

X

COMENTARIOS SOBRE LA LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL DE 1975 *

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *La nueva Ley de Extradición Internacional.* 3. *Limitaciones a la extradición.* 4. *Condiciones.* 5. *Procedimiento.* 5.1. *Naturaleza.* 5.2. *Etapas.*

1. *Introducción*

En el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1975 se publicó la nueva Ley de Extradición Internacional, expedida el 26 del mismo mes y año, la cual abrogó la anterior del 19 de mayo de 1897. Como es claro, la nueva ley era una exigencia jurídica, especialmente para adecuar la regulación de la extradición a la Constitución del 5 de febrero de 1917, al nuevo orden jurídico posterior a la Revolución mexicana, y a los requerimientos de las nuevas formas de la tarea contra el delito.

La extradición, a la que se concibe generalmente como “la entrega formal de una persona por un Estado a otro Estado para su enjuiciamiento o sanción”,¹ requiere, para su estudio, de un enfoque interdisciplinario, aun ubicándonos sólo dentro del campo jurídico. Así, esta figura jurídica es regulada, a la vez, por el derecho penal, el derecho procesal penal, el derecho constitucional y el derecho internacional público. Es, pues, uno de los temas en los que las exigencias de un análisis interdisciplinario se muestran más palpables.

Para el desarrollo del presente trabajo, que pretende sólo ser un estudio de la nueva ley y no a una exposición completa del derecho extradicional en México —tema que exige mayor amplitud y hondura—, haremos primero

* Publicado en *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*, núm. 21, abril-junio de 1976, México, pp. 41-55.

¹ Harvard Research Draft Convention on Extradition: 9 *American Journal of International Law* (1935), Supl. 15, 21, citado por Max Sorensen *et al.*, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 496. La palabra extradición proviene del latín *extra tradere* o *extra dare*, que significa entregar o dar afuera. Cfr. Vaca Medina, Luis, “La extradición y su procedimiento”, en *Revista de Derecho Procesal* (Iberoamericana y filipina), 1962, núm. 4, Madrid, p. 696.

una breve referencia a los preceptos constitucionales que tienen conexión con la extradición y a los diversos tratados-convenios que México ha celebrado sobre la materia, para después analizar la citada ley.

A la extradición aluden los artículos 15 y 119 de la Constitución. El primero prohíbe, *a contrario sensu*, la celebración de tratados para la extradición de reos políticos o de delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de *esclavos*; y prohíbe, también, la celebración de convenios o tratados en virtud de los cuales se alteren los derechos humanos fundamentales, establecidos por la Constitución. El segundo alude tanto a la extradición interestatal como a la internacional, señalando que cada Estado tiene la obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a las autoridades que los reclamen. En estos casos, agrega, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados, y por *dos meses* cuando fuere internacional.

Como es sabido, la extradición interestatal se encuentra regulada por la Ley Reglamentaria del artículo 119 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 29 de diciembre de 1953 y publicada en el Diario Oficial el 9 de enero de 1954.

La Ley de Extradición Internacional, por otra parte, se refiere fundamentalmente a la extradición *pasiva*, es decir, a la que le es solicitado al Estado mexicano por un Estado extranjero. Sin embargo, para la extradición *activa* —la que solicita el Estado mexicano a un Estado extranjero—, serán aplicables, a falta de tratado, los artículos 5, 6, 15 y 16 de la ley, que se refieren a las personas que pueden ser sujetas a extradición, los límites de ésta en cuanto a los delitos y a los sujetos y los requisitos que debe contener la solicitud de extradición (artículo 3).

También para la extradición pasiva la ley tiene un carácter supletorio, ya que sus requisitos y condiciones pueden regularse mediante tratado (artículos 1o. y 36). El procedimiento de extradición, sin embargo, no es susceptible de negociación, tomando en cuenta que el artículo 2o. dispone que aquél se deberá aplicar para el trámite y resolución de *cualquier* solicitud de extradición que se reciba de un gobierno extranjero.

México es signatario de la Convención sobre Extradición firmada en Montevideo, el 26 de diciembre de 1933.² Ha firmado tratados bilaterales con

² Diario Oficial 25-VI-1936. Las fechas de celebración y publicación de los tratados que se mencionan a continuación fueron tomadas del *Prontuario de disposiciones jurídicas para las secretarías y departamentos de Estado*, Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos, México, 1971 (2a. edición), pp. 251 y ss., con excepción de la fecha de celebración del tratado con Brasil, que fue localizada en la valiosa reco-

Bélgica,³ Brasil,⁴ Colombia,⁵ Cuba,⁶ El Salvador,⁷ España,⁸ Estados Unidos,⁹ Gran Bretaña,¹⁰ Guatemala,¹¹ Italia,¹² Países Bajos,¹³ y Panamá.¹⁴ Aunque no tienen por materia principal la extradición, conviene señalar que el gobierno mexicano aceptó el Convenio para la Represión del Apoderamiento ilícito de Aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970,¹⁵ el cual establece que dicho delito se considerará incluido entre los que den lugar a extradición (artículo 8o.), sujeto desde luego a las condiciones de cada Estado, y firmó con el gobierno de Cuba el Convenio sobre el apoderamiento ilícito de naves aéreas y marítimas y otros delitos, el 7 de junio de 1973,¹⁶ que obliga a los Estados contratantes a devolver o juzgar a los presuntos responsables del citado apoderamiento ilícito, salvo cuando "a su juicio se trate de individuos que se encontraban en peligro real e inminente de muerte o de ser privados de su libertad por razones netamente políticas y no hayan tenido otro medio de ponerse en seguridad" (artículo 4o.).

Si se considera la fecha de la celebración de los tratados bilaterales de extradición, se puede observar que la gran mayoría de ellos se celebraron antes de 1933, año en que se celebró la Convención de Montevideo, y que aparte en los tratados concertados con Brasil (1933) y Bélgica (1938), ya no se ha vuelto a realizar ningún tratado, ni bilateral ni regional, después del citado año de 1933.* Este alejamiento de las vías convencionales puede indicar que, al promulgar cada Estado su propia ley de extradición, se ha vuelto innecesario recurrir a los tratados y también que ya se ha superado la vieja idea de que sin tratado no era posible la extradición.

pilación de Cabra Ibarra, José, *México en el Derecho Convencional*, t. 1. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1969, pp. 231-2.

³ De 22-XI-1938 (Diario Oficial 15-VIII-1939).

⁴ 28-XII-1933.

⁵ 12-VI-1928 (Diario Oficial 4-X-1937).

⁶ 25-V-1925 (Diario Oficial 21-VI-1930).

⁷ 22-I-1912 (Diario Oficial 13-VIII-1912).

⁸ 17-XI-1881, modificado por la Convención 16-XI-1882 (Diario Oficial 14-III-1883).

⁹ 22-II-1889 (Diario Oficial 25-IV-1889); 25-VI-1902 (Diario Oficial 13-IV-1903) y 23-XII-1925 (Diario Oficial 13-VIII-1936). También hay un canje de notas de 16-VIII-1939 (Diario Oficial 22-III-1941), y una convención adicional de 12-VIII-1942 (Diario Oficial 17-VII-1943).

