

El Código Nacional de Procedimientos Penales. Una revisión de sus antecedentes próximos y remotos

Alberto E. Nava Garcés*

No se puede entender la naturaleza del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, sin observar el discurso de la política criminal a la que pertenece. Se adopta un nuevo sistema de justicia penal cuyos pasos — lentos — han sido dictados desde muy distintos ámbitos. Es interesante revisar los motivos que han generado los cambios en las leyes penales de nuestro país. Algunas cosas cambian para no cambiar.

La justicia penal tiene sus características particulares. Se inscribe en un sistema y todo operador del Derecho debe aprender las reglas nuevas para establecer de manera precisa la estrategia que empleará según su rol dentro de dicho sistema. El investigador de los hechos debe leer en cada detalle el lugar que ocupará en su hipótesis. El acusador deberá conocer los hechos y con qué elementos cuenta para poder sostener una imputación. Así, el defensor deberá leer en el trabajo de los anteriores los detalles que permitan sostener una hipótesis distinta.

El sistema define las reglas de operación. Y en muchas ocasiones, el propio sistema impone la participación

acotada o libre de los sujetos que integran el drama penal. Es por tal motivo que, a través de su historia, el sistema explica por qué el proceso penal pasó de las manos de un juez a las de un Ministerio Público.

Así también la historia nos enseña cómo cuestiones aparentemente novedosas son sólo el resultado del experimento social en el que se convierten nuestras leyes; entre ensayos y errores buscamos la fórmula de un sistema de justicia eficaz. En México, son dos largos siglos que hay que revisar. Cambios fundamentales y larga estancia de leyes que con el tiempo se desajustan de la realidad que pretenden normar.

Sistema de justicia penal

El sistema de justicia penal establece diversos principios con los que se dibujará la secuela procedimental. La forma

de presentar un caso y sus vertientes —imputación y defensa— dependerá en gran medida de la forma en que está estructurado el sistema penal y se ajustará conforme a sus principios. La regla parte esencialmente de la norma penal. Por ese motivo, resulta de especial interés buscar en las antiguas codificaciones el origen de nuestro sistema, inserto en la escritura desde los años de la justicia penal del Virreinato y acentuada por el paso de las primeras codificaciones.

Las primeras codificaciones penales

El fenómeno de la codificación moderna se debe, en gran medida, al impulso dado por Napoleón. La dispersión de leyes era sinónimo de desorden y anarquía, por lo que su reunión metodológica constituyó una de las grandes aportaciones de aquel

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ex director de Investigación y Profesor-Investigador invitado del Inacipe; profesor de Derecho penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

imperio del siglo XIX. Sin embargo, habrían de pasar dos tercios de aquel siglo para que se tuviera el primer código penal nacional.

La legislación penal mexicana durante el Virreinato, y después del movimiento de Independencia, estaba satisfecha con los viejos ordenamientos, ya que el problema de los forjadores de la Independencia de México estaba centrado en la visión del nuevo Estado y su conformación política. El tiempo para legislar era poco y las leyes podían durar menos. Sobre este momento inaugural de nuestra historia, Francisco González de la Vega, a su vez señaló:

A la consumación de la Independencia entre México y España (iniciada el 16 de septiembre de 1810, consumada el 21 de septiembre de 1821), era natural que el nuevo Estado conservara en vigor la legislación heredera de la Colonia y que no era otra que la misma de España, con las adaptaciones propias del coloniaje. España empleó con sus Colonias, inclusive la Nueva España, un régimen asimilador; las consideró como parte integrante del territorio nacional. Pero al mismo tiempo permitió ir dibujándose un esbozo de personería particular en cada uno de sus virreinos, lo que dio por resultado el nacimiento de normas jurídicas propias de cada uno, de acuerdo con sus particulares problemas.

Fue así como en el México independiente continuaron en vigor las principales leyes de uso en España, como la Novísima Recopilación (1805) y las Siete Partidas (1265), cuerpos legales que prácticamente eran utilizados 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. Igualmente estaba en vigor el Fuero Juzgo, si bien su aplicación práctica era nula. En cuanto a las Ordenanzas de Bilbao (1737), puede decirse que era de tal importancia que normaba toda la materia mercantil.

En cuanto a la legislación en particular mexicana, además de la Recopilación de Indias (1680) que, aunque reunía normas de aplicación general a toda la América Española, contenía no obstante prevenciones especialmente aplicables a la Nueva España; y de los Autos Acordados que las complementaban por ser disposiciones dictadas por el Consejo Real y a las que se concedió fuerza de ley, hallábanse en vigor, como leyes especiales de la Nueva España, las Ordenanzas de Minería (1783) y las de Intendentes (1786).

Desgraciadamente, la decadencia jurídica de España se tradujo, en México, en un grave retardo en la labor

codificadora, por lo que las leyes citadas estuvieron en vigor prácticamente hasta el segundo tercio del siglo XIX. En vano se había iniciado vigorosamente el rebosamiento jurídico de España y sus Colonias con la espléndida obra legislativa, de tipo netamente liberal, de las Cortes de Cádiz (1828) y con sus decretos subsecuentes. A pesar de ello, el estancamiento de las instituciones jurídicas fue tal que logró retrasar considerablemente, como se ha dicho, la evolución del derecho patrio mexicano (González, 2002: xvi).

