

## LA UNIFORMIDAD DEL SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO PENAL EN MÉXICO

Elvia C. SANTIESTEVAN QUINTERO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Causas que originan la pluralidad de leyes penales.* III. *Problemas que ocasiona la vigencia de 32 códigos de procedimientos penales y las ventajas que presenta su unificación.* IV. *La unificación (código único) o información (bases y principios comunes).* V. *Forma de realizar la unificación.* VI. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

México, que a través de una larga historia de integración, ha producido una identidad de costumbres, ideales y principios, se encuentra regido por 32 códigos penales, circunstancia preocupante, pues sólo manteniéndonos al margen del progreso de los sistemas legislativos es que podría encontrarse explicable.

El mundo moderno se caracteriza por una marcada tendencia simplificadora de formas y contenidos, y, naturalmente, la esfera jurídica no puede ni debe escapar a esa corriente. Con esta base, en los últimos años se ha acentuado la preocupación entre los juristas de uniformar legislaciones y de coordinar sistemas y programas de trabajo con el objeto de lograr mejores resultados en la diaria labor de administrar justicia.

### II. CAUSAS QUE ORIGINAN LA PLURALIDAD DE LEYES PENALES

Es a consecuencia de la adopción del régimen federal que se originan en la realidad jurídica mexicana tantos códigos penales y procesales como estados forman el país.

El federalismo en México surge, no precisamente obedeciendo a una evolución histórico-política, sino que resulta de la admiración y del anhelo de imitación a las colonias inglesas en Norteamérica, las que, al lograr su separación de la metrópoli, se habían primero confederado y luego federado, creando un sistema que, aunado al régimen democrático, parecía ser panacea universal para todos los males políticos.

La Nueva España había vivido sujeta a una organización política que

dimanaba enérgicamente del centro hacia la periferia, pues si bien es cierto que durante tres siglos el país estuvo dividido en intendencias, no lo es menos que la actividad del virrey era todopoderosa y a él estuvo encargada la unidad de los pueblos que quedaban bajo su jurisdicción, objetivo que consiguió a través de las leyes de indias y demás aplicables, y de su recio control político-económico.

Este sistema contratista no se extinguió con la independencia, sino que continuó aún durante el primer gobierno, que pudiéramos llamar nuestro con todas las responsabilidades que el término implica, el de Agustín de Iturbide, que se significa por sus definitivas tendencias centralistas y por haber carecido de capacidad para sentar las bases de una administración sólida y trascendente en lo político y en lo nacional.

Todos estos factores concurren para que en la Constitución surgida del Congreso General Constituyente de 1824 se establezca el deseo del pueblo de constituirse en Estado federal, donde se respeten los derechos de todos los estados que lo integren.

Esta nueva organización, cuyos resultados positivos para la vida política del país son innegables en el campo del procedimiento penal, da lugar a una diversidad de ordenamientos que condicionan la fragmentación y diversificación de lo que siempre debió ser función coordinada y armónica: la administración de justicia.

En los orígenes del sistema federal, debido a que el desajuste político era en ese momento lo fundamental, el aspecto legislativo no podía seguir otro camino; por ello la elaboración de procedimientos penales en las diversas entidades federativas sumamente lentas y orientadas a la satisfacción de problemas inmediatos, que generalmente estaban relacionados en lo político.

El primer estado de la República que estableció su legislación del procedimiento penal fue Veracruz, en el año de 1835. Posteriormente, y a partir de 1869, los demás estados empiezan a promulgar sus respectivos procedimientos penales. Esta multiplicidad de códigos ha determinado que la prevención y represión de los delitos haya quedado supeditada a muchas y muy diversas normas, que en ocasiones son inclusive contradictorias.

### III. PROBLEMAS QUE OCASIONA LA VIGENCIA DE 32 CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y LAS VENTAJAS QUE PRESENTA SU UNIFICACIÓN

La pluralidad de leyes de procedimientos penales, existentes en un mismo país trae como consecuencia el constante planteamiento del problema de la aplicación de la ley en el espacio; problema propio del derecho internacio-

nal y cuya existencia en el derecho interno no es justificable, ya que supone que este último ha sido establecido para regir sobre una población homogénea en cuanto a religión, lenguaje, tradiciones, cultura y principios. La determinación de la norma aplicable ocasionará un conflicto entre las soberanías de las diversas entidades federativas, lo cual, y según afirmara el doctor José Andrés Fuenmayor en su trabajo presentado al primer congreso y Segunda Jornada Latinoamericana de Derecho Procesal, produce en el fondo un ataque, dirigido al depósito común de soberanía, que no es otro que el poder federal.