¹⁰ 7-IX-1886 (Diario Oficial 5-II-189).

¹¹ 19-V-1894 (Diario Oficial 3-X-1895).

¹² 22-V-1899 (Diario Oficial 16-X-1899).

¹³ 16-XII-1907 y 4-XI-1908 (Diario Oficial 10-VI-1909).

¹⁴ 23-X-1928 (Diario Oficial 15-VI-1938).

¹⁵ Diario Oficial 4-X-1972.

¹⁶ Diario Oficial 17-VII-1974.

* Con posterioridad a la publicación del presente trabajo, el gobierno mexicano ha celebrado convenios de extradición con los gobiernos de Estados Unidos (el 4-V-1978: Diario Oficial 23-I-1979 y 26-II-1980) y de España (el 21-XI-1978: Diario Oficial 7-XI-1979).

Por otro lado, el profesor Eduardo Novoa Monreal ha sostenido que los principios actualmente captados en materia de extradición tienen un carácter principalmente empírico, por lo que esta institución se encuentra en una etapa de desarrollo manifiestamente *precientífica*. La regulación de la extradición mediante convenios bilaterales y regionales o leyes internas hace posible la subsistencia de esquemas empíricos, variables, sujetas a la negociación diplomática. Por eso el destacado penalista chileno propone la transformación del instituto de la extradición, actualmente basado en la cooperación interestatal para la represión de los delitos: "Cada vez se presenta como más imperiosa la necesidad del reconocimiento de una verdadera justicia penal internacional, que tenga por finalidad proteger en todas partes los derechos humanos y los valores jurídicos más universalmente reconocidos por los hombres, para defensa de la paz, la seguridad y la armónica convivencia de todos éstos".¹⁷

Sin embargo, en el derecho positivo, condicionado por los factores políticos, económicos y sociales, todavía se regula la extradición sobre la base de la soberanía de los Estados y en función de la asistencia jurídica internacional. A lo más a que se ha podido llegar, es a la celebración de tratados regionales, como el Convenio de Extradición firmado por los estados árabes, en 1952, y la Convención Europea de Extradición suscrito en 1957, por los Estados miembros del Consejo de Europa.¹⁸ Dentro del sistema panamericano, además de la citada Convención de Montevideo, deben mencionarse el Código Bustamante, adoptado por la VI Conferencia Panamericana reunida en la Habana, en 1928, y el Proyecto de Convención sobre Extradición aprobada en la Tercera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos celebrada en la ciudad de México, del 17 de enero al 4 de febrero de 1956, el cual, sin embargo, no ha sido todavía adoptado formalmente.¹⁹

También ha sido preocupación de los penalistas el estudio de los problemas teóricos y sobre todo prácticos que presenta la extradición, así como las reglas generales que determinan esta institución. Entre las reuniones recientes más importantes, destaca el X Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Penal, celebrada en Roma en 1969, cuyo cuarto tema se refirió, precisamente, a "Los problemas actuales de la extradición".²⁰

¹⁷ Novoa Monreal, Eduardo, "Los problemas actuales de la extradición", en *Revista de Ciencias Penales* enero-abril 1967, núm. 1, Santiago de Chile, pp. 3, 4 y 5.

¹⁸ Cfr. Sorensen *et al.*, *op. cit. supra* nota 1, pp. 496-7.

¹⁹ Para un detenido análisis de Proyecto, puede verse Ozores, Renato, "Ordenamiento jurídico de la extradición en el derecho interamericano", en *Anuario de Derecho (Órgano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá)*, enero 1956-mayo 1957, pp. 113-140.

²⁰ Las Ponencias del X Congreso en el tema de la extradición, fueron publicadas en la *Revue Internationale de Droit Penale*, 3o. y 4o. trimestre, núms. 3 y 4, 1968, París.

2. *La nueva ley de extradición internacional*

La nueva ley de extradición internacional responde, de acuerdo con la exposición de motivos, a un criterio de “adaptación de las instituciones y procedimientos gubernamentales a los realidades actuales”,²¹ A diferencia de su predecesora de 1897 —que contenía tres capítulos: “De los casos de extradición”, “De los procedimientos” y “Prevenciones complementarias”—, la nueva comprende sólo dos capítulos: “Objeto y principios” y “Procedimiento”. En el primero se regulan los casos en que procede la extradición —para la cual se señalan determinadas *limitaciones* tanto en relación con el delito como con la persona por extraditar— y las *condiciones* bajo las cuales puede otorgarse. En el capítulo segundo se prescriben reglas sobre el *procedimiento* de extradición.

De acuerdo con Jiménez de Asúa, son cuatro los sistemas de procedimiento de extradición, a saber: *a)* Sistema que obliga al gobierno a someterse a la decisión judicial; *b)* Sistema de garantía jurisdiccional, que no obliga al Poder Ejecutivo a entregar en caso de decisión afirmativa; *c)* Sistema en que la decisión judicial no es obligatoria en caso alguno, y *d)* Sistema en que las autoridades judiciales están excluidas.²²

El sistema que establece la nueva ley, al igual que la anterior, es el que se refiere al inciso *c)*. Según la exposición de motivos, en la ley “se mantiene el carácter administrativo del procedimiento con la participación del Poder Judicial de la Federación”.²³ Por eso, aunque la solicitud de extradición, una vez admitida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, es sometida a la revisión del Juez de Distrito (artículo 21), éste sólo puede emitir una *opinión* sobre la procedencia de la solicitud (artículo 27) y quien *resuelve* en definitiva es la propia Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 30).

Examinaremos en primer término las limitaciones que la ley establece para la procedencia de la extradición así como las condiciones que se deben exigir para otorgarse, y posteriormente nos referiremos al procedimiento.

3. *Limitaciones a la extradición*

La ley recoge, en términos generales, las limitaciones normalmente reco-

²¹ Cámara de Senadores, XLIX Legislatura, *Iniciativa de ley de extradición internacional*, México, 1975, p. 1.

²² Jiménez de Asúa, Luis, *Tratado de derecho penal*, t. II, Ed. Losada, Buenos Aires, 1950, pp. 895-8.

²³ *Vid.*, *op. cit.* *supra* nota 21, p. 11.

nocidas en el derecho internacional para la práctica de la extradición,²⁴ tanto con relación a la persona como al delito.

3.1. En cuanto a las limitaciones referentes a la persona, la extradición sólo procede contra *procesados* y *sentenciados* por tribunales de otro país (artículo 5). Por eso, para el caso de los procesados se exige que la petición formal de extradición se acompañe con la prueba de la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del reclamado. Si bien los propuestos y los elementos objetivos que integran el cuerpo del delito y la forma de participación han de ser regulados por la ley del Estado solicitante, en concordancia con la ley penal nacional, consideramos que la *prueba* deberá ajustarse solamente a las reglas procesales *nacionales*, es decir, a las contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales,²⁵ tomando en cuenta su carácter territorial.

