

| | |
|---|----------|
| I. PROGRESIÓN PENAL | 1 |
| Regulación hasta el Código de 1931 | 1 |
| Etapa prehispánica | 1 |
| Etapa colonial | 2 |
| México independiente, hasta el Código de 1871 | 3 |
| Código de 1871 | 4 |
| Trabajos de revisión de 1912 | 6 |
| Código de 1929 | 7 |
| Código de 1931 | 8 |
| Proyectos y reformas | 9 |
| El problema de la unidad penal | 14 |
| Panorama | 14 |
| Ejecución penal | 15 |
| Procuración de justicia | 16 |

I. Progresión penal

REGULACIÓN HASTA EL CÓDIGO DE 1931

Etapa prehispánica

México prehispánico, dividido en reinos y señoríos, tuvo una dispersa y severa legislación penal. A menudo, se previno la pena de muerte. Otras sanciones frecuentemente consideradas fueron la esclavitud, los castigos corporales, el destierro, la confiscación, e inclusive ciertas formas de privación de la libertad en el *teipiloyan*, para deudores y reos exentos de la pena capital; el *cauhcalli*, para responsables de delitos graves; el *malcalli*, para prisioneros de guerra, y el *petlacalli*, para reos acusados de faltas leves. Ofrece especial importancia la ordenanza penal de Texcoco, atribuida a Nezahualcóyotl. De las normas y prácticas penales dan cuenta diversos textos indígenas que han llegado hasta nuestros días, y las crónicas de los conquistadores.

Es común afirmar que nada o casi nada del derecho precortesiano ingresó en el orden jurídico moderno. Sin embargo, hubo presencia indígena en la forma de entender y de aplicar el derecho: en el español y en el indiano —dictado para las colonias españolas, especialmente y el cual se expediría en la nación independiente—. Algunos historiadores advierten sobre la coexistencia, casi en paralelo, de dos sistemas de regulación del comportamiento: uno, que resulta de la experiencia indígena y la legislación española que procuró establecer el puente entre ambos mundos que entraban en mestizaje; otro, tomado fielmente del régimen jurídico de Occidente. Este hecho singular contribuye a explicar las peculiaridades de nuestra práctica jurídica.

En otra oportunidad se señaló que más que ingresar al mundo de los preceptos, la cultura indígena intervino en el gobierno de la conducta. Para ello, se siguió un camino diferente y a largo plazo. Porque no se pudo hacer otra cosa, esparció en el espíritu lo que no quedó recogido en el precepto.

La diferencia de costumbres o el rezago de grupos étnicos —pero no sólo de ellos—, han conducido a la adopción de normas que tengan relevancia general o aplicación específica en materia punitiva. Sin perjuicio de lo que digamos adelante, vale recordar aquí el artículo 21 del Código Civil, que atenúa las consecuencias

inequitativas que produce la presunción —un principio de seguridad jurídica— en el sentido de que nadie puede liberarse de sus deberes por ignorancia del derecho. Esa norma tiene su equivalente, hoy día, en el artículo 56 bis del Código Penal, que alivia considerablemente las consecuencias punitivas del delito cuando el responsable actúa bajo lo que se denomina “error de prohibición” (este precepto fue derogado en 1993; el nuevo sistema sobre el error deriva de los arts. 15, fracc. VIII, y 66).

Igualmente, conviene mencionar que nuestro país formuló reserva con respecto al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, suscrito en Viena, en 1971, en lo que respecta a la punición de miembros de grupos étnicos que utilizan plantas alucinógenas en prácticas religiosas ancestrales. Es el caso, principalmente, del uso del peyote por huicholes y tarahumaras.

Es evidente que han perdurado determinados “usos y costumbres” entre los indígenas mexicanos, que componen, según cifras oficiales, no menos de diez por ciento de la población de la República. Esto impone la necesidad de proporcionar soluciones jurídicas razonables, que acepten el “hecho indígena” como un dato relevante y respetable de la realidad mexicana, y al mismo tiempo sostengan la unidad nacional al través de la comunidad jurídica.

Hoy día, el artículo 4 de la Constitución establece ciertos reconocimientos a propósito de la raíz indígena de la nación mexicana. Ahí se alude, entre otras cosas, a la observancia de las costumbres de los grupos étnicos minoritarios, por parte de los órganos jurisdiccionales. Esta disposición aún no tiene desarrollo reglamentario. Hay propuestas —derivadas de los sucesos en Chiapas, protagonizados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)— para modificar o adicionar el artículo 4.

Por otro lado, la legislación procesal recoge diversas prevenciones a propósito de la individualización judicial cuando el inculpado es un indígena. Para este efecto se dispone la presencia de traductores (en realidad, intérpretes y traductores) y la práctica de estudios sobre la cultura del inculpado. Ahora bien, el problema del indígena ante la ley nacional no se resuelve, ciertamente, con la asistencia de traductores. Lo que hay en esta hipótesis es una profunda extrañeza cultural, no apenas una diferencia idiomática.

Etapa colonial

En la Colonia tuvieron vigencia los ordenamientos generales para España, como algunos otros dictados para los dominios ultramarinos. A esto último se le denomina derecho indiano, cuyo cuerpo fundamental es la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, iniciada bajo el reinado de Felipe II, en 1570, y concluida por Carlos II, en 1680. Hubo numerosos fueros, en el doble sentido de estatutos y jurisdicciones.

Rigieron: el Fuero Juzgo, incluido por el rey Fernando III, en el siglo XIII; el Fuero Viejo de Castilla, de 1356; el Fuero Real, de Alfonso X, de 1255; las Leyes

de Estilo, que depuraron las normas del Fuero Real, a fines del siglo XIII; las Siete Partidas (la séptima se ocupa en la materia criminal), comenzadas por el rey Alfonso X el Sabio, en 1255, y sancionadas y publicadas bajo Alfonso XI; el Ordenamiento de Alcalá, de Alfonso XI, de 1348; el Ordenamiento Real, publicado bajo los reyes Fernando e Isabel; las Leyes de Toro, de 1502; la Nueva Recopilación, dispuesta por Felipe II y sancionada en 1567; la citada Recopilación, de las Leyes de los Reinos de las Indias; los sumarios de cédulas, órdenes, provisiones y autos reunidos por Montemayor (1677) y Beleña (1787); las Ordenanzas de Minería, de 1783; las Ordenanzas de Intendentes, expedidas en 1786, y la Novísima Recopilación, de 1805.

