorro, indicó que dado el establecimiento del régimen federal en México, la Federación era una entidad igual que los Estados y, por tanto, ella también tenía intereses que defender en leyes penales, como por ejemplo en los casos de falsificación de moneda, falsificación de documentos públicos de la Federación o conducta punible de sus funcionarios<sup>15</sup>.

Asimismo, el artículo 124 de la Constitución Política señaló que las facultades que no estuvieran expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entenderían reservadas a los Estados, por lo que, de nuevo, se reiteró el federalismo dual en materia legislativa de orden penal.

De esa manera en 1929 se expide el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, que derogó al de 1871, y que, a su vez, fue abrogado por el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal de 1931 y que continúa vigente únicamente en lo que concierne a la materia federal –bajo la denominación de “Código Penal Federal”–, pero no en cuanto a los territorios, que dejaron de existir en 1974, ni respecto al Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, toda vez que, conforme a las reformas constitucionales de 1996, se facultó a la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir su propia legislación penal y civil.

En el plano procesal penal, en 1934 se expidió el Código Federal de Procedimientos Penales, que derogó al de 1908 y conforme al dualismo legislativo imperante en la época, los Estados, por su parte, se hacían cargo de su legislación penal, procesal penal y penitenciaria. Ejemplo de ello, son los Códigos penales del Estado de Jalisco de 1923, 1933 y 1982 y los procesales penales de 1934 y 1982<sup>16</sup>.

De esa manera, el federalismo dual en materia legislativa posibilitó que en México existieran 32 códigos penales, más uno federal y 32 códigos de procedimiento penal, más su similar federal, así como las respectivas regulaciones en materia de ejecución de sanciones y justicia para menores infractores.

<sup>14</sup> Un recorrido por esta primera parte de nuestra historia penal puede encontrarse en: NAVA GARCÉS, Alberto Enrique (2007), “200 años de justicia penal en México. Primera parte: 1810-1910 (Primeras leyes penales)”, *La independencia de México a 200 años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico*, México, UNAM, pp. 354 y ss. También puede consultarse la siguiente obra: INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES (1979), *Leyes Penales Mexicanas*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, t. I.

<sup>15</sup> Vid. Cámara de Diputados (1978), *op. cit.*, t. VI, p. 735.

<sup>16</sup> Un recorrido por esta segunda parte de nuestra historia penal puede encontrarse en: NAVA GARCÉS, Alberto Enrique (2010), “200 años de justicia penal en México (Codificación y personajes) 1910-2010”, *La revolución mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico*, México, UNAM, pp. 366 y ss. También puede consultarse la siguiente obra: INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES (1979), *Leyes Penales Mexicanas*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, t. III.

## 2. Evolución normativa a partir de 1996

Ahora bien, el federalismo dual en materia legislativa penal, que también se dio en otras ramas –salvo la laboral, la mercantil y la agraria–, tuvo importantes cambios, principalmente en el siglo XXI, a partir de sucesivas adiciones al artículo 73 Constitucional.

El 3 de julio de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación la primera adición a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, que había permanecido inalterada desde 1917, a fin de establecer que las autoridades federales podrían conocer también de delitos del fuero común cuando estos tuvieran conexidad con delitos federales. Con esta adición se buscó dar soporte constitucional a la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales del 10 de enero de 1994, que estableció que tanto los Jueces Federales como el Ministerio Público de la Federación serían competentes para conocer de delitos del fuero común que tuvieran conexidad con delitos federales.

Reforma que a su vez tuvo por objeto dar base legal a una práctica que ya venía dándose en los hechos a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se había establecido que el fuero federal era atrayente en los casos de concurso con delitos del fuero común, *a fin de no dividir la continencia de la causa y evitar la posibilidad de sentencias contradictorias*<sup>17</sup>; mismo criterio que se aplicaba en los casos de delitos culposos que producían varios resultados en concurso ideal, por ejemplo, homicidio, lesiones y daño en propiedad ajena<sup>18</sup>.