Debemos señalar que el problema que nos ocupa no sólo tiene importancia desde el punto de vista interno, sino que trasciende al plano de las relaciones internacionales, pues, como sostiene Alcalá Zamora, aun cuando las entidades federativas se titulen, como sucede en México, "estados libres y soberanos", no tienen el carácter de sujetos de derecho internacional, debido a que les falta autonomía e independencia exterior, por lo que sólo el Estado federal se reconoce personalidad en el campo internacional. Ahora bien, aceptada esta premisa, no es difícil imaginar que el Estado federal suscribiera un acuerdo internacional sobre materias de procedimientos penales, al igual que alguno o algunos códigos locales, por contener normas procedimentales contradictorias al respecto, ocasionando serios conflictos.

Además de los graves inconvenientes señalados podemos afirmar que la pluralidad de legislaciones penales existentes en un mismo país da margen a graves situaciones de injusticia, ya que propicia que no a todas las personas que realizan una misma conducta antisocial, con la concurrencia de iguales circunstancias, se les sujete a procedimientos distintos, pues estaría en cada estado de acuerdo con el criterio del legislador, admitiéndose entonces como realidad de la organización jurídica que sea la situación geográfica del delincuente la que en algunos casos determine la mayor o menor cuantía de la pena aplicable.

Otro inconveniente más que podemos señalar es el de la frecuente impunidad a que conduce el actual sistema legislativo del procedimiento penal, pues entendemos que la diversidad de normas no procedimentales aplicables a la misma materia y la falta de coordinación de esfuerzos en la consecución de un mismo fin, nunca serán ambiente propicio para el desarrollo de una política criminal científica y moderna que responda a las necesidades actuales y siempre cambiantes de una sociedad determinada.

Es claro que todas estas circunstancias originan un ambiente de inseguridad e improtección social, sobre todo cuando consideramos que todo delito que se comete representa una alteración de la paz y del orden que el Estado está encargado de mantener y asegurar. La obligación que éste tiene de proteger y defender eficazmente a la sociedad no es congruente con la diversidad de fórmulas de procedimiento penal, y podemos aun asegurar que

si la igualdad de los hombres está basada fundamentalmente en su igualdad ante la ley, en un país donde están vigentes 32 ordenamientos de procedimientos penales, dispares, se está fácilmente dando cabida al principio de desigualdad, contrario al de justicia.

El derecho, encargado de cumplir el más alto valor de la convivencia social, la justicia, requiere en la actualidad de fórmulas que, por su multiplicidad y prontitud de aplicación, garanticen de manera más efectiva la protección a la sociedad. La evaluación de la ciencia jurídica se nos presenta como orientada a la creación de sistemas que, al sintetizar las posibilidades de acción de los miembros del grupo, presenten el mayor número de normas aplicables a la mayor cantidad de casos. Es decir, que la eficiencia de un sistema jurídico no aumenta en razón directa de la cantidad de preceptos procedimentales que la integran, sino que, por el contrario, se encuentra en relación con el poder de los preceptos de solucionar una más amplia variedad de situaciones. Si esto lo referimos a una rama cualquiera del derecho encontraremos que el fin a perseguir será la unificación y no la diversificación de cuerpos procedimentales legales.

En materia laboral, por ejemplo, la existencia de un código único ha significado que los trabajadores gocen de una protección igual, cualquiera que sea la región del país en que desarrollen su actividad, o si tal situación es necesaria por lo que se refiere a la garantía legal que a través del código penal y procedimental del trabajo se otorga de manera constante y pareja a una clase social, con mayor razón debemos perseguirla cuando se trata de un derecho, que, como el del procedimiento penal, por su propia naturaleza de instrumento de defensa de la colectividad está dirigido a proteger el buen y eficaz procedimiento de las conductas antisociales de la totalidad de los individuos que integran el núcleo nacional, porque, como dice el licenciado Román Lugo: "La justicia penal es lo que resuelve los más graves problemas que puedan presentarse al hombre en el drama de la adecuación de su conducta al medio social y cultural en que se desenvuelve".

Si, por otra parte, consideramos que el procedimiento penal, que por su jerarquía la colectividad estima, es indispensable para su bienestar y desarrollo, no encontramos razón para que dentro de un mismo país se lleve de manera diferente un procedimiento.

Nosotros nos preguntamos si acaso una averiguación previa o un período de instrucción se deben llevar en forma diferente, así como se deban conceder términos diferentes de una entidad federativa a otra, cuya separación sólo se debe a fronteras convencionales que de ninguna manera significan la falta de unidad de nuestra nación. Entendemos que un recurso o un incidente de libertad signifiquen o tengan apreciaciones diferentes según se practiquen en un estado u otro de la República Mexicana.