Se avecinaba la Independencia cuando se expidió en Cádiz la Constitución Política de la Monarquía Española, del 19 de marzo de 1812. Para el sistema penal interesa principalmente el título V (“De los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal”); y en éste, los capítulos I (“De los tribunales”) y III (“De la administración de justicia en lo criminal”).

México independiente, hasta el Código de 1871

Ocupada la naciente República en su organización política, el derecho penal quedó pendiente hasta bien avanzado el siglo XIX. En consecuencia, se mantuvieron vigentes las normas que lo estaban al producirse la Independencia, en cuanto no estuviera proscrito o regulado por leyes posteriores.

El orden de aplicación, según consta en el *Manual razonado de práctica criminal y médico-legal forense mexicana*, de Rafael Roa Bárcena, publicado en 1860, era el siguiente: disposiciones de los Congresos mexicanos, decretos de las Cortes de España, cédulas y órdenes posteriores a la edición de la Novísima Recopilación, Ordenanzas de Intendentes, Recopilación de Indias, Novísima Recopilación, Fuero Real y Siete Partidas. En los estados se atendía, primero, a lo estipulado por sus propias legislaturas.

Celestino Porte Petit afirma que el primer proyecto penal de la etapa soberana fue el Bosquejo General de Código Penal para el Estado de México, de 1831. Los autores fueron Mariano Esteva, Agustín Gómez Eguiarte, Francisco Ruano y José María Heredia. Constara ese Código de un título preliminar, que recogía la porción general y dos partes (en su conjunto, lo que hoy es la parte especial de un Código Penal): primera, sobre delitos contra la sociedad; y segunda, acerca de delitos contra los particulares.

A ese antiguo documento es preciso añadir el proyecto de Código Criminal de Jalisco, presentado al Congreso de ese estado el 6 de abril de 1831, por el presbítero Francisco Delgadillo. Constaba de sesenta y tres artículos, basados en las ideas penales de la época, las cuales fueron expresamente recogidas en consideraciones previas.

Por decreto del 28 de abril de 1835, se expidió el Código Penal de Veracruz. El artículo 1 de este decreto precisa: “Entretanto se establece el Código criminal

más adaptable a las exigencias del Estado. rejará y se observará como tal el proyecto presentado a la Legislatura el año de 1832.”

Un nuevo decreto, del 15 de diciembre de 1849, confirmó la vigencia del Código y lo modificó o adicionó en algunos puntos, sobre todo en los relativos a conmutación de penas. El Código Penal de Veracruz se iniciaba con el catálogo de penas (art. 1); entre ellas figuraron la pena capital, los trabajos forzados y de policía, el destierro fuera del territorio del estado, la prisión y algunas otras que reflejaban antiguos conceptos penales, como infamia, vergüenza pública y “presenciar la ejecución de las sentencias de reos del mismo delito”.

Hubo luego, también para Veracruz, otros proyectos. Entre ellos figura el de José J. Tornel, de 1851-1852.

Bajo el espurio “Imperio” de Maximiliano, se previó la redacción de un Código Penal, encomendado a Teodosio Lares, Urbano Fonseca y Juan B. Herrera. Se ordenó la traducción y se quiso la vigencia —sin éxito— de los códigos franceses de instrucción criminal y penal, de 1865 y 1866.

Un importante trabajo legislativo se debe a Fernando J. Corona, presidente del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz. Este ilustre jurista recibió la encomienda de redactar proyectos de códigos Civil, Penal y de Procedimientos. Inició su tarea en mayo de 1868, y la concluyó en diciembre del mismo año. A los ordenamientos que formuló se les conoce con el nombre de “Códigos Corona”. Los códigos de Corona fueron expedidos por decreto del gobernador Francisco H. y Hernández, del 18 de diciembre de 1868. Se dispuso un amplio *vacatio legis*, pues comenzaron a “observarse en la sustanciación y decisión de los negocios judiciales desde el 5 de mayo de 1869”.

El Código Penal de Corona se distribuyó en tres libros: el primero se dedicaba a los delitos y a las penas en general; el segundo, a los delitos contra la sociedad, y el tercero, a los delitos contra los particulares y las propiedades. Quedaron consagrados los principios de irretroactividad penal (art. 3), y *nullum crimen nulla poena sine lege* (arts. 3 y 4). Se estimó responsables penalmente a los autores, cómplices, auxiliares y fautores (art. 43). En el catálogo de penas no se incluyó la muerte (art. 79). Se estipuló “la rebaja de la pena a los delincuentes que se arrepientan y enmienden” (arts. 214 a 222). Bajo el rubro “Delitos contra la religión” se estipuló, en realidad, la libertad de creencias; resultaban punibles los actos que alteraran esta facultad y el respeto al culto; se declaró explícitamente la impunidad civil “por causa de apostasía, cisma, herejía, simonía o cualesquiera otros delitos eclesiásticos” (art. 267). Se prohibió la sepultura solemne y las honras públicas en caso de suicidio. También se dispuso: “No se pondrá inscripción alguna en el sepulcro del suicida, y su nombre será borrado de las listas de corporaciones, cuerpos y sociedades públicas del estado, a las cuales hubiere pertenecido.”

