

## LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL

José OVALLE FAVELA<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Motivo*. II. *Introducción*. III. *La reforma orgánica*. IV. *La reforma procesal*. V. *El proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas*.

### I. MOTIVO

En 1969, cuando estudiaba en la Facultad de Derecho de la UNAM, conocí al autor, Sergio García Ramírez, por la lectura de su excelente libro *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, que le publicó la Coordinación de Humanidades de la UNAM en 1967, así como de sus muy interesantes artículos sobre el constitucionalismo social incluidos en los primeros números de la nueva serie del *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Después, en 1972, tuve la oportunidad de conocer personalmente al doctor Sergio García Ramírez cuando fue designado subsecretario del Ramo de la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional, en la que yo prestaba servicios como asesor jurídico del subsecretario de Bienes Inmuebles y de Urbanismo. Le había enviado una reseña que había escrito sobre la reforma penal de 1971, en la que el doctor García Ramírez tuvo una intervención fundamental. A los pocos días, el doctor García Ramírez me llamó para agradecerme el envío y para invitarme a platicar sobre el tema de la reseña. Me preguntó sobre la hora en que yo salía de la Secretaría y le respondí que a las 21:00 horas. A esa hora lo espero, me dijo, para no quitarle tiempo a la Secretaría. Me recibió exactamente a esa hora. Platicamos durante treinta minutos sobre la reforma penal y sobre la vocación por la investigación. Iniciamos desde entonces una relación de amistad y

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones de la UNAM.

aprecio que se ha acrecentado con el transcurso del tiempo, de la que he aprendido mucho y de la que siempre me he sentido muy orgulloso.

Por esta razón, cuando el doctor José Luis Soberanes Fernández, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, me invitó a colaborar en esta obra, no tuve la menor duda en aceptar, para testimoniar mi admiración y aprecio al gran jurista, humanista y hombre de acción que es don Sergio García Ramírez.

En este artículo me voy a ocupar de las orientaciones fundamentales que debe seguir la reforma de la justicia penal en nuestro país. En la introducción, me referiré a los graves desafíos que ha venido planteando la ola de violencia que ensombrece el horizonte de nuestro país. Después, esbozaré las líneas principales de la reforma orgánica del Ministerio Público y de la reforma del proceso penal. Al final, analizaré algunos contenidos del proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas para el procedimiento penal.

## II. INTRODUCCIÓN

Hay graves signos de violencia en nuestro país. Por un lado, la violencia de los delincuentes que asaltan, lesionan y asesinan en las calles; la violencia de los narcotraficantes, de los secuestradores y del crimen organizado. Hay también violencia en las protestas callejeras, en los enfrentamientos entre vendedores ambulantes, en los atracos de pseudomanifestantes. La ha habido en el seno mismo de la Cámara de Diputados, en donde los golpes y los insultos sustituyeron a las razones y a las deliberaciones. Pero también ha habido violencia en los operativos policiacos llevados a cabo entre julio y noviembre de 1997, en los que se ha detenido a personas sin orden de aprehensión y se han allanado domicilios sin órdenes de cateo; hay un número considerable de jefes y agentes de la policía preventiva acusados de ejecutar a seis personas detenidas en la colonia Buenos Aires. El 22 de diciembre de 1997 se perpetró, en Acteal, municipio de Chenalhó, Chiapas, la masacre de cuarenta y cinco indígenas tzotziles: un bebé, catorce niños, veintiuna mujeres y nueve hombres. Por la probable responsabilidad de este crimen ejecutado con saña y crueldad, han sido consignados hasta ahora el presidente municipal de Chenalhó y alrededor de cuarenta personas más. En Ocosingo, Chiapas, el 12 de enero de 1998 agentes de la policía de seguridad del estado de Chiapas dispararon contra un grupo de indígenas que se manifestaban en

contra de la violencia, asesinando a una mujer y lesionando a un bebé y un joven. Por estos hechos de violencia, se consignaron a veintidós agentes de la policía. Hay lamentablemente una gravísima propensión hacia la violencia.