Para el caso de que la persona por extraditar sea un sentenciado, se exige que se acompañe a la solicitud de extradición copia auténtica de la sentencia ejecutoriada. Es decir, debe tratarse de una sentencia *firme*, que sea cosa juzgada, al menos en sentido formal.²⁶

3.2. La Ley de Extradición de 1897 prescribía que el Estado solicitante debía prometer que no serían materia del proceso las contravenciones del orden *político* (artículo 4, fracción II, párrafo B). La nueva ley establece esta limitación ya no en función del tipo de delitos —contravenciones del orden político— sino en razón de la persona: no pueden ser sujetos de extradición los *perseguidos políticos* (artículo 8o.). Esta limitación, más acorde con el derecho de asilo que México ha practicado en forma muy relevante —especialmente en favor de los perseguidos políticos del régimen pinochequista—, es también más congruente con la prohibición que establece el artículo 15 constitucional para la celebración de tratados de extradición de *reos políticos*. No es el tipo de delito, sino el carácter de la persona —reo o perseguido político— lo que excluye la extradición.²⁷

²⁴ Cfr. Sorensen *et al.*, *op. cit. supra* nota 1, pp. 497-501.

²⁵ Vid., García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, Ed. Porrúa, México, 1974, pp. 344-52.

²⁶ Considerando la posibilidad de impugnar la sentencia condenatoria por la vía del amparo y del indulto necesario en cualquier tiempo, García Ramírez sostiene que cabe “abrigar seria duda acerca de la existencia de cosa juzgada material en el enjuiciamiento mexicano”. Cfr. *idem*, p. 440.

²⁷ Esta disposición es más generosa que la recomendada en la Resolución IV del X Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Penal, según la cual será posible negar la extradición cuando, de acuerdo con el derecho del Estado requerido, el hecho ilícito constituya una infracción política. Esta restricción no podrá hacerse valer, conforme a la resolución citada, cuando el hecho ilícito consista en un crimen contra la humanidad, un crimen de guerra, o una infracción grave en los términos de la Convención de Ginebra de 1949. Cfr. *op. cit. supra* nota 20, p. 857.

3.3. La nueva ley también reitera otra restricción contenida en el artículo 15 constitucional: en ningún caso se concederá la extradición cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito (artículo 8o.). Esta limitación actualmente resulta inoperante, considerando la desaparición de la esclavitud en el mundo, pero se conserva seguramente por una razón de congruencia constitucional.²⁸

3.4. La nueva ley reproduce la discutida limitación de la *nacionalidad* del reclamado: "Ningún mexicano podrá ser entregado a un Estado extranjero sino en casos excepcionales a juicio del ejecutivo" (artículo 14). Como puede verse, se trata de una facultad discrecional, ya que se confía al ejecutivo el determinar los "casos excepcionales" en que se podrá extraditar a un nacional.

Cuando se rehúse la extradición sólo por este motivo, la ley prevé que la Secretaría de Relaciones Exteriores notificará el acuerdo respectivo al detenido y al procurador general de la República, poniéndolo a su disposición y remitiéndole el expediente, para que el Ministerio Público consigne el caso al tribunal competente si hubiere lugar a ello (artículo 32). En este caso será aplicable la norma contenida en el artículo 4o. del Código Penal del Distrito Federal, que establece que los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, serán penados en la república, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes: 1) que el inculcado se encuentre en la república; 2) que no haya sido definitivamente juzgado en el Estado en que delinquiró, y 3) que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la república.²⁹

3.5. Con relación a las limitaciones concernientes al delito, la nueva ley repite los principios llamados de doble incriminación o identidad de la norma y de gravedad del delito³⁰ para que proceda a la extradición. De esta manera, sólo dan lugar a la extradición los delitos tipificados en la ley penal mexicana y en la del Estado solicitante, cuando estén sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético por lo menos sea de *un año*. Estos delitos, de acuerdo con la ley, deben ser "intencionales", es decir, *dolosos* (artículo 6o., fracción I).

En la propia ley de extradición se precisa que por ley penal mexicana

²⁸ Cfr. García Ramírez *op. cit. supra* nota 25, p. 547.

²⁹ De acuerdo con la conclusión VI del Congreso citado en la nota 27, el Estado requerido, cuando haya decidido mantener la regla de no extradición de los nacionales, deberá comprometerse a ejercer su poder represivo en contra de éstos, a petición del estado requirente y deberá adoptar, en el plano interno, las medidas legislativas necesarias para este efecto. Cfr. *op. cit. supra* nota 20, p. 857.

³⁰ Cfr. Jiménez de Asúa, *op. cit. supra* nota 22, pp. 827-32.

debe entenderse el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, así como todas aquellas leyes federales que definan delitos (artículo 4o.).

3.6. Tampoco procede la extradición si el delito por el cual se pide es de orden *militar*, para cuya definición debe recurrirse al Código de Justicia Militar de 1934. Conviene destacar que la ley ha excluido del catálogo de delitos para los cuales resulta improcedente la extradición, los del “orden religioso” y “fiscal” que enumeraba la ley abrogada.³¹

3.7. La nueva ley también se refiere a diversos *supuestos de extinción de la pretensión punitiva y de la pena*, en los cuales, como es lógico, no procede la extradición: *sentencia absolutoria, indulto, amnistía y prescripción* (artículo 71, fracciones I y III). En el primer supuesto, en caso de concederse la extradición, se contrariaría el principio *non bis in idem* consignado en el artículo 23 de la Constitución. A la sentencia absolutoria se puede equiparar también el *sobreseimiento*, que en México tiene los mismos efectos que aquella, según lo dispuesto por el artículo 304 del Código Federal de Procedimientos Penales.³²

La amnistía y el indulto, aquella concedida en México mediante ley y éste por decisión jurisdiccional (indulto necesario) o administrativa (indulto por gracia), son también supuestos de extinción de la pretensión punitiva o de la pena, al tenor de los artículos 92 y 94 a 98 del Código Penal.

Para la prescripción se permite que se aplique la ley penal mexicana o la ley del solicitante, lo que deberá entenderse según la que favorezca más al reclamado. Por este motivo, se exige que en la petición formal de extradición se reproduzcan “el texto de los preceptos de la Ley del Estado solicitante que definan el delito y determinen la pena, las que se refieran a la *prescripción* de la acción y de la pena aplicable y la declaración autorizada de su vigencia en la época en que se cometió el delito” (artículo 16, fracción IV).

La prescripción de la pretensión punitiva ha planteado problemas en otros lugares, cuando se ha solicitado la extradición de criminales de guerra, como ocurrió en Chile, con el caso Walter Rauff.³³ La ley no prevé estas si-

³¹ El artículo 4, fracción II, párrafo B, enunciaba las “contravenciones” que no podían ser objeto de proceso por el Estado solicitante: “Las del orden religioso, político o militar y las que constituyan contrabando, aun que sean conexas con el delito común que motivó la extradición; debiendo entenderse por contrabando: la importación, exportación o tráfico de mercancías con infracción de leyes fiscales”. Por otro lado, de acuerdo con la conclusión V del X Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Penal, no se apartarán pura y sencillamente de la esfera de la extradición las infracciones fiscales, económicas y militares. *Cfr. op. cit. supra* nota 20, p. 857.