Esa antigua legislación tenía un carácter inquisitivo, cuyo peso recaía en los oidores o juzgadores de la época. El centro del debate era iniciado y concluido por el juzgador, de modo tal que el sistema giraba a su alrededor. Franco Guzmán completa:

Después de destruido el Primer Imperio (el de Agustín de Iturbide), el segundo congreso mexicano aprueba el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, que consagra la independencia y soberanía de los estados de la federación en lo que se refiere a su régimen interior; por lo que cada uno adquiere la facultad de dictar sus propias leyes, en todo lo no reservado a la federación. Desde entonces prevalece en la República Mexicana el derecho de los estados de legislar en materia penal.

Fue así como el 28 de abril de 1835 se promulga el primer Código Penal para un estado de la República Mexicana, el de Veracruz, ordenamiento inspirado en el Código Penal español de 1822.

El 20 de septiembre de 1838 se expide una circular mediante la cual se declara que en todo México debe continuar rigiendo el Código de las Siete Partidas, así como los decretos de las cortes españolas, en todo lo que no contradijese el sistema del nuevo gobierno en México. Por tanto, de hecho, siguen vigentes en México las leyes penales españolas (Franco, 1976).

Casi cuarenta años después de consumada la Independencia, el 18 de febrero de 1856, el Congreso Constituyente inició sus sesiones para emitir una nueva Constitución. El doctor Franco Guzmán refiere: “El 5 de febrero de 1857 se promulga una Constitución que contiene diversos artículos de esencia estrictamente penal” (Franco, 1976). Sin embargo, a pesar de haberse establecido una parte dogmática adecuada a los tiempos turbulentos que se vivían, la falta de leyes secundarias no permitía acceder al Derecho penal al que se aspiraba.

Por cuanto hace a la codificación penal mexicana, el procesalista mexicano Marco Antonio Díaz de León, dentro de su estu­penda obra *Historia del Derecho penal y procesal penal mexicanos*, escribió sobre los intentos del Segundo Imperio para que se redactara el primer Código penal, o bien para aplicar el Código penal francés; sin embargo, ambos esfuerzos no fraguaron debido a la caída de Maximiliano (Díaz, 2005).

Era urgente contar con un catálogo de delitos y penas, cuya redacción había iniciado antes de la Invasión Francesa. Franco Guzmán señala: “En 1869, de nuevo el estado de Veracruz promulga otro Código Penal, obra de Fernando de Jesús Corona. Posteriormente, el estado de Guanajuato expide su Código Penal el 27 de mayo de 1871, obra de Andrés Tovar” (1976: 140).

En materia criminal, el Derecho seguía anclado al pasado. Los conflictos del turbulento siglo XIX impedían los trabajos para concretar una legislación penal uniforme. Un código se había quedado inconcluso por la Invasión Francesa, y otro código —de manufactura imperial— se quedó en el tintero por la restauración de la República. Marco Antonio Díaz de León escribe:

Las heterogéneas formas de enjuiciar penalmente evidenciaban una serie de situaciones irregulares y de injusticia que requerían con urgencia del establecimiento de una política criminal, abarcante de aspectos de Derecho sustantivo y procesal. Afortunadamente para nuestra Constitución, las mencionadas iniciales necesidades no correspondieron ni derivaron directamente de una reforma constitucional durante las tres últimas décadas del siglo XIX; es decir, por fortuna no se modificó nuestra Carta Magna de 1857 como causa de dichas adiciones. Lisa y llanamente se crearon la Ley de Jurados de 1869, abriendo paso al Código Penal de 1871 y a los Códigos Procesales Penales de 1880 y 1894 [...]

Este sistema presidencialista lo inició Juárez, justificado por las circunstancias, en un momento de reconstrucción nacional después de una invasión extranjera y una guerra interna. Pero el sistema presidencial se arraigó profundamente. Lerdo de Tejada intentó continuarlo y Díaz lo llevó a su máxima expresión, resurgiendo aún después de la revolución social de 1910 y del gobierno democrático de Madero.

Dicho sistema influyó en la elaboración de los Códigos Penales y de Procedimientos Penales, pues casi siempre —por no decir que en todos los casos— las inicia-

tivas presidenciales relativas fueron aceptadas y acatadas por los órganos legislativos (Díaz, 2005: 311).

El Código Penal que había comenzado a redactarse a principios de la década (1862) todavía no estaba terminado. Sin embargo, el reclamo de justicia en la materia motivó la creación de una ley de jurados que se alejara de los consejos de guerra y se condujera la justicia bajo un modelo de justicia que no tenía el arraigo necesario para que prosperara como en Estados Unidos de América.

La tarea legislativa estaba concentrada en la creación de los tipos penales. Pero, como ha quedado evidenciado, la ciencia penal no era otra que la basada en la casuística. La estrategia se armaba, como ahora, en torno al caso y tomando como referencia al marco normativo.

Ley de Jurados de 1869

El 15 de junio de 1869 se expidió la Ley de Jurados en materia Criminal para el Distrito Federal. Con este nuevo ordenamiento se aspiraba a concentrar en un solo cuerpo legal lo relativo a la investigación del delito, el proceso penal y hasta la sentencia por su comisión. Marco Antonio Díaz de León señala sobre esta ley lo siguiente:

Estableció tres promotorías fiscales para juzgados de lo criminal, con la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, así como facultades para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión. Los *promotores fiscales* a que se refiere la ley mencionada deben ser letrados, de experiencia reconocida y con un mínimo de cinco años de ejercer la profesión. Se preferían a aquellos que tuvieran facilidad para argumentar (Artículos 4 y 5).