El 28 de noviembre de 2005 nuevamente se adiciona la fracción XXI del artículo 73 Constitucional, a fin de señalar que en las materias concurrentes previstas en la Constitución, las leyes federales establecerían los supuestos en que las autoridades del fuero común podrían conocer y resolver sobre delitos federales. Fue esta una reforma inversa a la anterior, es decir, para que las autoridades locales pudieran hacerse cargo de delitos del orden federal y que se usó para dar facultad a los Estados para conocer de delitos contra la salud en materia de narcomenudeo, los cuales se adicionaron a la Ley General de Salud en agosto de 2009.

En diciembre de 2005 se reformó el artículo 18 Constitucional, a fin de establecer una uniformidad para el inicio de la plena responsabilidad penal, que se fijó en los 18 años, a la par de implantar un sistema respetuoso de las garantías básicas en el procedimiento penal para adolescentes. Al respecto, hay que recordar que en 1989 se aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño –ratificada por México–, que, entre otras cosas, fijó como edad mínima para la imputación penal a los 18 años y estableció el derecho al debido proceso para los menores y si bien este compromiso internacional tuvo una concreción en la legislación federal y del entonces Distrito Federal, no se vio reflejado en la normatividad de los Estados de la República, que presentaban un atraso y desdén por ajustar sus legislaciones de menores a los nuevos paradigmas, lo que obligó a la referida reforma constitucional.

Siguiendo con este derrotero y en el marco de la adopción del sistema procesal acusatorio y oral, el 18 de junio de 2008 se adicionó nuevamente la fracción XXI del artículo 73 Constitucional, a efecto de facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia

<sup>17</sup> Véase la tesis bajo el rubro: *COMPETENCIA. CASO EN QUE CORRESPONDE AL FUERO FEDERAL*. Tesis: 1a. XIX/91, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. t. VIII, agosto de 1991, p. 57.

<sup>18</sup> Véase la tesis bajo el rubro: *IMPRUDENCIA, DELITOS COMETIDOS POR. CONCURSO IDEAL. NO SE DIVIDE LA CONTINENCIA DE LA CAUSA*. Tesis: s/n, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. t. XI, febrero de 1993, p. 265.



organizada, misma que todavía no ejerce; es decir, no se ha expedido la ley general de la materia, por lo que siguen vigentes la legislación federal y las estatales del rubro.

La referida fracción XXI del artículo 73 Constitucional, fue objeto de sucesivas adiciones, como sigue:

*El 4 de mayo de 2009, para facultar al Congreso para expedir una ley general en materia de secuestro, a fin de unificar el tipo penal y su sanción, coordinar a las autoridades encargadas en la investigación del delito y establecer criterios uniformes de política criminal<sup>19</sup>.*

El 14 de julio de 2011, para expedir una ley general en materia de trata de personas, bajo la consideración de que dicho delito es complejo y, como tal, debía ser atendido de manera interdisciplinaria y en coordinación con los tres órdenes de gobierno e incluir la atención a la víctima.

El 25 de junio de 2012, para que las autoridades federales pudieran conocer de delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afectaran, limitaran o menoscabaran el derecho a la información o las libertades de expresión o de imprenta. En este caso se trata de una facultad que se otorgó a las autoridades federales, para que pudieran atraer casos que trascendieran el ámbito de las entidades federativas o tuvieran efecto a nivel internacional.

El 8 de octubre de 2013, se facultó al Congreso federal para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regiría en la República en los órdenes federal y común, todo ello bajo la consideración de que resultaba necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia contaran con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias y la ejecución de las penas.

El 10 de febrero de 2014, se le facultó para expedir la ley general en materia de delitos electorales, todo ello en el marco de la reforma que creó el Instituto Nacional Electoral y las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.

El 2 de julio de 2015, para expedir la legislación única en materia penal para adolescentes, bajo la consideración de que si bien la implementación del sistema acusatorio oral en materia de adultos llevaba un importante avance, no le era así en materia de justicia penal para adolescentes, por lo que era necesario darle un fuerte impulso a través de una legislación uniforme en todo el territorio nacional.