Las razones para que la presentación de pruebas u otros requisitos procedimentales, dentro de una misma colectividad, sea diversa, no pueden ser otras que los de una legislación deficiente, o en pobre estado de evolución, cuya existencia está determinando situaciones de desigualdad e injusticia entre los miembros del grupo. Es evidente que para intervenir en la presentación y desahogo de un determinado juicio procesal penal de una misma nación se deben usar las mismas fórmulas; la multiplicidad de ellos trae consigo una dilusión del control jurídico del Estado.

En definitiva, lo interesante para cualquier Estado, no es soportar muchos códigos malos, sino disponer de uno bueno para cada sector jurídico y, como es natural, será mucho más fácil y rápido lograr uno satisfactorio para todo el país; además, salvo para algún potentado que sienta el capricho de consagrarle la vida a su estudio, el conocimiento a fondo del derecho mexicano, el jurista nacional, bastante hará con dominar los códigos del Distrito Federal; por su proyección a toda la República de los restantes, tendrá noticia de su existencia y acudirá a ellos si algún asunto profesional le obliga a consultarlos. Salvo ese caso, le interesará más, y resulta explicable, prestar atención a los códigos importantes extranjeros, que a los de pequeño circuito de su propio país.

Podrá objetarse que el cuadro exagera la nota, y que los códigos procesales mexicanos coinciden en su menor parte, pues si así sucede, razón de más para unificarlos de un lado, debido a que una nación no es ni más ni menos federal porque idénticos preceptos sobre la apelación ocupen en el código del estado diversas acciones. Y si, en contra de lo que acontece, esos códigos fuesen esencialmente diversos, con fuentes de procedencia muy alejadas entre sí, entonces México se constituiría en una Babel en que hablarían idiomas jurídicos distintos, con riesgo de divorcios espirituales y hasta de que el principio de la igualdad ante la ley se quebrante al aplicarla de modo diferente.

Por otra parte, existe un número cada día mayor de juristas mexicanos que complementan sus estudios en el extranjero y que al retornar a sus lugares con la consiguiente aureola podrían convertirse en entronizadores de modelos diversos.

#### IV. LA UNIFICACIÓN (CÓDIGO ÚNICO) O INFORMACIÓN (BASES Y PRINCIPIOS COMUNES)

Si partimos de la ineludible necesidad de conjuntar el peligro del babilismo procesal, dos caminos se ofrecen: primero el de la redacción y adopción de un solo código procesal penal, y segundo el de fijar las bases y principios comunes, o que el enjuiciamiento de cada una de las citadas ramas habría

de acomodarse en las diversas entidades federativas; como de hecho los actuales códigos procesales mexicanos coinciden en sus lineamientos generales, esa tarea se realizaría con suma facilidad, pondría a cubierto de desviaciones futuras y permitiría proyectar sobre el conjunto de textos, instituciones progresivas sólo acogidas actualmente por algunos de ellos o, por el contrario, dar de baja los de índole regresiva o anticuada.

El hecho de que estemos organizados como una república federal en nada impide la adopción de la unificación procesal penal. Brasil, que está también constituido por estados federados, tiene un Código de Procedimientos único que rige a toda la nación, y Suiza, donde ni siquiera se habla en la totalidad de su territorio el mismo idioma, y cuyas tradiciones resultan frecuentemente hasta contradictorias, regula también el aspecto procesal a través de un Código único, con resultados satisfactorios.

Si estas consideraciones son válidas por su universalidad, forzosamente deben extenderse con mayor razón en México, país de nacionalidad bien definida, producto de una misma cultura, y en el cual las fronteras interiores son puramente convencionales, establecidas únicamente por razones de índole política y administrativa.

Por otra parte, el delito no es un fenómeno social que se localice sólo en un lugar determinado, sino que, por el contrario, sus efectos dañosos originan una repercusión social que se extiende por todo el ámbito de un país y a veces transpone las fronteras internacionales.

Aun los países de régimen federal más extremos tienden a la unificación de la legislación penal. Exceptuamos de nuestro estudio a los Estados Unidos, en virtud de que las especialidades del derecho sajón pugnan con nuestra sistemática jurídica; observamos los ejemplos de Alemania y Suiza. En la primera coincidieron con la formación del Imperio: en 1870 se expide el Código Penal único, y en la segunda, después de largos años de trabajos legislativos, se expide en 1938 el Código Penal que rige la confederación.