Frente a la violencia, hay voces que proponen como única solución una mayor violencia; desde los linchamientos y ajusticiamientos hasta la reimplantación de la pena de muerte. En el fondo de estas propuestas, hay una renuncia o una negación a resolver los conflictos de la violencia por medio de la razón; una confesión de incapacidad para encontrar soluciones; y hasta un cierto gusto o placer por el empleo de la violencia. Pero no se requiere conocer demasiado la historia para saber que responder con violencia a la violencia no es sino prolongar un círculo vicioso. Ni la ley del Talión ni la pena de muerte han sido medios adecuados para solucionar los problemas de la delincuencia. La pena de muerte se aplicó desde las primeras civilizaciones hasta el siglo XVIII y no logró abatir en modo alguno la criminalidad. Es una barbarie inútil que sobrevive sólo en los Estados Unidos de Norteamérica y en algunos otros países más atrasados, pero igualmente propicios a la violencia. Si algo se ha hecho en la historia es matar: en las guerras, en las conquistas, en el crimen. No en vano Hegel definió la historia como un “inmenso matadero”.

Por eso pienso que la solución a los problemas de la violencia no puede consistir en que cada quien se haga justicia por propia mano, en el empleo de la violencia privada, ni en que el Estado persiga el delito por medio del delito; que al crimen del delincuente agregue el crimen del Estado. Para evitar la justicia por propia mano, es indispensable que toda persona afectada por un delito tenga la seguridad de que se le hará justicia por parte de órganos del Estado que cumplan con eficiencia sus funciones de investigar y perseguir los delitos, como debe ser el caso del Ministerio Público, y de conocer y juzgar cada acusación, por parte de tribunales independientes e imparciales. Es claro que debe importar más la prevención del delito que su sanción; que el Estado debe establecer medidas que prevengan, impidan o al menos dificulten la comisión de los delitos, particularmente a través de la vigilancia que debe ejercer la policía preventiva en los lugares en los que haya mayor incidencia delictiva. Pero una vez cometido el delito, debe investigarse y perseguirse a los responsables para que se les sancione.

### III. LA REFORMA ORGÁNICA

La reforma de la justicia penal es, primer término, la transformación de los órganos de la investigación y la persecución, el Ministerio Público y la Policía Judicial, así como la de los tribunales. En el Poder Judicial de la Federación esta transformación se inició con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, que introdujo el Consejo de la Judicatura federal como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de los órganos de dicho poder, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que consolidó las bases de la carrera judicial, las cuales han sido desarrolladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 1995.<sup>2</sup> En algunas entidades federativas también ya se ha iniciado este proceso de transformación, pero es preciso continuarlo y profundizarlo para asegurar tanto la *independencia orgánica* del Poder Judicial, como la *independencia funcional* de cada juez, y establecer sistemas institucionales eficaces para exigir la responsabilidad de los jueces.<sup>3</sup>

La reforma estructural del Ministerio Público todavía se encuentra pendiente. Desde la reforma porfirista de 1900, el Ministerio Público fue sustraído del Poder Judicial y quedó convertido en una dependencia del Poder Ejecutivo, sujeta a las vicisitudes y deficiencias de la administración pública. La estructura vertical y burocrática de las procuradurías de justicia propicia que los cambios de titular se traduzcan en cambios de funcionarios y programas, que inevitablemente impiden dar una adecuada

2 Sobre la reforma judicial de 1994, *vid.* Aguinaco Alemán, José Vicente, *El nuevo Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997; Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, en VV.AA., *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Senado de la República, 1997, pp. 139-187, el cual también fue publicado de forma separada por el Consejo de la Judicatura Federal, en el mismo año de 1997; Fix-Zamudio, Héctor, y Fix Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Cuadernos para la reforma de la justicia núm. 3, 1996; García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996; Melgar Adalid, Mario, “La reforma judicial mexicana, notas sobre el Consejo de la Judicatura Federal”, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, UNAM-Consejo de la Judicatura Federal, 1995, pp. 21-36, y Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997. También pueden consultarse los artículos publicados en la revista *Ars Iuris* de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 13 de 1995, dedicado especialmente al tema.