³² *Cfr. García Ramírez, op. cit. supra* nota 25, pp. 180 y 181.

³³ *Cfr. Novoa Monreal, Eduardo, “Problema de extradición caso Walter Rauff”, en Revista Mexicana de Derecho Penal*, núm. 26, agosto de 1963, pp. 35-49.

tuaciones por lo que no sería posible legalmente otorgar la extradición, aun tratándose de criminales de guerra, cuando haya operado la prescripción de la pretensión punitiva o de la pena.

3.8. Una limitación impuesta por la *competencia* de los tribunales nacionales, es la que excluye la extradición cuando “el delito haya sido cometido dentro del ámbito de la jurisdicción de los tribunales de la República”, (artículo 7o., fracción IV). La iniciativa se refería a que el delito hubiera sido cometido “dentro de la jurisdicción de los tribunales de la República”, por lo que una interpretación que tomara la palabra “jurisdicción” como circunscripción territorial —confusión frecuente en la teoría y en la práctica— podría llevar a la conclusión que esta restricción aludía sólo a los delitos cometidos “dentro del territorio nacional”. Al haberse corregido el texto, precisando que se refiere a los delitos cuyo conocimiento corresponda a la “esfera de la jurisdicción de los tribunales de la República”, es decir a la competencia de los tribunales nacionales, es posible negar la extradición no sólo contra delitos ejecutados dentro del territorio nacional, sino también contra delitos cometidos en el extranjero que sean punibles en México, como ocurre en los supuestos de aplicación *extraterritorial* de la ley penal mexicana contemplados en los artículos 2o., 4o., 5o. y 236 del Código Penal.³⁴

Por otra parte, es motivo de *suspensión* de la entrega del reclamado, ya no de exclusión de la extradición, el hecho de que aquél se encuentra sometido a proceso penal o haya sido condenado en la república por delito distinto del que haya originado la petición formal de extradición, ya que en este caso “su entrega al Estado solicitante, si procediera, se diferiría hasta que haya sido decretada su libertad por resolución definitiva” (artículo 11). Por resolución definitiva debe entenderse no la sentencia *definitiva*, pues ésta puede ser objeto de impugnación, sino la sentencia firme, la que es considerada como cosa juzgada, equiparándosele, como ya quedó anotado, el auto de *sobreseimiento*. También debe entenderse por resolución definitiva, la que decreta la libertad *absoluta* del sentenciado, por haber cumplido la pena o haber satisfecho las condiciones de libertad preparatoria que, en su caso, se le haya concedido.³⁵

Los autos de libertad por falta de elementos y por desvanecimiento de

³⁴ Cfr. Carrancá y Trujillo, Raúl, y Carrancá y Rivas, Raúl, *Código Penal anotado*, Ed. Porrúa, México, 1974, pp. 18-27 y 454-5.

³⁵ Cfr. García Ramírez, *op. cit. supra* nota 25, pp. 227. De acuerdo con el artículo 13 del Proyecto de Convención Interamericana sobre Extradición, cuando el individuo reclamado estuviere sometido a juicio, o cumpliendo una condena en el Estado requerido, su entrega será diferida hasta que se concluya el proceso penal, si fuere absuelto, o se extinga la condena, según el caso. Cfr. Ozores, *op. cit. supra* nota 19, p. 132.

datos tienen consecuencias provisionales,³⁶ por lo que no pueden ser considerados como resoluciones definitivas.

3.9. Por último, dentro del catálogo de limitaciones con relación al delito, debe mencionarse la falta de *querella* de parte legítima si conforme a la ley penal mexicana el delito exige ese requisito (artículo 7o., fracción III). Se trata de un presupuesto procesal que, de acuerdo al derecho mexicano, es indispensable para la iniciación del procedimiento.³⁷

4. Condiciones

El artículo 10 de la Ley de Extradición establece las *condiciones* que el Estado mexicano exigirá, y que el Estado solicitante deberá comprometerse a cumplir, para que pueda concederse la extradición.

4.1. Se repite la exigencia de *reciprocidad*. A pesar de las críticas que se han enderezado contra esta condición,³⁸ su permanencia se explica por la ausencia de un tratado multilateral que obligue a la totalidad, o al menos a la mayoría, de los Estados de sociedad internacional, a conceder la extradición en casos más o menos uniformes. En consecuencia, esa condición será sólo exigible para las solicitudes de extradición de Estados con los que México no tenga concertado ningún tratado o convenio, y podrá cumplirse mediante una convención o una declaración de reciprocidad.³⁹

4.2. También se establece como condición el llamado principio de *especialidad*: el Estado solicitante debe comprometerse a que no serán materia del proceso, ni aun como circunstancias agravantes, los delitos cometidos con anterioridad a la extradición, omitidos en la solicitud e inconexos con los especificados en ella. Sin embargo, el Estado solicitante queda relevado de este compromiso, si el inculcado consiente libremente en ser juzgado por ello o si permaneciendo en su territorio más de dos meses continuos en libertad absoluta para abandonarlo, no hace uso de esa facultad (artículo 10, fracción II).

³⁶ García Ramírez, *op. cit. supra* nota 25, pp. 378 y 384-5. Advierte el autor citado que, en virtud de que el artículo 551 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal limita los efectos provisionales al caso en que la libertad se hubiese concedido por el desvanecimiento de las pruebas que sirvieron para acreditar la probable responsabilidad, es posible pensar que en la hipótesis de que el desvanecimiento se refiera a las pruebas del cuerpo del delito, la libertad tenga consecuencias definitivas. *Id.*, p. 385.

³⁷ *Idem*, pp. 239-41.

³⁸ De acuerdo con la conclusión II del X Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Penal, la "condición de la reciprocidad no es requerida por la justicia, no es recomendable que se mantenga como regla rígida en el derecho extradicional". *Cfr. op. cit. supra* nota 20, p. 856.

³⁹ *Cfr.* Jiménez de Asúa, *op. cit. supra* nota 22, p. 786.

En sentido similar, se exige al Estado solicitante que se comprometa a *no reextraditar* al reclamado, es decir, a no conceder la extradición del mismo individuo a un tercer Estado, sino en los supuestos de consentimiento explícito o implícito de aquél (*idem*, fracción VI), otorgado en la forma señalada en el párrafo anterior.