Entre las obligaciones de los *promotores fiscales* se encontraba la de promover lo conducente a la *averiguación de la verdad* en los procesos criminales, interviniendo a partir del auto de formal prisión. Constituían la parte acusadora en toda causa criminal, y el denunciante o la parte ofendida por el delito podía valerse de ellos. Pero si los interesados estaban en desacuerdo con el Promotor Fiscal, podían promover por su parte cualquier prueba y el Juez, bajo su responsabilidad, podía admitirla o rechazarla (Díaz, 2005: 311).

Las funciones realizadas por los promotores fiscales fraguaron años más tarde en la creación del Ministerio

Público en 1903. Pero con eso estaba dada la génesis de la figura central en el proceso, durante los siguientes ciento cuarenta años.

El Código Penal de 1871

Cincuenta años después de la consumación de la Independencia se promulgó el documento más importante en materia penal que diera el siglo XIX mexicano. Por fin se concretaba el trabajo iniciado en 1862 bajo la dirección de Antonio Martínez de Castro. Juárez lo había instruido para que reanudara el trabajo de redacción¹, en medio de nuevas contiendas por la sucesión presidencial en la que, una vez más, Benito Juárez alcanzó la victoria.

Marco Antonio Díaz de León escribe: “El Código en su totalidad se le presentó a Juárez el 15 de marzo de 1871, teniendo Juárez la satisfacción de promulgarlo a unos cuantos meses antes de morir, el 7 de diciembre del mismo año. El Código entró en vigor el primero de abril de 1872. El Código Penal de 1871 contiene 1152 artículos y 28 transitorios” (Díaz, 2005: 313). El Código Penal de 1871, producto de una ardua tarea de investigación y estudio de las leyes de su tiempo, ha sido considerado como una pieza de Derecho bien redactada, sin que su extensión sea un obstáculo para poseer un contenido uniforme².

Efectivamente, a través de los diversos códigos penales que se han producido a lo largo del tiempo podemos conocer no sólo las instituciones penales de cada pueblo, sino también sus preocupaciones sociales. Una sanción determinaba el grado de importancia que revestían los bienes protegidos y la escala de éstos. El Código de Martínez de Castro no escapa de esta característica que nos permite observar, a través de los tipos penales, el México (penal) de aquel entonces.

En este largo catálogo de delitos podemos encontrar el Artículo 925, que “protege el libre ejercicio de la industria”

¹ La comisión redactora del Código Penal quedó designada el 28 de diciembre de 1868, integrándose por Antonio Martínez de Castro, que fue su presidente (y repetía en la encomienda), José María Lafragua, Eulalio María Ortega e Indalecio Sánchez Gabito.

² Jiménez Huerta señala: “Si abrimos un Código Penal de cualquier nación o época y fijamos la vista sobre su Parte Especial, de inmediato advertimos que ésta contiene un catálogo de figuras delictivas, bien diferenciadas unas de otras por sus típicas texturas. Y precisamente, la típica trama de cada figura y la significación ínsita en su *tipicidad* han puesto en un primer plano de la consideración jurídica el valor del subrayado vocablo en la formación conceptual del moderno Derecho punitivo” (Jiménez, 2000: 21).

y bajo el cual el nuevo régimen garantizó el desarrollo del país, impidiendo el ejercicio de derechos que darían lugar a un nuevo movimiento armado. Pero eso ocurriría hasta el siglo veinte. Guillermo Floris Margadant escribió respecto a las reformas al código de Martínez de Castro lo siguiente:

El *Código Penal del D.F.*, de 1871, fue modificado varias veces bajo el Porfirismo (26 de mayo de 1884; 22 de mayo de 1894; 6 de junio de 1896; 5 de septiembre de 1896; 8 de diciembre de 1897; 13 de diciembre de 1897). Además, el 20 de junio de 1908 se estableció la pena de relegación en el Derecho Penal distrital. Una comisión, presidida por Miguel S. Macedo, que debía elaborar un amplio proyecto de reformas, no tuvo resultado práctico inmediato; cuando en 1912 el proyecto estaba listo, la Revolución ya había comenzado; sin embargo, el proyecto influyó en el *Código Penal del D.F.* (al mismo tiempo Código Penal Federal) de 1931 (Margadant, 1999: 192).

Pocos meses después de su entrada en vigor, el Presidente Juárez murió. Sin embargo, luego de la corta sucesión en el cargo por parte de Lerdo de Tejada, sería Porfirio Díaz quien encontrara en el Código Penal uno de tantos controles sociales con los que operaría para lograr el desarrollo que requería el país; su postergada industrialización comenzó entonces. El costo social del progreso se observaría muchos años después, ya entrado el siglo XX³.

³ Marco Antonio Díaz de León describe la política criminal de Porfirio Díaz: “La política criminal impuesta por Porfirio Díaz en México durante los años de su gobierno se identificó por los fines de represión a la sociedad y de opresión al gobernado. La misma no se dedicó trascendientemente a la persecución del delito o al combate de la delincuencia, sino preferentemente a ser utilizada como medio de lucha política con visos de legalidad contra los opositores al régimen presidencial del dictador Porfirio Díaz (Díaz, 2005).

El *ius puniendi* que se aplicó durante la presidencia de Porfirio Díaz se caracterizó por ser un sistema represivo, destinado a sojuzgar a la sociedad y someter políticamente al individuo, a todo aquel que no se doblegara a sus intereses personales, de su grupo o de su partido. Así, el Derecho Penal fue utilizado como instrumento de control social por el dictador, con objeto de mantenerse en el poder. Para demostrar esto, basta como simple ejemplo analizar las acciones penales empleadas por ese gobierno para reprimir las ideas democráticas de algunos políticos y pensadores mexicanos que se oponían al gobierno ilegal y despótico del dictador.