3 Sobre la distinción entre independencia judicial orgánica y funcional, *cfr.* Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso (artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política)*, México, McGraw-Hill, 1995, pp. 296-298, y Ovalle Favela, José, “Cuatro retos de la administración de justicia en México”, en VV.AA., *op. cit.*, nota 2, pp. 237-239.

continuidad a sus tareas en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal.

La evolución del Ministerio Público mexicano ha oscilado entre el modelo francés y el norteamericano. De Francia tomamos el nombre y las funciones principales de la institución. La reforma fundamental de 1900 a la Constitución de 1857 trató de seguir el modelo francés, al sustraer al Ministerio Público del Poder Judicial para colocarlo dentro del Poder Ejecutivo. Pero nos quedamos en la reforma porfirista de 1900: nuestro Ministerio Público no ha cambiado sustancialmente desde entonces, y ha quedado al margen de la evolución que ha tenido esta institución en otros países. La Constitución de 1917 fortaleció el papel del Ministerio Público en el proceso penal, pero conservó su ubicación y estructura dentro del Poder Ejecutivo.

En la propia Francia, si bien el Ministerio Público se mantiene formalmente dentro del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, la institución ha venido adquiriendo una situación de mayor independencia y profesionalismo. Por un lado, los aspirantes a ingresar al Ministerio Público deben aprobar los cursos de especialización de la Escuela Nacional de la Magistratura, por lo que deben tener una preparación equivalente a la de los aspirantes a jueces y magistrados. Los funcionarios del Ministerio Público son designados por el Consejo Superior de la Magistratura a través de concursos de oposición. La integración de este Consejo es diferente, según se trate de concursos para jueces y magistrados del Poder Judicial o de funcionarios del Ministerio Público. Una vez designados por concurso de oposición, los miembros del Ministerio Público adquieren el doble carácter de funcionarios administrativos sujetos a las relaciones de jerarquía propias de la institución, pero también de magistrados, lo que significa que cuentan con la estabilidad, los derechos y las obligaciones equivalentes a los que tienen los jueces y magistrados del Poder Judicial. Habría que agregar que el jefe del Ministerio Público es un funcionario de carrera, pues es el procurador general ante la Corte de Casación.<sup>4</sup>

En Italia, la independencia del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo es todavía más clara. Por una parte, la Constitución de 1947

<sup>4</sup> Cfr. Guarneri, Carlo, *Pubblico ministero e sistema politico*, Padua, CEDAM, 1984, pp. 87-106; Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Modelos de gobierno del Poder Judicial", *op. cit.*, nota 2, pp. 196-200; Perrot, Roger, *Institutions judiciaires*, 4a. ed., París, 1992, pp. 262-276, y Pouille, André, *Le pouvoir judiciaire et les tribunaux*, París, Masson, 1985, pp. 252-259.

dispone que los miembros del Ministerio Público gozan de las garantías establecidas en su favor por el ordenamiento judicial, que son prácticamente las mismas que las de la magistratura, y ordena que la ley asegurará la independencia del Ministerio Público. Por otra parte, el Consejo Superior de la Magistratura también se encarga de la selección, designación, promoción y disciplina de los magistrados del Ministerio Público, y los ha venido sustrayendo progresivamente de la influencia del Ministerio de Justicia. Ha defendido tanto la independencia de la magistratura como la del Ministerio Público. Prácticamente se ubica éste dentro del Poder Judicial.<sup>5</sup>

Tanto nuestro Ministerio Público federal como el de cada entidad federativa están muy distantes de esta evolución y más bien se han aproximado al modelo norteamericano que da a esta institución una clara orientación política, la cual es congruente con su propio sistema jurídico y político. Hay estados de la Unión Norteamericana en los que se llega al absurdo de elegir por voto popular a los fiscales. Pero en Norteamérica hay un sistema jurídico muy diferente, que corresponde a la tradición del *Common Law*. Por eso, no es extraño que muchos de los trasplantes que se han hecho a nuestro derecho tengan en nuestro país una función muy distinta, resulten inadecuados o acaben finalmente por ser suprimidos. En el momento de que se decida transformar sustancialmente nuestro Ministerio Público, habría que considerar las experiencias de países que han evolucionado dentro de la tradición jurídica romana germánica, que es a la que más nos aproximamos.

