

CONFLICTO DE LEYES PENALES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS
(CONTRIBUCIÓN AL MARCO TEÓRICO)

JORGE ALBERTO SILVA

1. PRINCIPIOS

Creemos que para plantear el tema a abordar y el desarrollo del mismo se hace necesario, previamente, abrir un preámbulo, para dejar sentado los principios en que se habrán de cimentar las observaciones y conclusiones de este trabajo.

1.1 El fundamento legal del conflicto de leyes interestadales se encuentra establecido en el artículo 121, fracción I, de la Constitución.

Dicho precepto establece que "Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él".

Con tres pequeñas acotaciones al precepto nos basta para indicar los tres principios básicos que deben tomar en cuenta las leyes secundarias:

1.1.1. La ley regirá sólo respecto de los actos acaecidos dentro del propio territorio (leges non obligant extra territorium).

1.1.2. La ley estadual no puede, por sí misma, regir respecto de actos ocurridos fuera de su territorio.

1.1.3. La Constitución no prohíbe que una ley estadual admita la aplicación de leyes foráneas.

1.2. Debemos recordar que la mayoría de los estudios sobre el conflicto de leyes, en México, ha girado en torno al estudio del artículo 12 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable a la vez en materia federal.

1.3. En torno al conflicto de leyes penales interestadales francamente nada se ha escrito en nuestro país.

Los penalistas que se han atrevido al estudio de este tema, lo han abordado bajo el ángulo del conflicto internacional, más no al interestadual.¹

Esto posiblemente se origina con motivo de que la ley penal mexicana, ha

¹ Citemos en México por ejemplo a Francisco Pavón Vasconcelos. *Nociones de Derecho Penal Mexicano; Parte General*. Tomo I, Editorial Jurídica Mexicana, México, 1961, págs. 107 y sigs. Raúl Carrancá y Trujillo. *Derecho Penal Mexicano*, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1974, págs. 143 y siguientes. Debemos advertir que sus estudios se circunscriben básicamente al ámbito espacial de validez sin llegar al estudio de los conflictos de leyes.

sido "traída" a México de Italia y de España, países donde no existe el federalismo, y donde, desde luego, no es posible aludir a conflictos interestaduales.

2. OBJETIVOS

La finalidad que perseguimos con este trabajo se encuentra orientada básicamente a dos objetivos:

2.1. En primer lugar, tratamos de llamar la atención de los internacionalistas para que también guíen sus estudios a las normas penales.

Este campo ha sido descuidado por los iusinternacionalistas privatistas, ya que sólo se han enfocado al campo civil y mercantil (prueba de ello, son la mayoría de los temas abordados en este Seminario).

Se les ha dejado a los penalistas el estudio de estas áreas y estos tampoco han aportado soluciones a los temas conflictos de leyes.

Ciertamente en ello están interesados los penalistas pero también lo deben de estar los iusinternacionalistas dado la íntima conexión del tema con el programa fundamental del derecho internacional privado (aunque en el caso sería interestadual).

2.2. Como segundo objetivo buscado con el desarrollo de este trabajo tratamos de coadyuvar en la elaboración del marco teórico para la resolución del problema de conflictos de leyes penales interestaduales, en base a la clasificación de los casos hipotéticos que pudieran suscitarse. Reiteramos, no tratamos de aportar soluciones sino sólo marcar pautas para la elaboración de las soluciones o los conflictos.

3. SISTEMA DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

El Código Penal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, posee un doble ámbito espacial de validez: es aplicable en el Distrito Federal tratándose de delitos del fuero común y también es aplicable en toda la República tratándose de delitos de carácter federal. Esto es, que para el estudio del ámbito de aplicación de las leyes penales, debemos separar el aspecto federal del local.

En lo que toca a la aplicación del Código Penal en el ámbito federal, su estudio escapa a nuestro tema.² En lo que corresponde al ámbito local, su estudio nos importa, en la medida en que sus normas entren en conflicto con las de otras entidades federativas.

3.1. El Código Penal para el Distrito Federal, sigue el sistema territorialista: "Este Código se aplicará en el Distrito Federal, por los delitos de la competencia de los Tribunales comunes". (Art. 1o.)

3.2. El Código Penal para el Distrito Federal, sigue, a la vez, el principio

² No hacemos estudio alguno en el ámbito federal puesto que en éste se marcan o basan los conflictos de carácter internacional y no interestaduales.

de la extraterritorialidad, cuando establece que se aplicará: "por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tenga efectos en el territorio de la República" (art. 2, frac. I).