Código de 1871

Para la Federación y el Distrito Federal, la primera gran obra legislativa en esta materia fue el Código Penal promulgado por el presidente Juárez el 7 de diciembre

de 1871. Comenzó a regir el 1 de abril de 1872. Originalmente, la Comisión Redactora se integró en 1861 por los licenciados Urbano Fonseca, Antonio Martínez de Castro, Manuel María Zamacona, José María Herrera y Zavala y Carlos María Saavedra. Los comisionados trabajaron hasta 1863. Interrumpidos los trabajos por la intervención extranjera, continuaron en 1868, a cargo de otra comisión —en la que figuraban algunos de los anteriormente comisionados—, constituida según acuerdo del presidente Juárez, por conducto del ministro de Justicia, Ignacio Mariscal. Presidió la Comisión Antonio Martínez de Castro, bajo cuyo nombre se conoce el ordenamiento resultante. Participaron, igualmente, Manuel M. Zamacoña, José María Lafragua, Eulalio M. Ortega e Indalecio Sánchez Gavito.

El Código cuenta con una estupenda exposición de motivos, suscrita por Martínez de Castro el 15 de marzo de 1871, y está organizado en cuatro libros: el primero se refiere a delitos, faltas, delincuentes y penas en general; el segundo, a la responsabilidad civil en materia criminal; el tercero, a los delitos en particular; y el cuarto, a las faltas.

El artículo 14 de la Constitución de 1857 prohibió la expedición de leyes retroactivas y estatuyó el principio de legalidad penal. Con esta base, el artículo 182 del Código de 1871 fijaría una fórmula que habría de llegar hasta la Constitución de 1917:

Se prohíbe imponer por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada en una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, anterior a él y vigente cuando éste se cometa.

Otras garantías o principios penales en el Código de Martínez de Castro: presunción de inocencia del acusado, mientras no se pruebe que cometió el delito (art. 8); la responsabilidad penal no pasa de la persona y bienes del delincuente (art. 33); la aplicación de las penas corresponde exclusivamente a la autoridad judicial (art. 180), que no puede aumentarlas, disminuirlas, agravarlas, atenuarlas o añadirles alguna circunstancia, salvo autorización o prevención de la ley (art. 181).

El Código distinguió entre delitos intencionales y de culpa (art. 6), y estableció la presunción de dolo (arts. 9 y 10) que recogería el Código de 1931, hasta la reforma de 1983. La culpa se dividía en grave y leve (arts. 14 a 16). En el delito intencional se distinguieron cuatro grados: conato, delito intentado, delito frustrado y delito consumado (art. 18). Fueron previstas, desde luego, las excluyentes de responsabilidad penal (art. 34) y las atenuantes y agravantes, divididas en cuatro clases en cada caso (art. 36).

El artículo 92 contuvo la relación de penas de los delitos en general, entre ellas la pena de muerte (fracc. X), y el 93 estableció la de penas de delitos políticos, sin incluir la sanción capital. El artículo 94 agregó las “medidas preventivas” (educación correccional, escuela de sordomudos, hospital, por ejemplo). El ordenamiento que ahora se menciona dispuso la libertad preparatoria (art. 98) y la posibilidad de retención (suprimida del Código Penal de 1931 por la reforma de 1983), hasta por una cuarta parte más del tiempo estipulado de prisión (art. 71).

La responsabilidad civil proveniente del delito, que se declaraba a instancia de parte legítima (art. 308), abarcó restitución, reparación, indemnización y pago de gastos judiciales (art. 301).

Al frente del libro tercero figuraban los delitos contra la propiedad; el primero de ellos, el robo. Bajo el siguiente título de ese libro se contemplaban los delitos contra las personas, cometidos por particulares; enseguida, los delitos contra la reputación; después, la falsedad; a continuación, en sucesivos títulos: revelación de secretos, delitos contra el orden de las familias, la moral pública o las buenas costumbres, delitos contra la salud pública, delitos contra el orden público (entre ellos asonada o motín y tumulto: arts. 919 y 922), delitos contra la seguridad pública, atentados contra las garantías constitucionales, delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, delitos de abogados, apoderados y síndicos de concurso, delitos contra la seguridad exterior de la nación, delitos contra la seguridad interior, y delitos contra el derecho de gentes. El orden de presentación es radicalmente distinto del que adopta el Código Penal de 1931.

Las faltas sólo se castigan cuando han sido consumadas. Se atiende al hecho material y no a la culpa (art. 71).

Trabajos de revisión de 1912

El Código de 1871 rigió hasta 1929. Sin embargo, es importante destacar el mérito del proyecto de reforma de 1912, publicado en 1914, que llevó adelante una Comisión presidida por Miguel S. Macedo. Este jurista redactó la extensa e ilustrada exposición de motivos.

En ella se hizo notar la “enorme importancia” de la “labor en el último tercio de siglo de la criminología y las ciencias penales”. Ésta, empero “casi se ha limitado a destruir las bases del derecho penal clásico, demostrando sus errores y deficiencias”; y “ni aun los más eminentes criminólogos consideran haber elaborado ya un sistema completo y fundado con la solidez necesaria para tomarlo como base de una nueva legislación penal”.

La Comisión —señalan los motivos— tomó como base de su labor respetar los principios generales del Código de 1871, conservar el núcleo de su sistema y de sus disposiciones, y limitarse a incorporar en él los nuevos preceptos o las nuevas instituciones cuya bondad se pueda estimar ya aquilatada, y cuya admisión sea exigida por el estado social del país al presente —tales son, por ejemplo, la condena condicional, la protección a la propiedad de la energía eléctrica, la protección a los teléfonos y su uso— y a enmendar las oscuridades, las incoherencias, las contradicciones, aunque sólo sean aparentes, y los vacíos que han podido notarse en el texto del Código, por más que no afecten a su sistema.