Por tanto, nos parece muy acertada la propuesta que hace tiempo formuló el maestro Héctor Fix-Zamudio:

El Ministerio Público en sentido estricto debe independizarse del Poder Ejecutivo, ya que la función esencial que realiza tiene carácter judicial y no administrativo; ya sea que se le incorpore o no al Poder Judicial como ocurre en algunos ordenamientos contemporáneos, de todas maneras sus miembros deben gozar de las mismas garantías de autonomía, estabilidad, promoción y

5 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", en Ovalle Favela, José (coord.), *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, pp. 99-102; Gaito, Alfredo, "El Ministerio Público. Organización y funcionamiento en Italia", en VV.AA., *Justicia y sociedad*, México, UNAM, 1994, pp. 339-353, y Guarneri, *op. cit.*, nota 4, pp. 19-46.

remuneración, que se han conferido a los jueces, y que en nuestro ordenamiento necesitan todavía de perfeccionamiento.<sup>6</sup>

#### IV. LA REFORMA PROCESAL

Pero la reforma de la justicia penal es, además, la transformación de nuestro proceso penal que, a pesar de las reformas liberales y democráticas introducidas en las Constituciones de 1857 y 1917, conserva todavía rasgos inquisitorios, que son legado de la herencia colonial, producto sobre todo de la experiencia de cerca de tres siglos del Tribunal de la Inquisición, desde el siglo XVI al XVIII, y que se prolonga todavía en el siglo XVIII con el Tribunal de la Acordada (*vid. infra*, nota 6). El propósito de los Constituyentes de remontar el procedimiento inquisitorio no se ha podido alcanzar de forma definitiva, sobre todo porque no han podido separarse con precisión las funciones de acusar y de juzgar. Bajo la vigencia de la Constitución de 1857, se trató de adaptar de Francia la figura del juez de instrucción, pero en nuestro país se le distorsionó. En Francia, el juez de instrucción, como órgano del Poder Judicial, tiene la función fundamental de autorizar las medidas coercitivas (detenciones, cateos, etcétera) que solicite el Ministerio Público, y de resolver si las investigaciones realizadas por éste reúnen los requisitos legales para que pueda iniciarse el proceso penal ante un tribunal distinto del juez de instrucción. Hay dos reglas fundamentales: el juez de instrucción en ningún caso investiga ni conduce la investigación, pues estas actividades le corresponden al Ministerio Público, y el juez de instrucción en ningún caso conoce del proceso penal, pues éste debe someterse al conocimiento de un tribunal distinto.

La adopción del juez de instrucción en nuestro país no cumplió con ninguna de estas dos reglas: nuestro juez de instrucción del siglo pasado sí investigaba y conducía la investigación y, además, era el que conocía y resolvía el proceso penal. Era el investigador, el acusador y el juzgador. Por eso, Venustiano Carranza afirmó, en el mensaje que pronunció el 1 de diciembre de 1916 en la apertura de sesiones del Congreso Constituyente, que los jueces mexicanos habían sido, desde la consumación de la Independencia hasta esa fecha, “iguales que los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las prue-

<sup>6</sup> Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 5, p. 142.

bas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda desnaturaliza las funciones de la judicatura”. Para superar esta distorsión, Carranza propuso que se atribuyera al Ministerio Público “la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes” (en cumplimiento de las respectivas órdenes judiciales de aprehensión).<sup>7</sup>

Pero desde 1917 se ha venido dando una tendencia a incrementar las facultades del Ministerio Público y a darle un mayor contenido y alcance a la averiguación previa, que ha acabado por convertir a este órgano en un investigador-juzgador y a la averiguación previa, en prácticamente un juicio previo al proceso penal, en el que el Ministerio Público asume el doble papel de *investigador* de los datos que conduzcan a probar la comisión de los delitos y la probable responsabilidad de su autor, así como de *juzgador* de las pruebas que recabó para acreditar *todos* los elementos del delito y la probable responsabilidad. La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993 a los artículos 16 y 19 de la Constitución fue la consolidación de esta tendencia: facultó al Ministerio Público para ordenar la detención del inculcado en casos de urgencia, sin necesidad de autorización judicial previa, y prácticamente determinó que durante la averiguación previa deban acreditarse todos los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado.