Las *reelecciones* de Porfirio Díaz como Presidente de la República y la injusticia social que imperaba en México motivaron una reacción por parte de algunos *liberales* que comenzaron a unificar sus comentarios y acciones de protesta. Por ello fueron penalmente perseguidos.

Así, por ejemplo, en la ciudad de San Luis Potosí —en 1899—, Camilo Arriaga, Librado Rivera, Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, Rosalío Bustamante, Humberto Macías Valadez, Ricardo y Enrique Flores Magón, Víctor Mojarás y otros intelectuales fundaron el círculo liberal “Ponciano

Por cuanto hace a las leyes penales, se fueron enriqueciendo con distintas instituciones hasta lograr que el Poder Ejecutivo concentrara las facultades para ejercer control social; así se dieron las bases en este régimen para la creación del Ministerio Público.

La institución del Ministerio Público no desaparecería con la Revolución Mexicana; sería, como otras, un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, que paulatinamente despojaría al Poder Judicial de su papel protagónico en el drama penal.

Códigos de procedimientos penales de 1880, 1894 y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal (1903)

La ley adjetiva penal también tuvo sus reformas con el fin de adecuar, de manera integral, el ámbito de la justicia penal. La ley de jurados quedó abrogada con la expedición del Código de procedimientos penales para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California el 26 de octubre de 1880. En dicho código observamos el origen del Ministerio Público como un magistrado que servía como auxiliar y representante de la parte acusadora.

Arriaga”, correspondiente al nombre de ese diputado al Congreso de 1857 que emitiera un voto sobre la propiedad de la tierra rural a favor de los campesinos. Este *Club Liberal* pretendió hacer los trabajos conducentes a la organización de clubes liberales que acudirían a un congreso en San Luis Potosí el 5 de febrero de 1901. De ahí surgió la propuesta de formar un *partido nacional* que contendiera en la próxima lucha electoral. La actividad política de los liberales potosinos fue reprimida penalmente por el gobierno de Díaz.

Sus integrantes se reunían para analizar textos políticos, así como la situación que se daba en México con el gobierno reeleccionista del dictador Porfirio Díaz.

En el año de 1901 convocaron a una confederación de círculos liberales en la propia ciudad de San Luis Potosí, dando esto pauta a otra reunión posterior con asistencia de miembros de este círculo provenientes de varios estados de la República, que se celebró el 24 de enero de 1902, la cual fue disuelta por la policía y por órdenes de Porfirio Díaz. Algunos de sus organizadores fueron detenidos. No obstante esto, el *círculo liberal* indicado se reorganizó en la ciudad de México, incorporándose al grupo Ricardo Flores Magón, Alfonso Cravioto, Lis Jasso y otros más, siendo que algunos de sus miembros publicaron periódicos opositores al régimen de Díaz como *El hijo del Ahuizote*, dirigido por Juan Sarabia; *Excelsior*, por Santiago de Hos y *Regeneración*, por Ricardo Flores Magón.

Por sus tendencias políticas fueron penalmente perseguidos y privados de su libertad en la cárcel de Belén, durante varios meses, Juan Sarabia, Ricardo y Enrique Flores Magón, Alfonso Cravioto y Jesús Martínez. La represión penal gubernamental era cada vez más violenta. En el mes de julio de 1901, Antonio Díaz Soto y Gama fue encarcelado por un discurso que pronunció en Pinos, Zacatecas (Díaz, 2005: 509-510).

Pero conforme Porfirio Díaz se afianzaba en el poder, los instrumentos penales también se adecuaban, mejoraban y depuraban para atender el modelo de justicia acorde con la dictadura que se estaba forjando y los fines que ésta perseguía. Por eso, el Código de 1880 se abrogó con el Código de procedimientos penales para el Distrito Federal y Territorio de Baja California de 1894, con el que se corrigen algunos vicios del procedimiento y se acentúa el poder del Ministerio Público. A partir de este Código, el Ministerio Público quedó facultado para investigar el *cuero del delito*, ya que anteriormente sólo dotaba de *datos* que tuviese sobre el hecho ilícito penal al juzgador (Díaz, 2005: 609)⁴.

Es importante observar que, conforme pasaban los años, el poder omnipresente del Ejecutivo había alcanzado todas las esferas del acontecer jurídico, y el Ministerio Público se convirtió en una sólida institución que representaba y cuidaba perfectamente los fines del sistema en el que se había incorporado. Por eso, el 12 de diciembre de 1903 se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público. Sobre la importancia de este ordenamiento, Díaz de León escribe:

Este ordenamiento resulta relevante, primero, porque constituye la primera Ley Orgánica del Ministerio Público; además, porque en ella se establece ya al representante social como una institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia. Asimismo, precisa que el Ministerio Público deberá consignar al juez penal competente las actas y querellas el mismo día en que las recibían, aludiendo con ello a su titularidad de la acción penal, si bien no existía aún delineada la *averiguación previa*.

Expedida el 12 de diciembre de 1903 por Porfirio Díaz, en esta ley en comento se ubica al Ministerio Público ya no como *auxiliar de la administración de justicia*, sino como *parte en el juicio* interviniendo en los asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular; busca darle un carácter institucional y unitario en tal forma que el Procurador de Justicia representaba a la institución como titular, situación tal que subsiste hasta la fecha en nuestro país (Díaz, 2005: 699).