El 10 de julio de 2015, para expedir leyes generales en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley y tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, partiendo de la idea de que era necesario tomar medidas contundentes para que estos delitos se encontraran adecuadamente previstos en el orde-

<sup>19</sup> Las alusiones a las motivaciones de cada una de las reformas constitucionales que se comentan, han sido tomadas de los dictámenes e iniciativas correspondientes y pueden consultarse en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [en línea]. Disponible en internet: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimE2VCMjfIsnCECSIArvq0l5HCFIXkN9QRimN4pk8I165> (consultado el 25 de julio de 2018).

namiento legal, a fin de sustentar su adecuada prevención y las acciones de la autoridad para su investigación, cumpliendo así íntegramente con los compromisos internacionales en la materia.

El 29 de enero de 2016 se reformó nuevamente la fracción XXI del artículo 73 Constitucional, a efecto de señalar que las leyes generales contemplarían la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios. Se trató en realidad de una reforma estilística – pues lo dicho ya se había señalado antes-, aunque ahora se plasmó en párrafo separado, eliminando de paso la referencia al Distrito Federal, que a partir de la reforma de ese mismo año, pasó a denominarse Ciudad de México.

El 27 de julio de 2016 se adicionó la fracción XXIX-X al citado artículo 73 de la Constitución Política, facultando al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estableciera la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas. Esta adición se hizo con el fin de dar soporte constitucional a la Ley General de Víctimas que se había expedido en 2013.

El 5 de febrero de 2017 se reforma nuevamente la fracción XXI del artículo 73 Constitucional, facultando al Congreso para expedir la legislación única en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias *en materia penal*. Esta facultad ya se le había otorgado en términos genéricos –no solo limitados al rubro penal- en la reforma de octubre de 2013, pero en aquella ocasión solo se expidió una Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, que se circunscribió a la materia penal.

En consecuencia, en la fecha arriba indicada, también se adicionó la fracción XXIX-A, que facultó al Congreso para expedir una ley general en materia de mecanismos alternativos para la solución de controversias, con excepción de la materia penal, que ya se contempla en la fracción XXI.

Igualmente, el 5 de febrero de 2017 se adicionaron al artículo 73 de la carta Magna las fracciones XXIX-R, relativo a la expedición de leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales; XXIX-Y, concerniente a la expedición de una ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria; y XXIX-Z, en materia de expedición de una ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante.

Finalmente, el 15 de septiembre de 2017, se adicionó la fracción XXX al artículo 73 Constitucional, facultando al Congreso General para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

Estas últimas reformas, si bien no se relacionan con el orden penal, evidencian la tendencia del Constituyente Permanente de ir trasladando facultades legislativas que antes pertenecían a los Estados, al Congreso de la Unión.

### **3. Comentarios finales**

Como puede desprenderse del recorrido de reformas a que hemos aludido, poco a poco se han ido limitando las facultades legislativas de los Estados, no solo en materia penal, sino en otros rubros, como los mecanismos alternativos de solución de controversias, justicia cívica e itine-



rante, registros públicos y catastros municipales, mejora regulatoria y legislación procesal en materia civil y familiar.

En materia penal solo queda pendiente la expedición del código penal único, cuya necesidad han venido sosteniendo, desde el siglo pasado, distinguidos profesores y académicos, como, por ejemplo, Ricardo Franco Guzmán<sup>20</sup> e Irma Griselda Amuchategui<sup>21</sup>.

Pero ¿el traslado de facultades legislativas al Congreso de la Unión en detrimento de las atribuciones de los Congresos Estatales vulnera el federalismo en México? ¿Es necesario que los Estados conserven intactas sus facultades legislativas? O, por el contrario ¿es factible conservar el federalismo bajo la concentración de la facultad legislativa en el órgano federal?

De acuerdo con Carbonell, el que haya homogeneidad entre las entidades federativas a través de la regulación unitaria de ciertas materias claves en la convivencia ciudadana, como la legislación penal y civil, no mermaría el federalismo y la autonomía de los Estados, si son estos los que se encargan de su aplicación en las jurisdicciones locales<sup>22</sup>.