Debemos hacer notar que este último principio de extraterritorialidad, está referido a los delitos que en el extranjero se inicien, preparen o cometan, más no a los delitos que en otras entidades federativas, dentro de México, se inicien, preparen o cometan, cuando produzcan o se pretenda que produzca efectos dentro del territorio del Distrito Federal.

Luego entonces el Código para el Distrito Federal (local, no federal) no establece disposición alguna, que implique la aplicación de la ley distrital a hechos ocurridos fuera del propio Distrito Federal.

3.3. Por otra parte, tampoco aparece en la ley distrital, precepto alguno que admita la aplicación de ley proveniente de otro Estado, a hechos ocurridos dentro del propio Distrito Federal, aun cuando los hechos se inicien, preparen o cometan en el Distrito Federal con producción o tensión de efectos fuera del territorio del Distrito Federal con producción o tensión de efectos blece el principio territorial.

3.4. No obstante lo explicado, en el terreno práctico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, subrepticamente, ha sostenido la aplicación de la ley distrital para casos ocurridos fuera del territorio del Distrito Federal.

"COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DEL FUERO COMÚN DEL DISTRITO FEDERAL EN RAZÓN DE LOS EFECTOS"

(Interpretación restrictiva del artículo 2o., fracción I, del Código Penal del Distrito Federal). Sin que valga en contrario argumento alguno en razón del principio de competencia territorial, ningún perjuicio al orden legal se causa con motivo del conocimiento y ejercicio de la facultad jurisdiccional por parte de los tribunales del fuero común del Distrito Federal, si los efectos de un delito cometido en otra entidad de la República se producen en la Ciudad de México. De este modo y mediante una restrictiva interpretación del artículo 2o., fracción I, del Código Penal del Distrito Federal, ninguna violación de garantías se irrogó en perjuicio del quejoso, aun cuando éste hubiese hecho valer que el robo de un automóvil se produjo en un poblado del Estado de Oaxaca y que por ende a Tribunales de esta Entidad y por este hecho correspondía la jurisdicción y competencia si la finalidad de la sustracción de dicho vehículo fue tenerlo como instrumento para la realización de otros hurtos, como lo fue el diverso robo cometido en una joyería en la capital de la República.

Amparo directo 5064/78.—Ángel Rodríguez Bazaldúa.—20 de septiembre de 1979.—Unanimidad de votos. Ponente: Mario G. Rebolledo F., Secretario: José Jiménez Gregg.

Informe 1979, Segunda Parte, 1a. sala. Tesis 6, págs. 5 y 6.

4. SISTEMA DE LOS CÓDIGOS CHIHUAHUENSE Y VERACRUZANO

En lo que atañe al ámbito espacial de validez de las leyes penales los códigos de estos Estados, éstas no tienen como código patrón al del Distrito Federal.

En las entidades federativas sus leyes internas sí establecen aplicabilidad de las mismas para hechos ocurridos fuera de la propia entidad federativa. Regulación que, desde luego, no es acogida por la ley distrital.

Para su estudio hemos escogido a las leyes veracruzanas y chihuahuense.

Ambas leyes, a diferencia de la ley Distrital, sólo poseen un ámbito espacial de validez (el código del D.F., es local y federal), es decir, sólo es aplicable a delitos del denominado fuero común.

4.1. Ambas leyes (veracruzana y chihuahuense) establecen la regla general de la territorialidad.

"Este Código, dice el Código Penal para el Estado de Veracruz, se aplicará por delitos cometidos en el Estado, que sean competencia de sus tribunales" (Art. 1o.). Es decir, marca la regla territorialista.

El Código de Defensa Social para el Estado de Chihuahua se conduce en igual sentido. Su artículo primero establece: "Este Código se aplicará en todo el Estado, por las infracciones antisociales de la competencia de los tribunales locales, cometidas en su territorio, cualesquiera que sean la residencia o nacionalidad de los infractores.

4.2. Al lado de esta regla territorialista, las leyes chihuahuense y veracruzana establecen, a la vez, el principio de la extraterritorialidad.

El Código Veracruzano indica sobre el particular que el mismo se aplicará "respecto de aquellos (delitos) ejecutados fuera de la entidad, cuando causen efectos dentro de su territorio" (artículo 1o.).

Por su parte el código chihuahuense establece que "se aplicará, asimismo, por las infracciones antisociales que se inicien, preparen o cometan fuera del Estado, cuando produzcan o se pretenda que tenga efectos en el territorio de Chihuahua, siempre que no se haya sentenciado ya debidamente por ellas al responsable en otro lugar" (artículo 2o.).