Por tanto, y siendo el procedimiento la serie sucesiva de actos regulados por las normas jurídicas tendientes a lograr la actualización sobre un sujeto determinado de la conminación penal establecida por la ley, resulta inconcluso que esa actualización solamente satisfará las exigencias de la defensa social y conjugará los derechos del Estado, titular de la pretensión punitiva, frente a los del imputado, si se sujeta a normas uniformes. Debemos reconocer, sin embargo, que las disposiciones constitucionales a este respecto, enmarcadas e impuestas básicamente en los artículos 14, 16, 19 y 20, gravitan sobre todos los códigos de procedimientos penales, uniformándolos, cuando menos, en sus principios fundamentales.

## V. FORMA DE REALIZAR LA UNIFICACIÓN

En razón de lo anterior estamos convencidos de que la unificación del derecho procesal penal es necesaria, pues un pueblo que no tiene unidad en el concepto de la justicia, tampoco lo tiene de su nacionalidad.

La unificación de las leyes penales, y por tanto del proceso penal, dice Ortiz Tirado desde 1946, es indispensable, pues, aunque nuestro régimen federativo aparentemente choque con ella, ésta debe ser franca adopción, por pleno convencimiento científico, del mejor instrumento que la teoría penal ha señalado.

Hablamos de unificación y no de uniformidad, porque no creemos necesaria la existencia, en el campo penal, de una esfera privativa para que cada estado la determine, pues si el ordenamiento procesal está compuesto de varias fases en su procedimiento, en ninguna de ellas encontramos razones que, dentro de la actual circunstancia sociológica de México, determinen la necesidad de soluciones distintas y especiales en cada estado.

Vale aclarar que no pretendemos con la unificación centralizar el Poder Legislativo, que para cada entidad federativa tiene reservado el mandato constitucional, pues no desconocemos que el centralismo ya ha demostrado ser un sistema indeseable, que sólo ha traído al país resultados negativos. Bastantes regiones del país dieron margen a un amplio arbitrio judicial.

Además estamos convencidos de que el federalismo, restaurado por la Revolución Mexicana como uno de sus principios fundamentales, es la forma de organización más congruente con la realidad política mexicana.

La disyuntiva planteada entre la unificación de la legislación del procedimiento penal, o su uniformidad, se resuelve, a nuestro juicio, a favor de esta última; la primera llevaría forzosamente a la federalización de la legislación con la consiguiente reforma del artículo 73 constitucional, y estimamos desaconsejable reformar la Constitución si tales reformas constituyen restricciones a las soberanías. Ahora bien, esta uniformidad puede lograrse en dos formas: primera, reformando la Constitución en el sentido, no de federalizar la legislación, sino de establecer en el texto constitucional las bases a las que se han de ajustar las legislaciones penales tanto federal como del fuero común, y, segunda, elaborando, previo convenio, las bases fundamentales, a un código de procedimientos penales tipo, susceptible de ser expedido en cada entidad previos sus trámites constitucionales internos.

El código procedimental tipo debe proyectarse hacia el futuro, y ser a la vez técnico y realista. Debe recoger los adelantos de la ciencia jurídica y valorar con exactitud las condiciones de la vida social imperantes en las diferentes latitudes geográficas del país. Su redacción no debe ser, en consecuencia, obra de una sola entidad federativa de la República, sino de todas las procuradurías de justicia del país, y de jurisconsultos experimentados

y especializados en la materia. Para presentarlo después a los respectivos ejecutivos, quienes, previa la introducción de las variedades aconsejadas por el medio social de cada entidad, lo conviertan en iniciativa de ley y lo envíen a las Cámaras para su aprobación.

## VI. CONCLUSIONES

1. Debe crearse un código procedimental tipo técnico y realista, con los adelantos de la ciencia jurídica y que valore con exactitud las condiciones de la vida social imperantes en las diferentes latitudes geográficas de nuestra República.

2. La redacción de este código debe hacerla una comisión nacional integrada por representantes de los cuerpos encargados de la administración de la justicia, así como de jurisconsultos experimentados y especializados en la materia.

3. Estos cuerpos del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo (Procuraduría de Justicia), deberán presentar la introducción al mismo código procedimental, las variantes aconsejadas por las necesidades del medio social de cada entidad, lo que a su vez se convertirá en iniciativa de ley y lo enviarán a las Cámaras respectivas para su aprobación.

4. La realización de un código procesal penal único no atentaría contra la soberanía de los estados, sino que, respetando ésta, cumpliría con la realización del ideal más alto de la ciencia jurídica.