4.3. Aunque las normas que regulan el proceso penal tienen un carácter territorial y el proceso a que se someterá al extraditado se deberá ajustar al derecho del Estado solicitante, la Ley de Extradición exige que éste se comprometa a respetar los *derechos fundamentales* que tendría el reclamado si fuera juzgado por tribunales mexicanos.⁴⁰ Por esta razón, se exige al Estado solicitante que se comprometa a: 1) Que el presunto extraditado será sometido a tribunal competente establecido por la ley con anterioridad al delito que se le impute en la solicitud, para que se le juzgue y sentencie con las formalidades de derecho (artículo 10, fracción III), es decir, que se respeten los derechos fundamentales de *tribunal natural* (artículo 13 de la Constitución) y de *audiencia* o previo proceso legal (artículo 14 de la Constitución); 2) Que el reclamado será oído en defensa y se le facilitarán los recursos legales en todo caso, aun cuando ya hubiere sido condenado en rebeldía (*idem*, fracción IV),⁴¹ es decir, que se reconozca y se le permita ejercer el derecho fundamental a la *defensa* (artículo 20, fracción IX de la Ley Suprema), y 3) Que si el delito que se imputa al reclamado es punible en su legislación hasta con la pena de muerte o alguna de las señaladas por el artículo 22 Constitucional, sólo se le impondrá la de prisión (*idem*, fracción V).⁴²

⁴⁰ En la exposición de motivos en la *Iniciativa*, cit. *supra* nota 21, p. III, se puede leer: "Toda vez que primordialmente se persigue obtener las mayores garantías en favor del reclamado, se exige que el Estado mexicano se cerciore, en la medida de lo posible, de que dicho individuo habrá de gozar, en el Estado que lo reclama, del derecho sustancialmente iguales a los que le serían otorgados en México, si hubiere de ser juzgado por los tribunales".

⁴¹ En el derecho procesal penal mexicano no es posible seguir un proceso penal en rebeldía del inculpado, ya que de acuerdo con los artículos 477 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y 468 del Federal, la sustracción del inculpado a la acción de la justicia, es motivo de suspensión del procedimiento. Cfr. García Ramírez, *op. cit. supra* nota 8, p. 429.

⁴² Conforme al artículo 22 de la Constitución, se encuentran prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Aunque el artículo citado no prohíbe definitivamente la pena de muerte, restringiéndola sólo a determinados casos, aquella ya fue excluida de todos los códigos penales vigentes en México y sólo se conserva en el Código de Justicia Militar. La condición que excluye la pena de muerte es también congruente con el Proyecto de Convención Interamericana sobre Extradición, de 1956, cuyo artículo 9o. exime de la obligación de extraditar cuando se trate de condenados a pena de muerte "a menos que la referida pena hubiere sido conmutada por la autoridad competente del Estado requirente". Cfr. Ozores, *op. cit. supra* nota 19, p. 125.

Por último, con el objeto de que el Estado mexicano se cerciore si el solicitante ha cumplido con las condiciones a que nos hemos referido, se exige que el Estado requiriente se comprometa a proporcionar una copia auténtica de la resolución ejecutoriada que se pronuncie en el proceso.

5. Procedimiento

Anteriormente hemos indicado que el sistema de procedimiento que adopta la ley mexicana es el que permite la intervención de la autoridad judicial, sin que la decisión de ésta sea obligatoria en caso alguno, ya que sólo constituye una opinión, y es la Secretaría de Relaciones Exteriores la que resuelve en forma definitiva. Esta resolución, como acto de autoridad, es susceptible de impugnación a través del juicio de amparo, en el que el juzgador sí puede decidir en forma vinculativa.

Para examinar el procedimiento de extradición nos referiremos a su naturaleza y a sus etapas.

5.1. Naturaleza

Resulta difícil determinar con precisión la naturaleza jurisdiccional o administrativa del procedimiento de extradición. Si bien es claro que no se trata de un proceso penal, pues no se va a ejuiciar para aplicar una pena, tampoco se le puede considerar como un simple procedimiento administrativo, en el que sólo se establezca una relación lineal entre el solicitante y el Estado mexicano, sino que la relación toca también al reclamado, el que puede defenderse, oponer excepciones y ofrecer y practicar pruebas. El procedimiento de extradición supone un conflicto entre el Estado requiriente y el sujeto reclamado, y aunque la decisión, a la que se estima como un acto de soberanía,⁴³ corresponda a un órgano administrativo, no deja de actuar sobre ese conflicto. Tiene, pues, las notas fundamentales de un acto de jurisdicción y el procedimiento las de un proceso.

González Bustamante, señala que el procedimiento de extradición es distinto del que se observa en la tramitación de los procesos penales y que no puede alegar la persona que va a ser extraditada, la violación de alguno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República, en favor de las personas sometidas a proceso penal.⁴⁴ La propia Su-

⁴³ *Vid. op. cit. supra* nota 21, p. 11.

⁴⁴ González Bustamante, Juan José. *Principios de derecho procesal penal mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1967, pp. 256-7.

prema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, con relación a la ley de extradición abrogada, que como ésta no autorizaba la libertad caucional, era improcedente concederla en el incidente de suspensión,⁴⁵ tesis que confirma implícitamente la sostenida por González Bustamante.

Sin embargo, el procedimiento de extradición sí debe ajustarse a los demás derechos fundamentales establecidos en la Constitución, y en especial a la garantía de *audiencia* y al principio de *legalidad* consignados en los artículos 14 y 16.

5.2. Etapas

En términos generales, las etapas que comprende el procedimiento de extradición son las siguientes: 1) solicitud formal y admisión; 2) intervención judicial; 3) resolución, y 4) ejecución. A ellas nos referiremos brevemente.

5.2.1. La *petición formal* debe presentarse ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es el órgano del Poder Ejecutivo competente para intervenir en materia de extradición.

La ley reitera algunos de los requisitos que deberán contener la solicitud y los documentos que se acompañan, a saber:

1) La prueba de la existencia del *cuerpo del delito* y de la probable *responsabilidad* del reclamado, cuando éste sea un procesado, o copia auténtica de la *sentencia firme*, cuando aquél ya haya sido condenado (artículo 16, fracción II). Los extremos cuya comprobación se exige para cuando el reclamado sea un procesado, son los dos requisitos de fondo para que en México se pueda dictar auto de formal prisión, cuando el proceso se va a seguir por delitos que tengan una pena privativa de libertad, o auto de sujeción a *proceso*, cuando el delito tenga una pena pecuniaria o alternativa. El auto de formal prisión, que es la resolución judicial que fija los hechos materia del proceso,⁴⁶ es el equivalente al auto de procesamiento del derecho español y del de algunos países latinoamericanos.⁴⁷

Como nuevo requisito, se exige que se acompañe a la solicitud el texto

⁴⁵ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1965, 2a. parte, la Sala, Imprenta Murguía, México, 1965, p. 340. Esta tesis carece ya de fundamento legal, al establecer la nueva Ley la posibilidad de obtener la libertad caucional (artículo 26) *Cfr. infra*, 5.2.2.

⁴⁶ *Cfr.* García Ramírez, *op. cit. supra* nota 8, pp. 371-2.

⁴⁷ *Ibidem. Vid.*, además, Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Cuestiones de terminología procesal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1972, pp. 199-200. En el *Proyecto de Convención Interamericana sobre Extradición*, de 1956, se alude al "auto de procesamiento o de detención o de otra resolución con igual fuerza legal..." (artículo 5o., fracción 2°). Ozores, *op. cit. supra* nota 19, p. 117.

auténtico de la orden de *aprehensión* que, en su caso, se haya librado en contra del reclamado (*idem*, fracción V).