Código de 1929

Entre 1925 y 1926 quedó integrada la Comisión que se ocuparía en preparar el proyecto del nuevo Código Penal para sustituir al de 1871. La presidió José Almaraz, y en la segunda y más importante etapa de sus trabajos la integraron, asimismo, Ignacio Ramírez Arriaga, Antonio Ramos Pedrueza, Enrique C. Gudiño y Manuel Ramos Estrada. La exposición de motivos, debida a Almaraz —cuyo nombre identifica a los códigos sustantivo y adjetivo penales de 1929—, apareció en junio de 1931. Es un vigoroso alegato del autor en favor de la legislación que contribuyó a preparar, severamente criticada por muchos y prontamente sustituida. Un análisis sereno sobre la obra de Almaraz contribuirá a destacar, junto a los desaciertos, muchos méritos innegables; entre éstos, el énfasis en la personalidad del infractor, el tratamiento de la reparación del daño, el concepto de multa, la introducción de la condena condicional, la supresión del jurado, el establecimiento del organismo rector de la ejecución penal (entonces Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social), etc. En la cuenta favorable de aquella legislación —aunque esto ya no fuera una aportación de Almaraz— se halla, asimismo, la abolición de la pena de muerte.

El Código Almaraz fue promulgado el 30 de septiembre de 1929, y comenzó a regir el 15 de diciembre. Cesaría al entrar en vigor el Código que lo sustituyó, el 17 de septiembre de 1931.

Constaba de tres libros: principios generales, reglas sobre responsabilidad y sanciones; reparación del daño; y tipos legales de los delitos.

Como principios esenciales para el régimen penal, este Código sostuvo la responsabilidad penal individual, que no pasa de la persona y bienes de los delinquentes (arts. 33 y 34, con la salvedad de sanciones dirigidas a personas jurídicas colectivas); y el *nullum crimen nulla poena sine praevia lege*:

Nadie podrá ser condenado sino por un hecho que esté previsto expresamente como delito por una ley anterior a él y vigente al tiempo de cometerse; ni podrá ser sometido a sanción que no esté establecida por ella [...].

Los delitos se dividieron en intencionales e imprudencias punibles (art. 12), y se conservó la presunción de intencionalidad delictuosa (arts. 14 y 15). Se distinguió entre el delito consumado y la tentativa (art. 20). El Código Penal de 1929 estableció normas sobre concurso real, denominándolo acumulación (art. 29), y acerca del delito continuo (art. 31, fracc. I); separó del concurso real la hipótesis de ejecución de un solo hecho que viola varias disposiciones (*idem*, fracc. II). Se atribuyó responsabilidad penal a los autores, cómplices y encubridores del delito (art. 36). Además de las excluyentes de responsabilidad (art. 45), mencionó atenuantes y agravantes de cuatro clases (arts. 48 a 63).

El Código Penal de 1929 introdujo la referencia al “estado peligroso”, considerando que en esta hipótesis se encuentra “todo aquel que sin justificación legal cometa un acto de los conminados con una sanción en el libro tercero, aun cuando haya sido ejecutado por imprudencia y no consciente o deliberadamente” (art. 32).

Como se advierte, se trataba de una peligrosidad con delito, cuyas consecuencias serían diversas, obviamente, de la peligrosidad sin delito o predelictiva. Las circunstancias agravantes o atenuantes “determinan la temibilidad del delincuente y la graduación de las sanciones (penas)” (art. 47). El delito es síntoma de temibilidad (art. 161).

Se indicó el objeto de las sanciones: “prevenir los delitos, reutilizar a los delincuentes y eliminar a los incorregibles, aplicando a cada tipo criminal los procedimientos de educación, adaptación o curación que su estado y la defensa social exija” (art. 68). Excluyendo la pena de muerte, el código de 1929 fijó sanciones para los delincuentes comunes, mayores de dieciséis años (art. 69; se denomina segregación a la prisión: *idem*, fracc. VII, y arts. 105 a 113); los delincuentes políticos (art. 70); los delincuentes menores de dieciséis años (art. 71); los delincuentes en estado de debilidad, anomalía o enfermedad mentales (art. 72); y complementarias de las anteriores (art. 73). Fue interesante el régimen de la multa: “La unidad de la multa es la utilidad diaria. Toda multa se expresará por un múltiplo de esta unidad; pero nunca excederá de cien días” (art. 83). El artículo 161 dio la regla general para la aplicación de sanciones, avanzando en el arbitrio judicial.

La reparación del daño formó parte de la sanción proveniente de un delito, y abarcó: restitución, restauración (consistente en “restablecer la cosa detentada, en cuanto fuere posible, al estado que tenía antes de cometerse el delito, y en restablecer al titular en el ejercicio del derecho lesionado”: art. 296) e indemnización (art. 191). La reparación se exigía de oficio por el Ministerio Público, que podría ser desplazado si el ofendido y sus herederos acudían a sustentar la acción. En caso de retiro de los actores particulares, el Ministerio Público reasumía el ejercicio de la acción (arts. 310 a 321).

El libro tercero establecía los tipos penales. Para ello dispuso un orden distante del estatuido en 1871 y cercano al que se adoptaría en 1931. Los primeros tres títulos abordaban, respectivamente, los delitos contra la seguridad exterior de la nación, contra su seguridad interior y contra el derecho internacional. En el título séptimo, “De los delitos contra la salud”, aparecen ya, sancionados moderadamente (segregación de uno a cinco años, para el tipo básico: art. 507), los ilícitos con drogas enervantes; se habla de reclusión en “maricomio para toxicómanos” (art. 525). La primera serie de delitos contra las personas surge en el título decimoprimer, referente a los delitos contra la libertad sexual (atentados al pudor, estupro, violación, raptó e incesto: arts. 851 a 877). Los delitos contra la vida se localizan en el título decimoséptimo (arts. 934 a 1022).

Código de 1931

El Código Penal vigente fue promulgado el 13 de agosto de 1931. En este caso, la calificación de “código vigente”, asociada al ordenamiento de 1931, tiene un valor muy relativo: los cambios son tan numerosos que aquel texto prácticamente ha desaparecido —por lo que toca a sus lineamientos e instituciones fundamentales—

para dar paso a un ordenamiento nuevo, particularmente a raíz de la reforma de 1983. La comisión redactora quedó integrada con José López Lira, José Ángel Ceniceros, Luis Garrido, Alfonso Teja Zabre y Ernesto Garza. El ordenamiento consta de dos libros: el primero se refiere a los aspectos generales de la ley penal, el delito, el delincuente y la pena; y el segundo, a los delitos en particular.