Ahora bien, un análisis de derecho comparado, nos hará ver que en esta materia las soluciones no son unívocas. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, en el mundo existen 193 países y de estos, apenas 27 se consideran estados federales, por lo que tomaré como ejemplo 9 casos.

Derivado de su marco constitucional, estados federales como Alemania, Brasil, Canadá, Rusia, Suiza y Venezuela, tienen una legislación unificada, o sea, existe un solo código penal y una sola legislación procesal penal para todo el país; Argentina tienen un solo código penal para la Nación, pero cada provincia maneja su legislación procesal penal; mientras que Australia y Estados Unidos, tienen un federalismo dual puro, es decir, legislación penal en cada estado en combinación con la federal.

De esa manera vemos como no hay una formula pre-establecida y que cada país adopta la manera que mejor funciona para él.

En el caso de México, soy partidario de la unificación legislativa, por dos razones. Primero, por la homogenización legislativa, que no suele existir, ya que cada Estado adopta a diferente ritmo las nuevas tendencias y avances del derecho y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y segunda, por los compromisos internacionales suscritos por nuestro país, que obligan al Estado mexicano -en su conjunto- a legislar de determinada manera, lo que tampoco se logra uniformemente, por las diferentes cadencias legislativas de las entidades federativas.

Sobre esto último, antes puse como ejemplo el desfase en materia de justicia penal para adolescentes, que obligó a la reforma constitucional de 2005. Agrego ahora uno más. México es suscriptor de la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* de 1994 y de la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de las Naciones Unidas* de 2007 y en ambas se asume como compromiso el tipificar como delito en la legislación nacional la desaparición forzada de personas, siendo que para julio de 2015, cuando se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia

<sup>20</sup> Vid. FRANCO GUZMÁN, Ricardo (2002), "La necesidad de unificar la legislación penal en toda la República", *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, 1ª edición, México, PGR-UNAM, p. 75.

<sup>21</sup> Vid. AMUCHATEGUI REQUENA, Irma Griselda (2007), "Necesidad de unificar la legislación penal en México", *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, vol. I, p. 91.

<sup>22</sup> Vid. Miguel Carbonell (1998), *op. cit.*, p. 104.

de desaparición forzada de personas, había cuatro Estados (Estado de México, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) que todavía no habían legislado sobre la materia.

Pero ¿el que exista una unificación legislativa significa que los Congresos Estatales serán obsoletos o se quedarían sin materia? Ello no sería así si aplicamos los principios de legislación exclusiva y legislación concurrente, según lo hacen otros Estados.

Verbigracia, la Constitución Brasileña contempla atribuciones exclusivas de la Unión para legislar en ciertas materias, por ejemplo, derecho civil, comercial, penal, procesal, electoral y agrario, entre otras (artículo 22), pero también contempla la legislación concurrente de la Unión, los Estados y el Distrito Federal en otros rubros, como el derecho tributario, penitenciario, educación, etcétera, bajo la regla de que, en el ámbito de la legislación concurrente, la competencia de la unión se limita a establecer normas generales y no existiendo esta, los Estados ejercerán la competencia legislativa plena (artículo 24).

Por su parte, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, también establece facultades legislativas exclusivas de la Federación (artículos 71 y 73) y facultades legislativas concurrentes, donde los Estados (Länder) tienen atribución de legislar mientras y en la medida que la Federación no haya hecho uso, mediante ley, de su competencia legislativa (artículo 72). Finalmente, tanto en Alemania como en Brasil, impera el principio de supremacía del derecho federal sobre el local.

En resumen, México puede avanzar en su legislación unificada en rubros que constituyan la columna vertebral de la vida colectiva y dejar competencia concurrente o complementaria para los Estados en otras materias, todo ello sin afectar el federalismo, cuyo perfeccionamiento debe dirigirse hacia otros aspectos, particularmente la autonomía financiera y de gobierno de las entidades federativas. Concentrarnos en crear normas claras, uniformes y coherentes, puede generar mayor certeza en las relaciones entre particulares y entre estos y las autoridades y de ahí la importancia de avanzar en la unificación legislativa.