La importante institución del Ministerio Público no ha alcanzado, desde entonces, la autonomía que la separe de los fines con los que alguna vez fue visualizada y con los

⁴ En 2008, mediante una reforma al Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se vuelve a retomar el concepto de *datos*, en lugar de *cuero del delito*.

que, sin un patrón político, desempeñe la difícil tarea de la procuración de justicia.

Código Federal de Procedimientos Penales de 1908

Como señalábamos líneas arriba, con el paso de los años y el endurecimiento de las instituciones en el poder, las leyes adjetivas —encargadas de regular los procedimientos penales— también tenían que ajustarse para ser más efectivas, para alcanzar un espectro mayor en el ámbito ya no de la procuración de justicia, sino en la posibilidad de juzgar a los individuos, especialmente los detractores del sistema. Para ampliar el ámbito de aplicación, con base en las leyes extraordinarias que facultaban al Ejecutivo para expedir leyes (Díaz lo había aprendido de Juárez), se expidió el Código Federal de Procedimientos Penales, en el que se habla de la policía judicial federal. El Distrito Federal había dejado de ser rector en la materia. Díaz de León lo explica:

Ante la creciente inconformidad de los liberales que se oponían al gobierno de Díaz, el Porfiriato tuvo que recurrir y presentar mayor violencia en la política criminal empleada con anterioridad; por tanto, a partir de 1905 la permanencia de Díaz en el poder se basó, principalmente, en el empleo de un aparato represivo y de justicia parcial, integrado por un más brutal sistema policial que persiguió a los enemigos del régimen y a la delincuencia sin apego a ninguna garantía individual establecida en la Constitución de 1857, y de un sistema judicial parcial bajo las órdenes del dictador, que daba visos de legalidad a esas persecuciones políticas mediante ilícitas órdenes de aprehensión, innecesarias prisiones preventivas y condenas injustas; tal fue el “sistema de justicia” implantado en México durante el ocaso de la dictadura de Porfirio Díaz.

Los jueces penales, los policías, los carceleros, los cuerpos rurales y aun el ejército, ubicados estratégicamente en los estados y zonas de mayor problema de oposición al despótico régimen, conformaron un sólido aparato de control social y de represión política utilizado contra la clase media, los trabajadores y los campesinos que se manifestaban contra la injusticia, que en todo sentido se utilizaba contra las mayorías en todo el país (Díaz, 2005: 701-702)⁵.

⁵ Resulta interesante esta nota, pues a partir de 2008 se han realizado reformas tanto al sistema de justicia como al de seguridad pública. Y este segundo rubro ha tomado mayor énfasis en una larga lucha contra la delincuencia organizada.

Este nuevo código entró en vigor el 5 de febrero de 1909; para entonces un nuevo movimiento armado estaba por iniciar: sólo faltaba llegar al siguiente año, en que habría elecciones. Las causas de la Revolución ya estaban dadas: la pobreza en amplios sectores de la población, la desigualdad, el régimen laboral, la falta de libertades y por supuesto, en lo que se refiere a nuestro tema, la forma en que se impartía la justicia fueron detonantes de una guerra que llevaría al país a perder una décima parte de su población en los siguientes años.

El lento ocaso del siglo XIX alcanzó las turbulentas aguas del XX. En materia penal, las leyes, instituciones y procedimientos estaban ajustados a la vieja dictadura. La cárcel era un lugar destinado a guardar no sólo a los delincuentes comunes, sino también a los enemigos del régimen. Los delitos estaban encaminados a reprimir las conductas que fueran contrarias a los fines del régimen. Se buscaba progreso a toda costa, por eso el derecho a la huelga estaba proscrito. Se privilegiaba la inversión y la promoción de un sistema que garantizaba el capital. Los periodistas enemigos del gobierno eran visitantes distinguidos de lugares tan temibles como el Palacio Negro de Lecumberri, San Juan de Ulúa o las Islas Mariás⁶.

El engranaje que partía desde la operación de las policías hasta la llegada a los juzgados estaba dispuesto para mantener en calma a la población. El orden y el progreso impuestos cobraron un costo social que dio como resultado el hecho de que en el tiempo en que se conmemoraba el

⁶ Además Porfirio Díaz Mori, condecorador de la importancia de las armas, aparte de establecer la fábrica de armas realizó diversos programas para la adquisición de armamento, fundándose en la idea de hacer más fuerte al ejército.

En 1895, el gobierno decidió adquirir, previos estudios, el fusil sistema Máuser, calibre 7mm. de fabricación alemana, para sustituir el armamento Remington que se había considerado reglamentario. En 1900 se comenzó a estudiar la carabina automática, sistema Mondragón. Proyectando aumentar la acción del Escuadrón de Caballería auxiliar se compraron a Francia, por vía de ensayo, tres cañones de tiro automático de calibre 37 mm. Al mismo tiempo se pidieron a Suiza 19 000 marrazos para los fusiles Remington y 4800 sables. De Francia se adquirieron 5 toneladas de pólvora sin humo.

El fortalecimiento de la industria militar bajo el fundamento de preservar la seguridad del país también sirvió para mantener un poder oligárquico al frente del gobierno.

Para hacerle frente a un ejército bien organizado y bien armado, una vez comenzada la Revolución el 20 de noviembre de 1910 hubo quien introdujo armas y municiones provenientes principalmente de Estados Unidos. El armamento de los revolucionarios, en los inicios de la contienda, lo constituyeron armas de fuego viejas y de calibres disímiles, escopetas y hasta machetes.

centenario de la Independencia se estuviera gestando un nuevo movimiento armado. El Derecho Penal había contribuido de manera negativa al aparato opresor. Francisco González de la Vega escribe:

Tan vertical transformación tuvo necesariamente que repercutir en el campo del Derecho Penal, evitando que sus normas fueran un instrumento utilizable por las clases explotadoras del trabajo humano. En consecuencia, el arbitrio judicial ha venido a permitir que se adapte en forma más racional y justa la penalidad en los delitos contra las personas en su patrimonio, llegando en algunos casos hasta dejar sin sanción ciertas infracciones, como el robo de famélico, y en otros a proteger ciertas instituciones básicas de la nueva organización social, como el sindicato, la huelga, el salario, etcétera.