2) La solicitud debe contener la reproducción del texto de los *preceptos* de la ley del Estado solicitante que *definan el delito y determinen la pena* y la declaración autorizada de su *vigencia* en la época en que se cometió el delito. La ley exige, además, la transcripción de los preceptos referentes a la *prescripción de la acción y de la pena* (*idem*, fracción IV).⁴⁸

Los otros requisitos establecidos en la nueva ley son:

3) La expresión del delito por el que se pide la extradición (*idem*, fracción I);

4) La *aceptación* expresa de las *condiciones* que impone el Estado mexicano para conceder la extradición (artículo 10), a las que nos hemos referido antes (apartado 4), y

5) Los datos y antecedentes personales del reclamado, que permitan su *identificación* y *siempre* que sea posible, los conducentes a su localización (*idem*, fracción VI).

Por otro lado, se repite la exigencia formal de la *traducción* al español y la *legalización* de los documentos que se acompañen a la solicitud, redactados en idioma extranjero (*idem*, párrafo final).

Para los casos de *conurrencia* de varias solicitudes de extradición respecto de una misma persona, la ley sigue las mismas soluciones que su antecesora, dando prioridad a la solicitud del Estado que haga la petición en virtud de un *tratado*; cuando sean varios los Estados reclamantes con tratado, se debe atender a aquel en cuyo *territorio* se haya cometido el delito; cuando concurren estas circunstancias, se da preferencia al que solicite la extradición a causa del delito que merezca la *pena más grave*. En cualquier otro caso, se concede prioridad al Estado que *primero haya solicitado* la extradición o la detención provisional con fines de extradición (artículo 12).⁴⁹

La ley permite que el juez de distrito, a instancia del procurador general de la República, el que a su vez debe actuar por instrucciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dicte las *medidas cautelares* que procedan para asegurar los fines de la extradición, cuando un Estado manifieste la intención de presentar petición formal de extradición, debiendo expresar el delito por el que la solicitará y afirmar la existencia en contra del reclamado de una orden de autoridad emanada de autoridad competente. En este caso, el Estado extranjero deberá presentar la petición formal en un plazo prudente, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que no podrá

⁴⁸ Cfr. *supra*, 3.7. En el mismo sentido dispone el artículo 5o., fracción 3, del *Proyecto de Convención cit. supra* nota 19.

⁴⁹ El contenido de este precepto es muy similar al artículo 7o. de la Convención de Montevideo de 1933.

exceder de *dos meses*, contados a partir de la fecha en que se hayan decretado las medidas cautelares, las que se levantarán en caso de que no se presente la solicitud en el plazo. (artículos 17 y 18).⁵⁰

Entre las medidas que el juez puede decretar, la ley menciona el arraigo o “las que procedan de acuerdo con los tratados o las leyes de la materia”. Conviene recordar que, de acuerdo con el artículo 119 de la Constitución, la detención por motivo de extradición internacional no puede exceder de dos meses. Si la medida cautelar previa a la solicitud formal fuera la detención provisional y ésta durara los dos meses, constitucionalmente el reclamado no podría seguir detenido, aunque apenas se estuviera iniciando el procedimiento de extradición.

La Secretaría de Relaciones Exteriores es la encargada de resolver si procede o no la admisión de la petición formal de extradición (artículo 19). Puede hacer del conocimiento del Estado promovente las omisiones o defectos de la solicitud, para que los subsane (artículo 20).

Admitida la solicitud, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe remitirla al procurador general de la República, para que promueva ante el juez de distrito competente la *detención* del reclamado y el *secuestro* de papeles, dinero u otros objetos que se hallen en su poder, relacionados con el delito imputado o que puedan ser medios de prueba, cuando así lo hubiera pedido el Estado solicitante (artículo 21).

5.2.2. Es juez competente el del distrito donde se encuentre el reclamado. En caso de que se ignore su paradero, lo será el juez de distrito en materia penal en turno en el Distrito Federal (artículo 22). El juez es irrecusable y no puede ser cuestionada su competencia (artículo 23).

En la etapa del procedimiento que se lleva ante el juez de distrito, el reclamado tiene oportunidad de defenderse. Una vez detenido, sin demora se le debe hacer comparecer ante el juez y éste le debe enterar del contenido de la petición de extradición y los documentos que se acompañan a la solicitud. En la misma audiencia, el reclamado puede nombrar defensor privado o de oficio. En caso de que no lo haga, el juez se lo debe nombrar. Esta audiencia es el equivalente a la *declaración preparatoria* establecida en el artículo 20, fracción III, de la Constitución y cuyo objetivo fundamental es, de acuerdo con García Ramírez, que “el imputado conozca puntualmente los cargos y pueda preparar en términos hábiles su defensa”.⁵¹

El detenido puede solicitar al juez que se difiera la celebración de la audiencia hasta en tanto acepte su defensor, en caso de que éste no se encuentre presente (artículo 24).

⁵⁰ En el mismo sentido dispone el artículo II del *Proyecto de Convención de 1956*: Cfr. Orozco, *op. cit. supra* nota 19, pp. 129-30.

⁵¹ García Ramírez, *op. cit. supra* nota 25, p. 369.

Por otra parte, se faculta al juez para que conceda la *libertad bajo fianza* en las mismas condiciones en que tendría derecho a ella si el delito se hubiera cometido en territorio mexicano (artículo 25). Habría sido preferible que la ley se refiriera a la libertad *caucional*, como lo hacen nuestras leyes procesales penales, ampliando el sentido de la fracción I del artículo 20 constitucional, para no limitar la garantía o caución a la especie de la fianza, y dejar la posibilidad de que se ofrezcan otras especies, como el depósito o la hipoteca.⁵²

Después de la diligencia inicial, se concede al inculcado un plazo de tres días para que oponga las excepciones que señala el artículo 25:

1) La de no estar ajustada la petición de extradición a las prescripciones del tratado aplicable, o a las normas de la Ley de Extradición, a falta de aquél, y

2) La de ser persona distinta de aquella cuya extradición se pide.

El primer género de excepciones no se refiere sólo a defectos formales de la solicitud de extradición, sino también a las limitaciones y condiciones que la ley o el tratado impongan para que se conceda la extradición.

Al reclamado se otorga un plazo de veinte días para probar los hechos en que funde su oposición, el cual se puede ampliar. En el mismo plazo el Ministerio Público puede rendir las pruebas que estime pertinentes.

El juez debe considerar de oficio las excepciones, aun cuando no se hubieren alegado por el reclamado (artículo 27, segundo párrafo).

El juzgador debe emitir su opinión jurídica: 1) en un plazo de tres días, si el detenido no opone excepciones o se allana a la solicitud, o 2) en un plazo de cinco días, una vez que haya concluido el período probatorio (artículos 27 y 28).