El Código Penal de 1931 no tuvo exposición de motivos previa o simultánea a su expedición. Sirvieron como tales diversos comentarios formulados por sus autores, y principalmente la explicación elaborada por Teja Zabre en mayo-septiembre de 1931. Se dijo entonces que “ninguna escuela, ni doctrina, ni sistema penal alguno puede servir para fundar íntegramente la construcción de un Código Penal. Sólo es posible seguir una tendencia ecléctica y pragmática, o sea práctica o realizable”. La explicación puntualiza:

es preciso convencerse de que, aun cuando las leyes penales son por ahora preventivas y defensivas, sólo cubren un escaso sector en la tarea de la política criminal. Más que un código, la prevención del delito reclama un programa amplísimo de acción económica, social, política, educativa y administrativa. El derecho penal no es sino el instrumento jurídico de esa enorme empresa. Si pretende alcanzar más de lo que lógicamente puede cumplir, pierde fuerza y prestigio.

Entre los lineamientos del Código, la exposición citada menciona: ampliación del arbitrio judicial, disminución del casuismo, individualización de las sanciones, efectividad de la reparación del daño, y simplificación del procedimiento y racionalización del trabajo en las oficinas judiciales.

Se pasa revista a las aportaciones y a las deficiencias de las escuelas clásica y positivista. De cada una, se toman valiosas aportaciones, pero queda sentado que “la tarea principal tenía que consistir en la selección de guías y en la adaptación de los principios a nuestra realidad social, constitucional y económica”. Como fuentes de orientación, se alude al Código de 1871, a los trabajos de revisión de 1912 y a “la parte aprovechable” de las reformas de 1929. En cuanto a la doctrina, los autores extranjeros consultados preferentemente fueron Quintiliano Saldaña, Luis Jiménez de Asúa y Eugenio Cuello Calón.

PROYECTOS Y REFORMAS

Han sido numerosos los proyectos para sustituir el Código de 1931 o para reformarlo en mayor o menor medida. Alcanzaron vigencia muchas y muy importantes propuestas de reforma, cuyo resultado —ya en 1989, cuando se concluyeron los originales para la segunda edición de este compendio, y con mayor razón en 1997— es un Código Penal diferente, en variados puntos fundamentales, del expedido en 1931. Por otro lado, sorteando la difícil cuestión de la unidad penal, se ha pretendido disponer de un prototipo de Código Penal para la República. En este sentido se elaboró un proyecto en 1963.

En 1934, el licenciado Alberto R. Vela presentó un proyecto de reformas al Libro Primero del Código Penal. La Comisión, “plenamente persuadida de que el Código Penal que nos rige es una buena ley, lo aceptó sin discrepancia como la base firme sobre la cual debería fincarse el anteproyecto de reformas [...]”. En 1949 se formuló otro proyecto de reformas por una Comisión, integrada con Luis Garrido, Celestino Porte Petit y Francisco Argüelles. En 1958, Luis Chico Goerne preparó un proyecto del Libro Segundo. En la exposición de motivos se pregunta por la jerarquía de ideales o postulados que la ley penal defiende. Considera que son el hombre, la familia y la nación; en cada caso es preciso tutelar los valores vida, libertad, patrimonio, dignidad, paz y seguridad. De ahí que proponga la ordenación de ilícitos en tres partes: delitos contra la persona, delitos contra la familia y delitos contra la nación. También el de 1958 es un anteproyecto de nuevo Código Penal. La Comisión redactora se constituyó con los abogados Francisco H. Pavón Vasconcelos, Celestino Porte Petit, Manuel del Río Govea y Ricardo Franco Guzmán. Colaboró con ellos el licenciado Jorge Reyes Tayabas.

En 1970, una Comisión compuesta por Julio Sánchez Vargas, Raúl F. Cárdenas y Sergio García Ramírez, preparó un proyecto de reformas que culminó en la modificación del Código Penal, en 1971, acerca de persecución de delitos culposos causados con motivo del tránsito de vehículos, sustitución de sanciones, ejecución penitenciaria, libertad preparatoria y condena condicional. Esta reforma, que abarcó un número relativamente reducido de preceptos, señaló, sin embargo, el camino del porvenir en puntos tan relevantes como la persecución por querrela —esto es, la racionalización en el uso de la vía penal— y el sistema de sanciones.

En 1976 se fundó el Instituto Nacional de Ciencias Penales, al término de una etapa caracterizada por la reforma penal y penitenciaria, no sólo en el discurso político y en las normas de los códigos, como es frecuente, sino también en la realidad. Ese Instituto estaba llamado a ser el eje de la investigación y la docencia especializadas en una triple vertiente: ciencias jurídico-penales, criminología y criminalística. Al cabo de quince años de fructífera vida, fue suprimido, sin razón verdadera. El entuerto lastimó el desarrollo de las ciencias penales en México e hizo perder muchos avances alcanzados gracias al trabajo del Instituto. Afortunadamente, el 11 de abril de 1996 se dispuso la reapertura del Instituto, mediante decreto que “crea” (en realidad restablece) dicho organismo.

El Instituto Nacional de Ciencias Penales intervino en la redacción de diversos proyectos. Entre ellos destaca el preparado para Veracruz, en 1979, por una Comisión que formaron Celestino Porte Petit, Sergio García Ramírez, Ezequiel Coutiño Muñoa, Luis Marcó del Pont, Moisés Moreno Hernández y Carlos Vidal Riveroll, a quienes otros juristas y criminólogos asesoraron en puntos específicos. Este proyecto, con diversas modificaciones, adquirió vigencia en 1980 y sustituyó al Código de Veracruz, de 1947, a su vez inspirado por el estimable Código de Defensa Social de dicha entidad, de 1944.