Interesa diferenciar aquí, los delitos que se ejecutan o consuman fuera de la entidad federativa, de aquellos que se sigan o continúen cometiendo dentro de la propia entidad federativa (delitos continuos y continuados). En los continuos, y en los continuados, la regla territorialista es la aplicable.

El estilo de ambos códigos estaduales es semejante al seguido por la ley distrital en lo que se refiere a delitos cometidos en el extranjero.

No obstante, en ninguna de sendas leyes locales se condiciona la aplicabilidad de la ley penal (como lo hace la federal), a cualquiera de los siguientes hechos:

a) Que el acusado se encuentre dentro del territorio del Estado que pretende aplicar su ley;

b) Que el hecho esté definido o no como delito en la entidad donde se ejecutó, y

c) En el código veracruzano no se establece el non bis in idem como en el chihuahuense.

Vale la pena precisar un poco más en qué consiste la extraterritorialidad. Para esto, diferenciamos a aquellos delitos que se inician, preparan o consuman fuera de la entidad federativa, pero cuyos efectos se dan dentro de la propia entidad federativa, de aquellos delitos que se inician, preparen o consuman fuera de la entidad federativa, pero cuyos efectos, se pretende que se den dentro de la propia entidad federativa.³

En el primer caso, la regla territorial no es inconsecuente pues se establece la aplicabilidad de la ley en el lugar donde tiene efectos el delito.⁴

En el segundo caso, no podemos aludir a la regla territorial pues el delito no produce efectos dentro de la entidad federativa ya que sólo se pretendió que tuviera efectos (existe una expectativa).⁵

No obstante, en ambos casos, se da la base para el surgimiento de un conflicto de leyes. Piénsese, por ejemplo, en un delito iniciado, ejecutado o consumado en Veracruz, con efectos o con pretensión de efectos en Chihuahua. ¿Cuál de las leyes penales será la aplicable? ¿La veracruzana o la chihuahuense? El problema se complica cuando en ambas entidades es diversa la definición típica o la sanción. ¿Cuál penalidad será la aplicable? ¿La más benigna o la más grave?

Adviértase que en ninguna de ambas leyes locales se establece el principio personal o de lugar de origen del delincuente, ni el principio real, como el de la ubicación o residencia del delincuente. Esta ausencia complica aún más la solución de un posible conflicto.

4.3. Por último, para concluir con el examen del sistema de las leyes estaduales que nos hemos tramado debemos de advertir que en ninguna de ambas se establece regla alguna que admita la aplicación de una ley de otra entidad federativa ajena a la propia por actos realizados dentro de esta última.

³ A pesar de esta diferencia, la misma es confundida por el maestro de la Universidad de Chihuahua, Mauro Antonio Rodríguez Legi, cuando comenta el artículo 2 de la ley chihuahuense. Diferencias del Código de Defensa Social de Chihuahua con el Código Penal del Distrito Federal. Chih., 1976.

⁴ Aquí, sostiene Pavón Vasconcelos, "se consagra el principio de la territorialidad de la ley, atendiendo a que la lesión se produce, a través de los efectos, en el territorio de la República (digamos de la entidad federativa)" opus cit, pág. 118. No obstante, queda la duda en cuanto que sea realmente territorialista, puesto que si se atiende al lugar de realización de la acción u omisión típica, esto ocurre fuera del estado. En los delitos continuos y continuados no queda duda de la territorialidad aunque, por desgracia, son varios los estados que reclaman la aplicación de su propia regla territorial.

⁵ En este punto no estamos de acuerdo con Pavón Vasconcelos cuando afirma que en esta última situación se "recoge tanto el principio real o de la protección, como el personal o de la nacionalidad", pues no deben confundirse estos principios con los efectos del delito. Opus cit, pág. 118.

5. PLANTEAMIENTO DE LOS CONFLICTOS

Para penetrar en el estudio de los conflictos de leyes penales, es preciso clasificar previamente, los posibles casos que pudieran presentarse. De la clasificación que de los casos existan dependerá la posible o las posibles soluciones que a cada caso se pudiera dar.

Consideramos que en dos grandes campos pueden aglutinarse los conflictos de leyes penales:

5.1. Primero: se refiere al caso de delitos continuos y continuados, ejecutados y consumados en diversas entidades federativas, y en todas las cuales la conducta criminosa es definida y sancionada como delito.

El caso del viajero, verbigracia, que sufre en su patrimonio el robo de un collar de perlas. Siendo subsraídas las perlas una a una a lo largo de todo el viaje que cruza diversas entidades federativas.