5.2.3. El juez debe remitir su opinión, con el expediente, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es la que dicta la *resolución definitiva*, a los veinte días siguientes, decidiendo si rehúsa o concede la extradición (artículos 29 y 30). En el primer caso, se ordena que el reclamado sea puesto inmediatamente en libertad, salvo en el supuesto de que la negativa se base exclusivamente en su nacionalidad mexicana, pues entonces queda a disposición del Ministerio Público Federal para que lo consigne al juzgado de distrito competente.⁵³

Contra la resolución que concede la extradición, que se debe notificar personalmente al reclamado, no se permite ningún recurso ordinario. En consecuencia, tal resolución puede ser impugnada sólo a través del juicio de amparo. La nueva ley no regula la excepción de “violación de garantías individuales” que reconocía el artículo 20, fracción III de la ley abrogada. Sin

⁵² *Idem*, p. 409.

⁵³ *Cfr. supra* §.4.

embargo, como se indica en la exposición de motivos, es posible impugnar estas violaciones a través del proceso de amparo.⁵⁴

5.2.4. La Secretaría de Relaciones Exteriores debe comunicar al Estado solicitante el acuerdo favorable a la extradición, después de que haya transcurrido el plazo legal sin que se interponga demanda de amparo o después de que se dicte resolución negando éste (artículo 33).

La entrega del reclamado debe hacerlo, previo aviso a la Secretaría de Gobernación, el procurador general de la República al personal autorizado del Estado de que obtuvo la extradición, en el puesto fronterizo o a bordo de la aeronave en que deba viajar el extraditado, terminando la intervención de las autoridades mexicanas "en el momento en que la aeronave esté lista para emprender el vuelo" (artículo 34).

La ley concede al Estado solicitante un plazo de dos meses contados a partir del día siguiente en que el reclamado quede a su disposición, para que lo reciba, y si no lo hace, aquél recobrará su libertad, sin que pueda volver a ser detenido ni entregado al propio Estado, por el mismo delito que motivó la solicitud de extradición (artículo 35). Aquí hay una extensión del principio *non bis in idem*, que prevé el artículo 23 constitucional.

Conforme con las reglas comunes de los convenios internacionales en materia de extradición,⁵⁵ la ley dispone que los gastos que ocasione toda extradición pueden ser hechos por el erario federal con cargo al Estado que la haya promovido (artículo 37).

⁵⁴ *Id.*, *op. cit. supra* nota 21, p. IV.

⁵⁵ *Cfr. Ozores, op. cit. supra* nota 19, p. 136.

XI

LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979 *

En el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1980 se publicó la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que abrogó a la promulgada el 30 de diciembre de 1939 por el presidente Lázaro Cárdenas. Al igual que ésta, la nueva ley reglamenta las bases establecidas en los artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917, las cuales no fueron objeto de reformas. Las mismas bases constitucionales sirvieron para expedir las leyes de responsabilidades de 1939 y 1979. Sin embargo, la experiencia y los propósitos que tuvieron los autores de dichas leyes han sido muy distintos.

Los artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917 sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos provienen, en buena medida, de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857. En estos últimos se introdujo lo que se denomina el *juicio político*, que Tocqueville definió como “el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar”.¹ Bajo la influencia precisamente de Tocqueville, el Congreso Constituyente de 1856-1857 optó por el juicio político de tipo norteamericano, en el que a los altos funcionarios responsables de delitos oficiales el Senado les impone sólo las sanciones políticas de la *destitución* del cargo y la *inhabilitación* para ocupar nuevos cargos, y se deja la imposición de las sanciones

* Publicado en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, UNAM, México, núm. 29, enero-abril de 1980, pp. 197-205.

¹ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. de Luis R. Cuéllar, Fondo de Cultura Económica, México, 1973 (2a. reimpresión de la ed. de 1957), p. 112. En esta materia, como en otras, la influencia de Tocqueville sobre los diputados constituyentes de 1856-57 resulta evidente: por un lado, en el dictamen de la Comisión de Constitución se cita textualmente al pensador francés para tratar de apoyar el proyecto de Constitución, y por otro lado, en la discusión de los preceptos respectivos en el Congreso Constituyente, los diputados recurrieron con frecuencia al texto de *La democracia en América*, que se había publicado en el periódico *El Republicano*, a partir del mes de septiembre de 1855. Cfr. la “Introducción” de Enrique González Pedrero, en la obra citada de Tocqueville, pp. 21 y 22, nota 25; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, Ed. Porrúa, México, 1973, pp. 551-554, y Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1957, pp. 735 y ss.

penales a los tribunales ordinarios, que pueden aplicarla a través de un proceso penal común. Este juicio político, originado en la Constitución norteamericana de 1787, es diferente del juicio político inglés —el *impeachment*—, a través del cual el parlamento puede imponer no sólo la sanción política prevista para los responsables de delitos oficiales, sino también las sanciones penales señaladas en la legislación criminal para los delitos comunes.²

En la Constitución de 1857 se estableció el juicio político para sancionar los delitos oficiales sólo de los altos funcionarios públicos: el presidente de la República, los diputados del Congreso, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y los gobernadores de los Estados. De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1857, debían conocer del juicio político, primero, el Congreso —compuesto sólo por la Cámara de Diputados— como *jurado de acusación*, y, en segundo término, la Suprema Corte de Justicia, como *jurado de sentencia*. Al establecerse el Senado con las reformas constitucionales de 1874, se previó que este último órgano legislativo desempeñaría el papel de jurado de sentencia, en lugar de la Suprema Corte de Justicia. Los senadores también quedaron incluidos en la lista de los altos funcionarios públicos.

Al lado del juicio político, los constituyentes de 1856-57 previeron también lo que se llamó el “fuero”, es decir, la inmunidad con que se protege a los altos funcionarios para que, durante el tiempo de su cargo, no puedan ser procesados por los delitos comunes en que incurran, a no ser que la Cámara de Diputados decida que “ha lugar a proceder contra el acusado” y le retire la inmunidad, lo “desafuere”, para que sea enjuiciado por los tribunales ordinarios.³

En la Constitución de 1917 se recogieron el juicio político para los delitos oficiales y la inmunidad para los delitos comunes, ambas instituciones sólo para los altos funcionarios, cuyo número fue incrementado al añadirse a los funcionarios mencionados en la Constitución de 1857, el procurador general de la República y los diputados de las legislaturas locales. Pero, además, los diputados constituyentes de 1916-17 decidieron agregar una disposición que previera la posibilidad de expedir una ley federal que regulara y sancionara *todos los delitos oficiales* en que pudieran incurrir no sólo los

² Cfr., Tocqueville, *op. cit. supra* nota 1, pp. 113-115; y Fix-Zamudio, Héctor “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, en *Anuario Jurídico III-IV/1976-1977*, UNAM, México, 1978, p. 74.