El texto del Instituto ha influido profundamente en trabajos de reforma posteriores. De éstos surgió un anteproyecto de Código Penal, elaborado en 1983. En la redacción intervinieron Celestino Porte Petit, Victoria Adato de Ibarra, Gustavo Malo Camacho, Luis Porte Petit y el autor de estas líneas. La comisión

recibió aportaciones de legisladores, investigadores, profesores, postulantes, funcionarios de la procuración y la administración de justicia; entre ellos, destacan, Olga Islas de González Mariscal; asimismo, los catedráticos Sergio Vela Treviño, Raúl F. Cárdenas, Francisco Pavón Vasconcelos, Luis Fernández Doblado y Moisés Moreno.

El 8 de agosto de 1983 se presentó el anteproyecto, por parte de las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, y el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Ese anteproyecto es —como he afirmado en otras oportunidades— una especie de “texto cantera” para la reforma penal mexicana. De él provinieron las modificaciones aportadas en los años siguientes. A él se deben, en consecuencia, muchos de los progresos relevantes del régimen penal mexicano.

A partir de 1983 (además de las modificaciones y adiciones de 1982 al Código Penal, en lo referente a delitos cometidos por servidores públicos) se sucederían las iniciativas de reforma que conformaron un Código Penal esencialmente nuevo.

Para acreditar lo expuesto en el párrafo anterior, es útil referir los puntos comprendidos por el proceso de reformas 1983-1987: delitos instantáneo, continuo y continuado; conflicto de normas aparentemente incompatibles entre sí; delitos intencionales, imprudenciales, preterintencionales, tentativa, autoría y participación; excluyentes de responsabilidad (todos los supuestos, salvo obediencia debida e impedimento legítimo); concursos ideal y real; penas y medidas de seguridad: tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad, día multa, reparación de daños y perjuicios, decomiso, apercibimiento y caución de no ofender, y vigilancia de la autoridad; normas sobre aplicación, sustitución y conmutación de sanciones (en todas las hipótesis); extinción de la responsabilidad penal: perdón del ofendido o legitimado, reconocimiento de inocencia, prescripción, cumplimiento de la pena o medida y nueva ley más favorable, así como extinción de las medidas de tratamiento de inimputables.

En cuanto a delitos, hubo reformas importantes en las siguientes materias, mencionadas según su orden en el Código Penal: evasión de presos, armas prohibidas, ataques a las vías de comunicación, uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, delitos contra la salud (estupefacientes y psicotrópicos), corrupción de menores, trata de personas y lenocinio, los ya citados delitos cometidos por servidores públicos y los perpetrados contra la administración de justicia, ejercicio indebido del propio derecho, responsabilidad profesional, falsificación de documento, usurpación de funciones y uso indebido de uniformes, condecoraciones e insignias, juegos prohibidos, estupro, violación, rapto, consecuencias familiares de los delitos “sexuales”, delitos sobre cadáveres, lesiones, homicidio, abandono de personas, golpes, injurias, secuestro, entrega de menores, robo, abuso de confianza, fraude, extorsión, delitos de comerciantes sujetos a concurso, despojo, daño en propiedad ajena y encubrimiento. Cuentan, además, las importantes modificaciones en ordenamientos especiales: Ley General de Salud, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

La reforma penal continuó en 1988. En este orden figura la reforma del 30 de diciembre de ese año, publicada el 3 de enero de 1989, en la que destaca la elevación de la pena privativa de libertad a cincuenta años en los casos de los delitos previstos en los artículos 315 bis (homicidio a propósito de una violación o robo, o previa introducción del agente en casa habitación, de manera furtiva, con engaño o violencia; homicidio calificado, parricidio y secuestro), que asumió soluciones procedentes de nuestro derecho histórico.

El 14 de agosto de 1990 se promulgó una cuestionable adición al Código Penal en materia de delitos electorales, publicada el 15 de ese mismo mes. Tiempo más tarde, el 24 de mayo de 1994, un nuevo decreto (publicado el 25 de mayo) reformó varios preceptos de este mismo título sobre delitos electorales. No cesó la modificación del régimen electoral en México. En 1996 hubo más reformas constitucionales en materia electoral; asimismo, las hubo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El 22 de noviembre de 1996 se publicó otro decreto de reformas al Código Penal a propósito de delitos electorales. A este punto me referiré en el examen del libro Segundo del Código Penal.

El mismo Código fue nuevamente reformado el 16 de diciembre de 1991 (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de ese mes). En este caso hubo avances apreciables, a saber: supresión de figuras impertinentes (como ataque peligroso, disparo de arma de fuego, algún caso de resistencia de particulares, y vagancia y malvivencia), ampliación de los supuestos de persecución por querrela en varios delitos (arts. 173, violación de correspondencia; 282, amenazas; 289, lesiones leves —precepto que fue de nuevo modificado según reforma publicada el 13 de mayo de 1996, acerca de las sanciones aplicables en esta hipótesis—; 399 bis, diversos delitos patrimoniales); incorporación de nuevos casos de sanción alternativa, entre privación de libertad y días multa, con estipulación de series de días multa: 10 a 30, 30 a 90, 30 a 180, 60 a 270 y 180 a 360; perdón judicial en los casos de senilidad y precario estado de salud (art. 55); y nuevos principios de individualización: opción por la sanción no privativa de libertad (primer párrafo del art. 51). En materia de sustitutivos, la reforma de 1991 estableció novedades discutibles, que examinaré posteriormente.

A raíz de las reformas constitucionales de 1993, aunque sin verdadera derivación de aquéllas, se reformó la Ley Penal el 23 de diciembre de 1993 (*Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 1994). Fueron numerosos los cambios incorporados por este proceso de reformas: comisión por omisión, dolo y culpa, tentativa, personas responsables de los delitos, causas de exclusión del delito, exceso en estas causas, trabajo en favor de la comunidad, multa, reparación del daño, diversos aspectos de la individualización penal y la aplicación de sanciones, reincidencia, libertad preparatoria, condena condicional y prescripción.