De este modo, cuando el Ministerio Público consigna una averiguación previa ante un juez para que *se inicie un proceso*, ya debe haber reunido previamente las pruebas que acrediten *todos* los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado. Como resultado de esta tendencia, la prueba de todos los elementos del tipo y de la probable responsabilidad debe darse en la fase de averiguación previa, ante un funcionario como el Ministerio Público que carece de las garantías judiciales y que actúa con muy amplios márgenes de discrecionalidad y sin las garantías plenas de un proceso. En cambio, el proceso penal se inicia cuan-

7 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, México, Porrúa, 1973, pp. 753. El propio Carranza sostenía que “el procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana ha quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado en mejorarla”. *Ibidem*, p. 752.

do con las pruebas obtenidas en la averiguación previa han quedado acreditados todos los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, lo cual significa que el auto de formal prisión o de sujeción al proceso se convierte prácticamente en una especie de *sentencia penal condenatoria dictada al inicio del proceso*, y cuyos efectos quedan sujetos a la condición de que en el proceso no se desvirtúen las pruebas recabadas por el Ministerio Público en la averiguación previa. Por eso, en nuestro país, el principio de presunción de inocencia no tiene en modo alguno el sentido que debe tener en todo proceso penal liberal: ¿qué inocencia puede presumirse de una persona contra la que el juez ha dictado una resolución en la que se sostiene que han quedado probados todos los elementos del tipo penal en que incurrió, así como su probable responsabilidad?

Aunque aparentemente esta tendencia tiene por objeto proporcionar la seguridad jurídica de que no podrá iniciarse un proceso sin contar con las pruebas que acrediten todos los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculpado, finalmente ha tenido la evidente consecuencia de incrementar en exceso el papel del Ministerio Público y de la averiguación previa, al grado de llegar a convertir al primero en un investigador-juzgador y a la segunda, en un verdadero juicio previo en el que el Ministerio Público obtiene, sin las garantías plenas de un proceso, todas las pruebas, o al menos las más importantes, que servirán para determinar no sólo si debe *iniciarse un proceso penal* ante el juzgador, sino si debe o no *condenarse en la sentencia al inculpado*.

Prácticamente los mismos requisitos que establece el artículo 16 de la Constitución para que pueda librarse una orden judicial de aprehensión (que es sólo la determinación para que pueda asegurarse a una persona, a fin de *iniciar un proceso penal* contra ella) son los que exige el artículo 19 de la propia Constitución para que dicte el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso (*resoluciones que autorizan el inicio propiamente del proceso* y precisan el *objeto* sobre el que recaerá), y son también los mismos en los que suelen fundarse las sentencias definitivas, *con las que se pone término al proceso penal*, al menos en la primera instancia. No es en modo alguno casual encontrar en estas sentencias la misma motivación utilizada en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, y aun en la orden judicial de aprehensión.

Esta tendencia finalmente ha acabado por invertir la función de las etapas principales del enjuiciamiento penal: a la *averiguación previa* (que

sólo debería ser una investigación que aporte los elementos necesarios para determinar si es necesario iniciar un proceso penal) la ha convertido en un *verdadero juicio* cuyos resultados determinan no sólo el inicio de un proceso penal, sino el sentido mismo del proceso y de la sentencia que se dictará a su terminación; y al *proceso penal* (que debiera ser la etapa central en la que se practiquen, en audiencia pública y con todas las garantías judiciales y procesales, las pruebas en que pueda fundarse la sentencia), lo ha trastocado en una *fase de mera revisión* de las pruebas recabadas en la averiguación previa o de ampliación de dichas pruebas.