La ley penal mexicana ha sido hecha para la defensa de la sociedad mexicana en su nueva coordinación de valores colectivos, lejos del dominio de un grupo social privilegiado por su riqueza o su filiación política, pues el problema jurídico-penal consiste fundamentalmente en formar el catálogo de los delitos, de acuerdo con la moral de cada época y de cada país, fijando la lista de las sanciones admitidas por el derecho social colectivo y estableciendo la adecuación personal, hasta donde sea posible, de las medidas represivas y las preventivas, según las condiciones individuales de los delincuentes. Es decir, definiendo la relación jurídica existente entre el delito, el delincuente y la sanción penal. [...] Y en el campo legislativo, especialmente el de la legislación penal, tenía ésta que recibir ese influjo bienhechor, toda vez que la legislación es la que más afecta a las clases desheredadas de la fortuna, que son las que con mayor frecuencia sufren las consecuencias de la tutela penal. Así pues, la Reforma Penal en México es un producto genuino de la Revolución, obedece a sus anhelos e inquietudes, atiende a sus imperativos y, como realidad lograda que es ya, aunque modesta, se cree justamente hija legítima de la Revolución y de su tiempo (González, 2002: XL-XLI).

Sobre esta época, desde la Independencia de España y antes de la Revolución Mexicana, podemos preguntarnos sobre la igualdad de armas en los tribunales, sobre la capacidad de defensa, pues ha quedado claro el rol del juez en principio y, más tarde, del Ministerio Público. Pero, ¿qué tanta movilidad tenía un defensor en el proceso?

Con el estallamiento de la Revolución el 20 de noviembre de 1910, las leyes penales quedan sin efecto. Así también el avance científico sobre la materia no podía desarrollarse. No había condiciones para ello.

1917, el nuevo orden constitucional

En 1917 se expide el nuevo texto de la Constitución. Su carácter social predominó en su contenido y más allá de los aspectos laborales y agrarios. Por cuanto hace al Derecho Penal, puso las bases de un procedimiento garantista cuya conformación dejara atrás el aparato represor, desde la letra hasta las instituciones; sin embargo, muchas de las cosas que sirvieron eficazmente al antiguo régimen prevalecieron al final de esta larga y caótica guerra civil para servir a las nuevas instituciones. El Ministerio Público continuó con la ampliación de sus facultades en las diversas esferas del Derecho⁷.

Una vez terminada la Revolución Mexicana podemos apreciar un interés creciente en las ciencias penales, de modo que en los siguientes años el viejo texto de Ortolán sería sustituido por la primera bibliografía sobre Derecho Penal mexicano, sistematizado en principio con la escuela causalista. A partir de esta época, el Derecho Penal en nuestro país comenzaría a tener una identidad bajo los nombres de Almaraz Harris, Teja Zabre, Carrancá y Trujillo, Ceniceros, Garrido, entre otros.

⁷ Sergio Correa escribe:

La historia de la policía judicial, por otra parte, está íntimamente vinculada con la del Ministerio Público. El constituyente de 1917 le confiere carácter auxiliar ministerial, como también a los servicios periciales. Además, en la Constitución de 1917 encontramos las bases del Poder Judicial de la Federación, que recae en una Suprema Corte de Justicia (como así se dispuso desde las constituciones de 1824 y 1857). Sobresalen al respecto las reformas constitucionales del 20 de agosto de 1928 y del 15 de diciembre de 1934 relativas a diversos aspectos organizativos de la Corte.

Por lo que respecta al Poder Judicial del Distrito Federal, la Constitución de 1917 delegó en el Congreso de la Unión la organización del distrito y de los territorios federales, incluida la facultad de nombrar magistrados y jueces.

En 1919 se promulgó la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito Federal y Territorios, y el 20 de agosto de 1928 se registró una reforma por la cual se facultó al Presidente de la República para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia con la autorización de la Cámara de Diputados. En 1928 se promulgó la Ley Orgánica de los Tribunales de Fuero Común del Distrito y Territorios Federales (Correa, 2001: 4-3).

El Código Penal de 1929

En 1929, la comisión presidida por José Almaraz terminó el nuevo Código Penal, el cual fue severamente criticado por los penalistas de su tiempo. Esto significó que el referido código tuviera una efímera existencia. Al parecer no había roto con las leyes penales anteriores y no se había adecuando a los fines que perseguían las nuevas instituciones⁸. El trabajo de Almaraz quedó diluido sólo tres años después, cuando el Presidente de la República (en pleno *maximato*) ordenó la creación de una nueva comisión redactora del Código Penal. A cargo quedó Alfonso Teja Zabre, quien entregó el proyecto en 1931.