En este caso la regla territorialista de cada entidad federativa dispone la aplicación de la ley local, más como el hecho ocurrió en varias entidades federativas, ¿cuál ley será aplicable?, es decir, ¿la ley de cuál entidad federativa?⁶

Definitivamente, no existe disposición que solucione el problema. Podría decirse que convendría la adopción de un sistema real (ubicación, residencia del delincuente) o un sistema personal (origen del delincuente). Pero no siempre solucionaría todos los casos. Piénsese, por ejemplo, que se ignora dónde se encuentra el delincuente o que si se localiza, éste se encuentra en una entidad federativa donde el hecho no se encuentra tipificado, o piénsese también en que se ignora el lugar de origen del delincuente, o que conociéndolo, éste resulta ser extranjero, o que en el lugar de su origen no se tipifique el hecho como delito.

Las posibles soluciones a los conflictos que en este caso pudieran surgir, no sólo se referirían a determinar cuál ley punitiva es la aplicable, puesto que también puede ocurrir que en alguna de las varias entidades federativas donde el delito persistió no tiene el carácter de delictuosidad. Es decir en un estado se legitima el acto y en otro se sanciona. ¿Cuál ley se aplicará? ¿La punitiva o la legitimadora?

5.2. Segundo: El segundo gran campo en que pueden aglutinarse los conflictos de leyes penales se refiere a aquellos delitos cometidos en una entidad federativa pero con efectos o pretensión de que surta efectos en otra entidad federativa.⁷

⁶ Debe advertirse que este trabajo se refiere al conflicto de leyes penales, no al conflicto de jurisdicciones penales, donde el problema se soluciona según las leyes procedimentales a favor del juez que tenga a su disposición al delincuente o ante el que se ejerció la acción primeramente.

⁷ Respecto a los delitos cometidos a bordo de embarcaciones o aeronaves, que esencialmente y por disposición del artículo 124 Constitucional no le pertenecen a la federación, no pueden ser reprimidos por la ley federal. Conflicto similar a los interestadales puede presentarse entre legislación estadual y la legislación aplicable a la aeronave o embarcación.

Este segundo gran campo podemos, a la vez, suzdividirlo para su planteamiento en tres casos:

El primer caso se refiere a que en ambas entidades federativas (donde se inició, ejecutó y consumó, así como en la que tiene o efectos o pretensión de que tenga efectos). El hecho se define y sanciona como delito. (Ilicitud en la causa y en el efecto).

El segundo caso se refiere a la ley de la entidad federativa donde se inicia, ejecuta o consume un delito; el hecho está definido y sancionado como tal, pero no así en la entidad federativa donde tendrá efectos o se pretende que los tenga (Ilicitud en la causa, licitud en el efecto).

El tercer caso se finca en que en la ley de la entidad federativa donde se inicia, ejecuta o consume el delito, no define, ni sanciona a tal conducta, pero si se define y sanciona en la entidad donde tiene o pretende que tenga efectos (licitud en el acto, ilicitud en el efecto).

5.3. Expliquemos ahora cada uno de los indicados casos.

En el primer caso, según el cual la conducta delictuosa se define y sanciona en ambas entidades federativas, ocurre que la ley local regula hechos ocurridos más allá de sus fronteras, pero sus efectos o la pretensión de sus efectos se llevará a cabo dentro del territorio estadual.

En este caso, vale la pena deslindar dos situaciones: que el efecto se produzca dentro de la entidad federativa o que sólo exista pretensión de que surta efectos. Creemos que en la primera situación se deberá legislar en torno al posible conflicto que se pudiera plantear, pero en la segunda situación por no tener efectos dentro de la entidad federativa, aunque sí sólo pretensión de efectos, la ley local no puede legislar por dos razones:

Porque razonablemente no se puede sancionar aquello que sólo es manifestación de ideas, sin principio de ejecución, y porque la ley local, por imperativo de la fracción I del artículo 121 Constitucional, sólo puede tener efecto dentro de su propio territorio, no pudiendo sus normas ser obligatorias fuera de él. En este sentido resulta inconstitucional la situación expuesta por la ley chihuahuense.

5.4. El segundo de los casos planteados se refiere al caso en que el legislador de la entidad federativa donde se ejecuta o consume el hecho delictuoso, si define y sanciona como delito a tal conducta, definición y sanciona inexistente en la entidad donde tendrá efectos o se pretende que los tenga (ilicitud en la causa, licitud en el efecto).

Verbigracia, el caso de la revelación de secretos profesionales en entidad federativa que considere tal conducta como delictuosa, pero que los efectos se propaguen o se pretenda que propaguen en entidad federativa donde tal conducta no sea definida ni sancionada como delictuosa.