## ***Fuentes de información***

### ***Libros y artículos***

AMUCHATEGUI REQUENA, Irma Griselda (2007), “Necesidad de unificar la legislación penal en México”, *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, vol. I.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 3ª edición, México, Oxford University Press.

CÁMARA DE DIPUTADOS (1978), *Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*, 2ª edición, México, Librería de Manuel Porrúa, t. II y VI.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (1998), “El Estado Federal en la Constitución Mexicana. Una introducción a su problemática”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 91, enero-abril.

CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl (1977), *Derecho Penal Mexicano: Parte General*, 11va edición, México, Editorial Porrúa.

- CHAIRES ZARAGOZA, Jorge (2018), *Federalismo mixto en México. De un federalismo dual a un federalismo nacional*, 1ª edición, México, Universidad de Guadalajara.
- FRANCO GUZMÁN, Ricardo (2002), “La necesidad de unificar la legislación penal en toda la República”, *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, 1ª edición, México, PGR-UNAM.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco (1978), *El Código Penal Comentado*, 4ª edición, México, Editorial Porrúa.
- MECHAM, J. Lloyd (1940) “Mexican Federalism-Fact or Fiction?”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 208, marzo, págs. 23-38. [en línea], disponible en: [www.jstor.org/stable/1021352?read-now=1&refreqid=excelsior%3Ae1fbb52fb47730ced4176ac6f87coa2f&seq=16#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1021352?read-now=1&refreqid=excelsior%3Ae1fbb52fb47730ced4176ac6f87coa2f&seq=16#page_scan_tab_contents) (consultado el 30 de julio de 2018).
- NAVA GARCÉS, Alberto Enrique (2007), “200 años de justicia penal en México. Primera parte: 1810-1910 (Primeras leyes penales)”, *La independencia de México a 200 años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico*, México, UNAM.
- NAVA GARCÉS, Alberto Enrique (2010), “200 años de justicia penal en México (Codificación y personajes) 1910-2010”, *La revolución mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico*, México, UNAM
- SERNA DE LA GARZA, José María (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- TENA RAMÍREZ, Felipe (1977), *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ª edición, México, Editorial Porrúa.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina (coord., 2003), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, 1ª edición, México, El Colegio de México.

### **Legislación nacional**

- INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES (1979), *Leyes Penales Mexicanas*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, t. I y III.
- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822)*, Sistema de Información Jurídica del IIJ de la UNAM. [en línea], disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/regprov.pdf> (consultado el 28 de julio de 2018).

### **Legislación comparada**

- Commonwealth of Australia Constitution Act de 1900*. [en línea], disponible en: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Constitution.aspx](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution.aspx) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

*Constitution Acts, 1867 to 1982 (Canadá)*. [en línea], disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*. [en línea], disponible en: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-int-const.html](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html) (consultado el 28 de septiembre de 2018).

*Constitution of the Russian Federation de 1993*. [en línea], disponible en: <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

*Constitution of the United States of America de 1787*. [en línea], disponible en: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

*Constitución Nacional Argentina (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994)*. [en línea], disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

(consultado el 28 de septiembre de 2018).

*Constitución Política de la República Federativa de Brasil de 1988*. [en línea], disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

*Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949*. [en línea], disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

*Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999*. [en línea], disponible en: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

### ***Jurisprudencia y tesis***

Tesis bajo el rubro: *COMPETENCIA. CASO EN QUE CORRESPONDE AL FUERO FEDERAL*. Tesis: 1a. XIX/91, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. t. VIII, agosto de 1991, p. 57.

Tesis bajo el rubro: *IMPRUDENCIA, DELITOS COMETIDOS POR. CONCURSO IDEAL. NO SE DIVIDE LA CONTINENCIA DE LA CAUSA*. Tesis: s/n, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. t. XI, febrero de 1993, p. 265.