Para poder superar los rasgos inquisitorios que todavía conserva nuestro enjuiciamiento penal y separar con toda precisión las funciones de los sujetos procesales que intervienen en el mismo, es indispensable que el papel del Ministerio Público durante la averiguación previa se limite a *recabar las pruebas que sean esenciales para poder iniciar el proceso penal*, a fin de que las pruebas que acrediten los elementos del tipo y la responsabilidad del inculcado sólo puedan ser aportadas por el Ministerio Público *durante el proceso penal*, ante jueces independientes e imparciales, con todas las garantías procesales del contradictorio, la publicidad, la igualdad de las partes, el derecho de defensa, el derecho a la prueba, etcétera. Para tal fin, es preciso que se establezca claramente la carga y el deber del Ministerio Público que consiste en *probar durante el proceso* los hechos imputados y la culpabilidad del acusado, que sólo debe tener la carga de probar los hechos en que funde su defensa. La sentencia que dicte el juzgador debe basarse en las *pruebas aportadas durante el proceso penal*, y sólo podrá tomar en cuenta pruebas obtenidas en la averiguación previa, cuando se trate de pruebas *irrepetibles o urgentes*.<sup>8</sup>

También cabría considerar la pertinencia de que, para evitar que el Ministerio Público se constituya en acusador y juzgador durante la averiguación previa, tuviese que solicitar a un juzgador con funciones similares al juez de instrucción, al que podría llamarse *juez de la averiguación previa*, autorización para poder ejecutar todas las medidas coercitivas de la libertad, y que el mismo juzgador fuese quien autorizara al Ministerio Público la apertura del proceso penal, de acuerdo con los resultados ob-

8 Ésta es la tendencia del sistema acusatorio que emerge de los nuevos ordenamientos procesales hispanoamericanos, como lo ha puesto de manifiesto Ada Pellegrini Grinover, en su trabajo "O modelo acusatório de instrução penal como garantia dos direitos humanos", *Temas de derecho procesal (Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal)*, México, UNAM, 1996, pp. 293-303.

tenidos en la averiguación previa. Este juzgador, por supuesto, no tendría ninguna intervención posterior en el proceso.

Por último, la reforma procesal penal también deberá revalorar el papel del ofendido, tanto en la averiguación previa como en el proceso, otorgándole mayores facultades para aportar pruebas y para impugnar omisiones y resoluciones, sin limitar estas facultades a la reparación de los daños y perjuicios causados por el delito.<sup>9</sup>

## V. EL PROYECTO DE REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS

Una comisión de expertos ha venido preparando un proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas para el procedimiento penal. En caso de que los órganos competentes de las Naciones Unidas decidan aprobar el proyecto, las reglas establecerán las garantías mínimas que la legislación de cada país deberá reconocer para las personas cuyos derechos se vean afectados por el procedimiento penal, por lo que conciernen tanto al inculpado y su defensor como al ofendido por el delito. La comisión de expertos se ha reunido en Palma de Mallorca en sesiones que ha celebrado varios años a partir de 1990, convocados por el Instituto Universitario de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, la Consejería Adjunta de la Presidencia del Gobierno Balear y la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de Naciones Unidas, con sede en Viena.

En el proyecto de reglas mínimas pueden encontrarse algunas propuestas que podrían contribuir a corregir algunas distorsiones de nuestro enjuiciamiento penal. En la regla 2, inciso 1, se establece como principio general que “las funciones investigadora y de persecución estarán estrictamente separadas de la función juzgadora”. En la regla 18, inciso 1, se señala, como regla general, que “sólo una autoridad judicial ajena a la investigación podrá dictar medidas procesales que impliquen una limitación de los derechos de la persona”. Y en la regla 29, inciso 1, que “todas las pruebas habrán de ser practicadas ante el tribunal sentenciador”.