En este caso, descartamos la posibilidad de un planteamiento de conflicto de leyes de carácter punitivo, puesto que en la entidad federativa donde tendrá efectos el delito, está impedida para sancionar conductas ocurridas fuera

de su propio territorio. El principio *nullum crimen sine tipo*, nos da igualmente la razón.

No obstante, resulta posible plantear un conflicto de leyes: si un estado sanciona y el otro no ¿el hecho estará legitimado o sancionado? ¿se aplicará la ley sancionadora o la ley legitimadora?

5.5. El tercer caso que planteamos recuerda al legislador de la entidad federativa donde el delito tendrá efectos o se pretende que los tenga. Legislador que si define y sanciona a la conducta, dato que no ocurre en la entidad federativa, donde la conducta se ejecuta o consuma. (Licitud en el acto, ilicitud en el efecto).

Vervigracia, coalición de funcionarios realizada en territorio donde no es delictuosa, con efectos o pretensión de efectos donde sí se define y sanciona como delito.

Otro caso, adulterio en Veracruz, donde no es delictuoso, pero cuyo alcance público trasciende hasta Chihuahua, donde vive el cónyuge ofendido.

En este caso, como en el anterior, no será posible la concretización de un conflicto de leyes punitivas pues en una de las entidades federativas la conducta no es delictuosa.

No obstante, como en el caso anterior, ¿deberá aplicarse la ley punitiva o la legitimadora?

El problema fundamental en este caso radica también en determinar si es o no posible sancionar a quien inicialmente realizó una conducta lícita, pero cuyos efectos son ilícitos.

6. CONCLUSIÓN

En conclusión, sólo es posible aludir a conflicto de leyes penales entre entidades federativas, cuando la cuestión se sustente en los siguientes casos:

- a) Tratándose de delitos continuos y continuados ejecutados y consumados en varias entidades federativas, y
- b) Tratándose de delitos iniciados, ejecutados o consumados en una entidad federativa, pero cuyos efectos se concreten en otra entidad federativa.

1. Citemos en México por ejemplo a Francisco Pavón Vasconcelos. *Nociones de Derecho Penal Mexicano; Parte General Tomo I*, Editorial Jurídica Mexicana, México, 1961, págs. 107 y sigts. Raúl Carrancá y Trujillo. *Derecho Penal Mexicano, Tomo I*, Editorial Porrúa, México, 1974, págs. 143 y siguientes. Debemos advertir que sus estudios se circunscriben básicamente al ámbito espacial de validez sin llegar al estudio de los conflictos de leyes.

2. No hacemos estudio alguno en el ámbito federal puesto que en éste se marcan o basan los conflictos de carácter internacional y no interestadales.

3. A pesar de esta diferencia, la misma es confundida por el maestro de la Universidad de Chihuahua Mauro Antonio Rodríguez Legi cuando comenta

el artículo 2 de la ley chihuahuense. Diferencias del Código de Defensa Social de Chihuahua con el Código Penal del Distrito Federal. Chih., 1976.

4. Aquí, sostiene Pavón Vasconcelos, "se consagra el principio de la territorialidad de la ley, atendiendo a que la lesión se produce, a través de los efectos, en el territorio de la República (digamos de la entidad federativa)" opus cit., pág. 118. No obstante, queda la duda en cuanto que sea realmente territorialista, puesto que si se atiende al lugar de realización de la acción u omisión típica, esto ocurre fuera del estado. En los delitos continuos y continuados no queda duda de la territorialidad aunque, por desgracia, son varios los estados que reclaman la aplicación de su propia regla territorial.

5. En este punto no estamos de acuerdo con Pavón Vasconcelos cuando afirma que en esta última situación se "recoge tanto el principio real o de la protección, como el personal o de la nacionalidad", pues no deben confundirse estos principios con los efectos del delito. Opus cit., pág. 118.

6. Debe advertirse que este trabajo se refiere al conflicto de leyes penales, no al conflicto de jurisdicciones penales, donde el problema se soluciona según las leyes procedimentales a favor del juez que tenga a su disposición al delincuente o ante el que se ejercitó la acción primeramente.

7. Respecto a los delitos cometidos a bordo de embarcaciones o aeronaves, que esencialmente y por disposición del artículo 124 Constitucional no le pertenecen a la federación, no pueden ser reprimidos por la ley federal. Conflicto similar a los interestadales puede presentarse entre legislación estatal y la legislación aplicable a la aeronave o embarcación.