El Código Penal de 1931

El 14 de agosto de 1931 fue publicado el Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia de fuero federal (denominación que tendría hasta la expedición del Código Penal para el Distrito Federal en 1999). González de la Vega escribe lo siguiente sobre el código de 1931:

Las orientaciones que normaron los trabajos de la Comisión Redactora fueron las siguientes:

Ninguna escuela, ni doctrina, ni sistema penal alguno pueden servir para fundar íntegramente la construcción de un Código Penal. Sólo es posible seguir una tendencia ecléctica y pragmática, o sea práctica y realizable. La fórmula: 'no hay delincuentes, sino hombres'. El delito es

⁸ Francisco González de la Vega escribió:

Los trabajos de la Comisión Revisora no recibieron consagración legislativa, pues no acogían las nuevas conquistas de la sociología, la filosofía y la penología modernas, ni las necesidades sociales exigentes, al no considerar debidamente las medidas relativas a los menores delincuentes, ni combatir vicios como la toxicomanía, ni prevenir y sancionar el tráfico de enervantes ni desarrollar convenientemente el arbitrio judicial para llegar a la individualización de las sanciones. Además, las convulsiones internas del país llevaron a los gobiernos preocupaciones de diversa índole y cuantía. La Revolución, con su bandera de reivindicaciones populares, de libertades efectivas para todos, de igualdad social, hubo de luchar cruentamente con las clases privilegiadas hasta dominarlas e imponerles el Estatuto de 1917. Al ir paulatinamente recuperándose la paz pública, la inquietud reformadora volvió a tomar cuerpo hasta que en 1925 el C. Presidente de la República designó Comisiones Revisoras de Códigos, que en 1929, traduciendo el anhelo de reforma penal sustentado por todos los sectores cultos del país, concluyeron sus trabajos. Entonces el C. Presidente Portes Gil promulgó el Código Penal de 1929, derogatorio del de 1871 (González, 2002: xx).

principalmente un hecho contingente. Sus causas son múltiples; es un resultado de fuerzas antisociales. La pena es un mal necesario. Se justifica por distintos conceptos parciales: por la intimidación, la ejemplaridad, la expiación en aras del bien colectivo, la necesidad de evitar la venganza privada, etcétera. Pero fundamentalmente por la necesidad de conservar el orden social. El ejercicio de la acción penal es un servicio público y de seguridad y de orden. La Escuela Positiva tiene valor científico como crítica y como método. El Derecho Penal es la fase jurídica y la ley penal el límite de la política criminal. La sanción penal es uno de los recursos de la lucha contra el delito. La manera de remediar el fracaso de la Escuela Clásica no lo proporciona la Escuela Positiva. Con recursos jurídicos y pragmáticos debe buscarse la solución, principalmente por: a) ampliación del arbitrio judicial hasta los límites constitucionales; b) disminución del casuismo con los límites; c) individualización de las sanciones (transición de las penas a las medidas de seguridad); d) efectividad de la reparación del daño; e) simplificación del procedimiento, racionalización (organización científica) del trabajo en las oficinas judiciales. Y los recursos de una política criminal con estas orientaciones: 1) organización práctica del trabajo de los presos, reforma de prisiones y creación de establecimientos adecuados; 2) dejar a los niños al margen de la función penal represiva, sujetos a una política tutelar y educativa; 3) completar la función de las sanciones con la readaptación de los infractores a la vida social (casos de libertad preparatoria o condicional, reeducación profesional, etcétera); 4) medidas sociales y económicas de prevención (González, 2002: xxii-xxiii).

Este Código Penal sigue vigente, a pesar de sus múltiples reformas y de las tantas tentativas por hacer uno nuevo que, sin tanto remiendo, conjugue de manera sólida todos los principios y conceptos que se le han adherido a lo largo de los años. Dentro de sus más de setecientas reformas (Ruiz, 2001) podemos observar que el sistema penal cambiaba principalmente en el aspecto sustantivo, mientras que el proceso penal se anclaba en su antiguo marco normativo.

Para hacer efectivo el Derecho Penal sustantivo se promulgó en 1934 el Código Federal de Procedimientos Penales, cuya existencia pendía del momento en que se aprobara el nuevo código procesal (único a nivel nacional) que estableciera los nuevos procedimientos de un sistema acusatorio que no termina de explicar ni la academia ni el foro.

Reformas a la ley penal⁹

Con un país en pleno desarrollo, tranquilidad social, economía boyante, las ciencias y artes tuvieron mayores aportaciones. El Derecho Penal no fue la excepción: cada década se presentó un proyecto distinto para reformar el Código Penal.

2008, año de la Reforma en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal y el tardío Código Nacional de Procedimientos Penales (2014)

Apenas iniciada la primera década del siglo XXI, comenzó la búsqueda por cambiar de manera total el sistema de justicia penal, incluyendo el rubro de seguridad pública. Una de las iniciativas más fuertes provino de la experiencia de los países latinoamericanos que habían migrado del sistema inquisitivo al acusatorio, previa capacitación de los operadores del Derecho de países que culturalmente han vivido con él, en particular de Estados Unidos.

A partir de tres iniciativas propuestas se logró el consenso de impulsar en 2008 la gran Reforma al Sistema de Justicia. En la Constitución quedaron insertos los principios del sistema acusatorio y se estableció una vigencia de ocho años para que quede implementado en toda la República Mexicana.

La transformación del sistema de justicia implica la modificación o creación de nuevas leyes para adaptarse a esta Reforma Constitucional, lo cual se antoja que es una empresa muy grande con un tiempo muy corto. Pero esta reforma no ha encontrado eco en un gran sector de la academia. Muchos penalistas de gran calibre han expresado su opinión en diversas publicaciones¹⁰.