9 Cfr. García Ramírez, Sergio, “El ofendido en el proceso penal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 85, enero-abril de 1996, pp. 161-195; García Ramírez, Sergio, “la reivindicación del ofendido: un tema de la justicia penal”, *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. 1, núm. 1, febrero de 1996, pp. 13-37, y Lima, Ma. de la Luz, “El derecho victimal”, *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. 1, núm. 1, febrero de 1996, pp. 19-32.

La primera pregunta que puede hacerse frente a este proyecto de reglas mínimas consiste en si es posible establecer este tipo de reglas para regir el procedimiento penal en cualquier país. Una visión muy nacionalista de la justicia penal tendería a negar esa posibilidad, afirmando que forma parte de la soberanía de cada nación la regulación del procedimiento penal, por lo que cada país debe establecer su propio procedimiento, con base en sus propias y exclusivas circunstancias. Pero esa visión parece desconocer la historia de nuestro propio procedimiento penal, en donde hay instituciones que no tienen orígenes internos, como el Ministerio Público, que proviene de Francia; el amparo contra actos privativos de libertad, que se basó en buena medida en el *writ of habeas corpus* norteamericano, como lo reconoció el propio Ignacio Vallarta; el amparo contra sentencias judiciales, que recibió la influencia del recurso de casación de origen francés, etcétera.

Una perspectiva ultranacionalista de la justicia penal, además de carecer de fundamentos históricos, condenaría al procedimiento penal a la involución, a mantenerlo al margen de cualquier avance y a desaprovechar las experiencias de los países que han tenido mayores progresos en esta materia. Con todas las diferencias que pueden darse en cada país, los problemas esenciales de la justicia penal son sustancialmente los mismos: ¿cómo perseguir a los delincuentes con eficacia y con respeto de los derechos humanos? ¿Cómo investigar los delitos de la manera más eficiente? ¿Cómo juzgar imparcialmente la comisión de delitos? ¿Cada país debe tener una respuesta única y exclusiva a estos problemas? ¿No es posible encontrar reglas mínimas que cada país pueda adoptar de acuerdo con sus propias circunstancias?

Me parece evidente la respuesta afirmativa a esta última pregunta. La segunda cuestión es si el proyecto de reglas mínimas es el producto de teorías y abstracciones ajenas a la evolución del procedimiento penal en el mundo; si se trata de la obra de iluminados, que tuvieron la ocurrencia de inventar de la nada estas reglas mínimas: ¿cómo se les ocurrió establecer que el inculpado debe tener derecho a un juicio oral y público, ante jueces independientes e imparciales? ¿De dónde sacaron que en “el juicio oral se practicarán con plenitud todas las pruebas tendentes a acreditar los hechos imputados y también las que contribuyan a demostrar la inocencia del acusado”? ¿En qué se basaron para recomendar “a los Es-

tados la creación de fondos para la reparación a las víctimas o a los perjudicados por el delito”?

No son, desde luego, ideas nuevas ni personales de los autores del proyecto. Son los ideales de los pensadores de la Ilustración europea, de Montesquieu, Beccaria y Voltaire; son las reclamaciones que recibieron los Estados Generales en Francia, en víspera de la Revolución; son las bases de las profundas transformaciones que promovió y difundió la Revolución francesa para abolir el procedimiento inquisitorio y la tortura, y para tratar de establecer un proceso penal acusatorio, público y oral, que se celebre ante un tribunal independiente e imparcial, en el que la acusación y la defensa tengan iguales oportunidades y en el que se respeten plenamente los derechos humanos; son, en una palabra, las orientaciones fundamentales que han seguido los Estados democráticos en la búsqueda de un proceso penal civilizado. Por eso pienso que el proyecto de reglas mínimas, con independencia de que llegue o no a aprobarse, contiene bases que deben tenerse en cuenta cuando se intente transformar sustancialmente nuestro enjuiciamiento penal. Si la tradición inquisitoria no nació de una invención prehispánica ni novohispana, sino de una tendencia común que se intensificó en España y sus dominios, nada impide conocer y aprovechar las experiencias de otros países y organizaciones que han buscado transformar el procedimiento inquisitorio en un proceso acusatorio.