Por lo que toca a los delitos en particular, la reforma de 1993 abarcó puntos relativos a: evasión de presos, quebrantamiento de sanción, asociación delictuosa, daño en propiedad ajena, destrucción, apoderamiento o desviación de vehículos del servicio público, uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, intercepción de comunicaciones, resistencia de particulares, quebrantamiento de sellos, delitos contra la salud en materia de narcóticos, corrupción de menores, provoca-

ción de delitos o apología de éstos, revelación de secretos, delitos contra la administración de justicia, responsabilidad profesional, falsedad en declaraciones, ocultación o variación de nombre o domicilio, usurpación de profesión o insignias, amenazas, asalto, lesiones y homicidio, insolvencia dolosa para eludir obligaciones alimentarias, abandono de menor y atropellado, delito equiparado al robo, presunción de juicio simulado, administración fraudulenta, insolvencia dolosa en perjuicio de acreedores, extorsión y delitos electorales.

Ha habido otras modificaciones en el mismo Código Penal y en diversos ordenamientos de contenido penal o relacionados con éste, cuya relación y descripción extenderían demasiado esta reseña. Baste decir, en síntesis, que entre el 30 de diciembre de 1981 y el 19 de mayo de 1997, fueron expedidos veintisiete decretos de reformas al Código Penal.

Un asunto importante para la legislación penal mexicana es la “delincuencia organizada”, tema que por ahora se ha concentrado en la legislación procesal, constitucional y secundaria. No hay duda sobre la relevancia y lesividad de ésta, que constituye uno de los datos característicos de la criminalidad contemporánea. Se trata de una forma de delinquir —no de un tipo penal, propiamente— que puede trascender fronteras, valerse de recursos cuantiosos, obtener grandes beneficios, utilizar la estructura operativa de las empresas, incorporar en sus filas a una multitud de participantes y victimar a una muchedumbre. En ocasiones desafía al Estado y pone en riesgo sus instituciones. Por todo ello, la atención internacional se dirige, cada vez más, al combate contra la delincuencia organizada.

En México, el asunto fue destacado en la reforma constitucional de 1993. Se previno la ampliación de la “retención” del indiciado, por parte del Ministerio Público, cuando se estuviera en el supuesto de delincuencia organizada. Correspondería a la legislación secundaria definir lo que se entiende, para efectos penales, por delincuencia organizada. Esto se hizo en los ordenamientos procesales, con textos cuestionables.

En 1996 sobrevino un nuevo régimen sobre esta materia, después de un breve debate. La propuesta planteada en 1995 por la Procuraduría General de la República para contemplar penalmente el problema de la delincuencia organizada ofrecía soluciones de dudosa constitucionalidad. En consecuencia, se resolvió modificar la Constitución para “constitucionalizar” los términos de la inminente ley secundaria. Las reformas a la ley suprema vinculadas expresamente con el tema de la delincuencia organizada abarcaron los artículos 16, 21, 22 y 73, fracción XXI. El 7 de noviembre de 1996 apareció la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; igualmente, fueron reformados otros ordenamientos para ajustarse a los propósitos y las disposiciones de aquélla: Código Penal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Ley de Vías Generales de Comunicación.

En este nuevo régimen conviene destacar la existencia de un tipo penal de delincuencia organizada, que aporta la ley de la materia; se fijan penas elevadas para los participantes en este delito, y se establecen numerosas soluciones específicas de carácter procesal. Se ha dicho que el régimen vigente sobre delincuen-

cia organizada no constituye apenas una ley penal especial, sino el punto de partida de un nuevo sistema penal, diferente del que hasta ahora ha regido en México.

EL PROBLEMA DE LA UNIDAD PENAL

Panorama

El régimen federal mexicano, acerca de cuyos orígenes y desarrollo hay constante discusión, se proyecta hacia el sistema punitivo. En el artículo 73 constitucional se fija el catálogo de materias sobre las que incumbe legislar al Congreso de la Unión. Entre ellas no figura la penal; en tal virtud, permanece reservada a los estados (art. 124). La consecuencia es que cada entidad federada, así como el Distrito Federal, cuentan con su propio conjunto de ordenamientos penales: códigos Penal y de Procedimientos, leyes orgánicas de tribunales de justicia (con regulación sobre la competencia penal) y del Ministerio Público del Fuero Común, y leyes y reglamentos de la defensoría de oficio. Algunos observadores nacionales y extranjeros han llamado a esto “extremoso federalismo” (así, Luis Jiménez de Asúa), y hecho notar el problema que la dispersión de leyes, instituciones y autoridades representa para la política de defensa social (en este sentido, Raúl Carrancá y Trujillo).

En este punto hay dos corrientes. Por una parte, la tendencia prevaleciente, que sostiene que la materia penal debe continuar asignada, como otros órdenes normativos, a los estados de la Federación. Cabría, sin embargo, procurar la uniformidad de textos a partir de la adopción y adecuación voluntarias de ordenamientos avanzados, o bien, de ordenamientos tipo, creados con el propósito de consolidar, en lo posible, un solo sistema nacional de defensa social. La otra tendencia afirma la necesidad de adicionar el artículo 73 constitucional, para abrir la posibilidad, de plano, a un Código Penal para los Estados Unidos Mexicanos, con sus consecuencias procesales (inclusive, tal vez, las judiciales) y ejecutivas. Quienes así piensan, invocan el ejemplo de otros países federales, tanto de Europa (la ex Unión Soviética, Suiza), como de América (Argentina, Venezuela, Brasil; y con esfuerzos centralizadores en esta área, sin éxito hoy día, los Estados Unidos de América), en los que ha prosperado, en determinados extremos, la idea de unificar la legislación penal.

Varios estados han expedido códigos penales después del distrital y federal de 1931, mejorándolo en diversos puntos, sobre todo hasta la reforma de 1983. Los analistas suelen destacar las importantes aportaciones de los códigos de Veracruz, México, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Guerrero, los que mencionamos sólo como ejemplo, sin pretender proporcionar una lista exhaustiva. A éstos se agrega el del estado de Morelos, un moderno ordenamiento expedido en 1996, conjuntamente con el nuevo Código de Procedimientos Penales de dicha entidad federativa. En 1997 se promulgaron los códigos penal y procesal penal para Tabasco. Hoy día, el estado de Quintana Roo también revisa su legislación punitiva.