Esta Reforma Penal ha tomado nuevas bibliografías para su ejecución. Nuevos autores —de origen colombiano y chileno, primordialmente— han pretendido sustituir la bibliografía clásica. Entre los aspectos interesantes de quienes se colocan como “capacitadores de capacitadores” —los autores chilenos, por ejemplo— destacan la novedosa institu-

⁹ Sobre la aparición y modificación de las leyes penales, también puede consultarse Porte Petit, Celestino (1965). *Evolución legislativa penal en México*. México: Editorial Jurídica Mexicana.

¹⁰ Por ejemplo la del catedrático Carrancá y Rivas, Raúl (2010). *Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2008 en materia de justicia penal y seguridad pública. Variaciones críticas*. México: Porrúa.

ción del Ministerio Público que adoptaron en Chile en 1997. Esto es, noventa y cuatro años después de lo que se hizo en México. A su vez, estos “capacitadores de capacitadores” fueron capacitados en su momento por instituciones patrocinadas por Estados Unidos. Algo que debemos destacar es que sustancialmente se ha enfocado esta capacitación en la parte adjetiva del Derecho Penal, lo que se traduce en un Derecho motivado por el pragmatismo¹¹.

No se puede entender la naturaleza del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, sin observar el discurso de la política criminal a la que pertenece. Se adopta un nuevo sistema de justicia penal cuyos pasos —lentos— han sido dictados desde muy distintos ámbitos. Es interesante revisar los motivos que han generado los cambios en las leyes penales de nuestro país. Algunas cosas cambian para no cambiar.

Uno de los grandes aciertos ha sido unificar el procedimiento; lo ideal sería lograr la unificación del Código Penal, cuyas resistencias han permitido la existencia de distintas penas para las mismas conductas o la sanción de algunas conductas específicas en unas cuantas entidades.

Se han copiado instituciones y se ha experimentado en distintos estados. Los resultados han sido menospreciados de manera sistemática por sus críticos, y las leyes complementarias para que funcione el sistema no han estado debidamente sincronizadas. Tampoco se han disminuido

¹¹ Arsenio Oré Guardia escribe, respecto de la implementación del nuevo sistema de justicia en Perú:

El nuevo Código Procesal Penal, promulgado el 28 de julio de 2004, introduce cambios sustanciales en el modelo procesal penal peruano; implica el tránsito de un modelo inquisitivo reformado a uno de corte acusatorio adversarial.

Este modelo tiene un fuerte componente de oralidad y debate contradictorio que a su vez demanda un desempeño totalmente diferente a lo que estamos acostumbrados los operadores del sistema penal, fiscales, jueces y abogados.

Para entender a cabalidad el rol que le corresponde al fiscal, al abogado defensor y al Juez, hay que tener claro el modelo que asume el código; esto es, un modelo acusatorio adversarial. Es acusatorio, fundamentalmente, porque existe una distribución de roles. El fiscal está a cargo del ejercicio de la acción penal, la denuncia y acusación, la investigación y la carga de la prueba. Al defensor le corresponde oponerse a la pretensión punitiva que demanda el fiscal, mientras que al Juez le corresponde decidir. Es adversarial porque la investigación y juzgamiento se realizan bajo el principio de contradicción entre el fiscal y el abogado defensor. La adversariedad se manifiesta en diversos actos procesales. El fiscal y el abogado son partes, tienen sus propios objetivos e intereses. Si el fiscal ha formalizado la investigación o ha acusado, busca la condena, y el abogado la absolución; a no ser que se hayan avenido a la terminación anticipada o a la negociación (Oré y Loza, s/f).

las penas en el gran catálogo de delitos para que puedan funcionar adecuadamente las salidas alternas. No debemos olvidar que el juicio oral —que ha sido el tema central al referirse al nuevo sistema— debe ser la última opción para el justiciable, de lo contrario pronto veremos la saturación de esta propuesta de justicia y la postergación de juicios en una larga agenda.

La gradualidad de la implementación del nuevo sistema de justicia en el ámbito federal estima que para 2016 se haya realizado por completo, dejando para la última etapa entidades como el Distrito Federal y el Estado de México, junto con ocho estados más, lo que podría implicar que quede rebasada la fecha límite de la implementación misma.

Durante el siguiente año podremos observar la serie de ajustes y reformas que habrá de sufrir el Código Nacional de Procedimientos Penales. Se trata de un código a prueba, que deberá contrastarse con la realidad del litigio. Al tiempo.

Bibliografía

Carrancá y Rivas, R. (2010). *Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2008 en materia*

de justicia penal y seguridad pública. Variaciones críticas. México: Porrúa.

Correa García, S. J. (2001). *Historia de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.* México: Porrúa.

Díaz de León, M. A. (2005). *Historia del Derecho Penal y Procesal Penal mexicanos*, tomo I. México: Porrúa.

Franco Guzmán, R. (1976). "75 años de Derecho Penal en México". *LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derecho Penal*, vol. I. México: Imprenta Universitaria. 139-166.

González de la Vega, F. (2002). *El Código Penal comentado.* México: Porrúa.

Jiménez Huerta, M. (2000). *Derecho Penal Mexicano*, tomo I. México: Porrúa.

Margadant, Guillermo F. (1999). *Introducción a la historia del Derecho mexicano.* México: Esfinge.

Oré Guardia, A. y Loza Ávalos, G. (s/f). *Teoría del caso.* Disponible en <<http://stj.col.gob.mx/STJ/archivos/Teoria%20del%20Caso%20Peru.pdf>>.

Porte Petit, C. (1965). *Evolución legislativa penal en México.* México: Editorial Jurídica Mexicana.

Ruiz Harrel, R. (2001). *Código Penal Histórico.* INACIPE.