Como es sabido, en los últimos años hubo reformas a propósito de la organización político-administrativa del Distrito Federal. La reforma de 1996 presidió las elecciones en esta entidad, para instalar un nuevo gobierno y renovar la Asamblea Legislativa, cuyas atribuciones han crecido notablemente. Entre ellas figura la competencia para legislar en materia penal, es decir, para expedir los códigos penal y de procedimientos penales correspondientes al Distrito Federal. El artículo decimoprimer transitorio del decreto de reformas constitucionales del 21 de agosto de 1996, publicado el 22 del mismo mes, dispone que las facultades de la Asamblea para legislar en materias civil y penal entrará en vigor el 1 de enero de 1999.

Ejecución penal

El sistema de soluciones consensuales ha ingresado en áreas relacionadas con el derecho penal. El primer caso se presentó en la ejecución de sanciones privativas de libertad, mucho antes del establecimiento —práctico, legal y constitucional— de un régimen consensual más amplio para llevar adelante programas de desarrollo, conforme al “tiempo actual” del federalismo mexicano.

Ante el Congreso Constituyente de 1917, Carranza intentó cierta centralización ejecutiva. Ampliamente discutido, el proyecto fue desechado por apretada mayoría. Se adoptó, en cambio, el texto que regiría hasta la reforma de 1964-1965. Enfrentado a la dominante solución federalista, por una parte, y a la necesidad de erigir un sistema nacional de ejecución de penas, por la otra, el derecho penitenciario patrio halló una fórmula de media vía en los instrumentos consensuales.

La reforma de 1964-1965 al artículo 18 constitucional introdujo los convenios para que los reos comunes cumplieran sus condenas en reclusorios federales. Precedidas por sendas conclusiones y sugerencias de congresos penitenciarios, reforzaron el método consensual las reformas de 1971 al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (arts. 575 y ss.) y la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (arts. 1, 3, 6, 10, 15 y 17). El artículo 1 del último ordenamiento mencionado sostiene: “Las presentes normas tienen como finalidad organizar el sistema penitenciario en la República [...]”

Luego vendrían, con las reformas constitucionales de 1976-1977, los innovadores convenios para la ejecución de sentencias en los países de origen o residencia de los sentenciados (repatriación de reos o ejecución extraterritorial de condenas) (último párrafo del art. 18). En cambio, actualmente no hay base constitucional para la celebración de acuerdos sobre ejecución de penas entre estados de la República —que fueron mencionados en las deliberaciones del Constituyente de 1857—. En esta materia subsiste la prioridad del principio de territorialidad sobre el de readaptación social.

Con diverso sustento, los casos de convención que recogen el derecho y la práctica penitenciarios mexicanos son:

- a) para la ejecución de penas de reos comunes en establecimientos federales;
- b) para la custodia y ejecución de penas de reos federales en reclusorios de los estados;
- c) para la construcción de reclusorios estatales mediante aportación de recursos, conjuntamente, por la Federación y los estados;
- d) para la custodia de reos comunes en establecimientos de alta seguridad, y
- e) para la ejecución extraterritorial (internacional) de penas. Se echa de menos la existencia de convenios entre entidades federativas, para la ejecución en una de ellas de la sentencia dictada en otra, tomando en cuenta el lugar de nacimiento, residencia o destino del sentenciado.

Procuración de justicia

La modernización legislativa de la Procuraduría General de la República proviene de la ley orgánica para dicha dependencia, de 1983, que abrió nuevos derroteros a la procuración de justicia federal. El 7 de mayo de 1996 se promulgó la vigente ley orgánica, publicada el 10 de mayo. Dicho ordenamiento contempla diversos asuntos vinculados con el impulso a la procuración de justicia en el país y el auxilio entre autoridades de este ramo; así, corresponde al M.P. federal intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, representar al gobierno federal en la celebración de los convenios de colaboración mencionados por el artículo 119 constitucional y convenir con las autoridades de las entidades federativas sobre materias de su competencia (art. 2, fracs. VI, VII, IX y X, respectivamente). Los arts. 11 y 12 de esa ley detallan acciones de convenio y colaboración.

Bajo la ley orgánica de 1983, arriba mencionada, se creó un "Sistema Nacional de Procuración de Justicia". En favor de éste se pronunciaron la primera y la segunda Reuniones Nacionales de Procuración de Justicia (México, 1986, y Monterrey, 1987, respectivamente).

Al final de 1994 se llevaron adelante, con gran celeridad, algunas reformas constitucionales relativas a: Poder Judicial de la Unión y de los estados, procurador general de la República, Ministerio Público —régimen de control jurisdiccional sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal— y seguridad pública. La reforma correspondiente a ésta se instaló en los dos últimos párrafos del artículo 21. El primero se refiere a la seguridad pública como función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como a los principios que deben regir la actuación de las instituciones policiales; y el segundo previene la coordinación entre aquellos planos o niveles de gobierno para establecer, conforme a la ley, un sistema nacional de seguridad pública. Esos párrafos del artículo 21 cuentan con ley reglamentaria, a saber: Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, promulgada el 8 de diciembre de 1995 y publicada el día 11 del mismo mes.

En la materia específica de la colaboración persecutoria, es preciso tomar en cuenta que en 1993 fue también reformado el artículo 119 de la Constitución. Este precepto fijaba las reglas generales para la extradición interna y externa, que a su vez desarrollaban las leyes reglamentarias correspondientes. Debido a la reforma de 1993 cambió radicalmente el sistema de extradición interna —y entrega de objetos relacionados con los delitos—, que dejó de estar previsto en la ley para quedar encomendado a convenios entre autoridades administrativas. No deja de ser preocupante este abandono del principio de legalidad en cuestión tan delicada.