³ Acerca del concepto procesal de inmunidad, como límite subjetivo a la jurisdicción penal, cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Límites subjetivos fijados por la Constitución a la actividad jurisdiccional”, en *Ensayos de Derecho Procesal* (civil, penal y constitucional), Edición de la Revista de Jurisprudencia, Buenos Aires, Argentina, 1944, pp. 591-599; y García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, Ed. Porrúa, 1977 (2a. ed.), pp. 95-100.

altos funcionarios, sino, en general, *todos los funcionarios y empleados* de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. El quinto párrafo del artículo 111 estableció:

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de *todos los funcionarios y empleados* de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgadas por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

De esta manera, la ley que debía expedir el Congreso tenía que distinguir, por una parte, los *delitos oficiales que daban motivo al juicio político de los altos funcionarios* de la Federación y de los Estados, que debían ser de la competencia de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y cuyas sanciones sólo podían ser la *destitución* y la *inhabilitación*; y por otra parte, los *delitos oficiales de los demás funcionarios* y de todos los empleados de la Federación y del Distrito Federal, *que daban motivo* no a un juicio político, sino a un *juicio estrictamente penal*, de la competencia exclusiva del jurado popular, y en el cual las sanciones no debían limitarse a la destitución y la inhabilitación, sino que podían comprender todas las previstas en las leyes penales ordinarias, incluyendo *las penas privativas y restrictivas de la libertad*. La sanción impuesta en el juicio político no impedía, por ser sólo una sanción *política*, que el alto funcionario destituido o inhabilitado fuese procesado por los tribunales penales y se les impusiese una sanción *penal*, en el caso de que los hechos objeto del juicio político estuviesen también tipificados como delito en la legislación penal ordinaria, como lo previene el segundo párrafo del artículo 111 constitucional. Pero el enjuiciamiento penal de los demás funcionarios y empleados por delitos oficiales ante el jurado popular, sí impedía cualquier nuevo juzgamiento ante los tribunales penales ordinarios por los mismos hechos, pues el hacerlo implicaba someter al funcionario o empleado a dos juicios *penales* por los mismos hechos, lo que prohíbe el artículo 23 constitucional.⁴

⁴ El Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, de 1931, regula, en los títulos décimo y decimoprimer del libro segundo, los "delitos cometidos por funcionarios públicos" y los "delitos cometidos en la administración de justicia". Cuando algún alto funcionario realice una conducta que sea, a la vez, un delito oficial y un delito de los previstos en estos títulos del Código Penal, debe ser sancionado por el primero a través del juicio político, y por el segundo, a través de un proceso penal ante el juzgado penal ordinario competente. Hasta antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de 1979 no ocurría lo mismo con los demás funcionarios y empleados, a los que se debía aplicar sólo las sanciones pre-

La Ley de Responsabilidades de 1939 acogió plenamente esta distinción. En los artículos 13 y 14 estableció, no sin cierta ambigüedad, los delitos oficiales de los altos funcionarios y en el artículo 15 previó las sanciones de destitución e inhabilitación. En el artículo 18, compuesto nada menos que de 72 fracciones, tipificó los delitos oficiales de los demás funcionarios y de los empleados públicos y en el artículo 19 especificó las sanciones penales —multas y prisión— imponibles a quienes cometiesen tales delitos.

La Ley de 1939 reguló también la composición de los órganos que intervienen directamente en el juicio político —las secciones instructoras de las Cámaras de Diputados y de Senadores— y en el enjuiciamiento penal por delitos oficiales —el jurado popular. Dicha Ley previó, asimismo, los procedimientos que debían seguirse en estas dos clases de enjuiciamiento —político y penal—, así como el procedimiento para retirar la inmunidad a los altos funcionarios, a fin de que pudieran ser procesados por delitos comunes. A estos tres procedimientos, derivados todos ellos de las bases constitucionales establecidas en los artículos 108 a 114 de la Constitución, la Ley de 1940 añadió otro más: el procedimiento para la investigación del enriquecimiento ilegítimo de los funcionarios públicos, que tiene por objeto exigir a éstos, cuando se encuentren en posesión de bienes que “sobrepasan notoriamente a sus posibilidades económicas”, que demuestren la legítima procedencia de tales bienes; y en caso contrario, éstos “pasarán al dominio de la nación”.⁵

En 1929 fue adicionado el artículo 111 de la Constitución con un sexto párrafo, en el cual se facultó al presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por “mala conducta”, de cualquiera de los titulares de los órganos jurisdiccionales federales y del Distrito Federal. La Ley de Responsabilidades de 1939 reguló, también, el procedimiento a través del cual el presidente de la República debía ejercer esta facultad. Este procedimiento tenía por objeto asegurar que el ejercicio de esta facultad se basara en informes y pruebas suficientes y respetara, en todo caso, el derecho de defensa de los funcionarios judiciales. En 1944 fue adicionado al artículo 111 constitucional, el actual séptimo y último párrafo, que exige al presidente de la República oír “en lo privado” al funcionario judicial afectado, antes de ejercer esta facultad.⁶

vistas en el artículo 19 de la Ley de Responsabilidades de 1939, ya que con respecto de ellos, por estar regulados en forma detallada y exhaustiva sus delitos en el artículo 18 de dicha Ley, se debían considerar sin vigor las disposiciones de los títulos mencionados del Código Penal de 1931, tal como ordenaba el artículo sexto transitorio de la Ley de Responsabilidades de 1939.

⁵ Para un estudio de estos cuatro procedimientos regulados en la Ley de 1939, y reproducidos con muy ligeras modificaciones en la de 1979, puede verse García Ramírez, *op. cit. supra* nota 3 pp. 530-544.

⁶ Esta facultad del presidente ha sido muy cuestionada por la doctrina mexicana. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “México: el organismo judicial (1950-1975)”, en *Evolución de la*

La nueva Ley de 1979, si bien continúa regulando los mismos órganos y los mismos procedimientos que la de 1939, no recoge la distinción entre los delitos oficiales de los altos funcionarios —susceptibles sólo de juicio político— y los delitos oficiales de los demás funcionarios y de los empleados públicos —objeto del enjuiciamiento penal a cargo del jurado popular. En la nueva Ley se prevén como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos sólo aquellos que la anterior establecía como delitos de los altos funcionarios; y en ella se regulan como posibles sanciones sólo la destitución y la inhabilitación (artículos 3o. y 10). En otros términos, en la nueva Ley se ha suprimido el enjuiciamiento penal de los funcionarios públicos distintos de los mencionados en el artículo 108 constitucional y de los empleados públicos; y en su lugar se ha establecido una especie de juicio político a cargo de un órgano —el jurado popular— que, en principio, no es un “cuerpo político” —al menos como lo entendía Tocqueville—, por los mismos delitos oficiales y con las mismas sanciones que a los altos funcionarios, sólo que con un procedimiento diverso, que es el anteriormente previsto para el enjuiciamiento penal.

Este cambio plantea muy serios problemas. El primero, obviamente, es el de su constitucionalidad; ¿es posible que el legislador ordinario extienda a todos los funcionarios y empleados públicos el juicio político previsto en la Constitución, en principio, sólo para los denominados altos funcionarios? Porque, como hemos señalado, este juicio fue introducido en la Constitución de 1857 y recogido en la de 1917 sólo para sancionar *políticamente* a los altos funcionarios, con independencia de las sanciones penales que, en su caso, les impusieran los tribunales ordinarios. Pero, por otro lado, ¿se puede exigir responsabilidad *política* a los demás funcionarios y, sobre todo, a los empleados públicos?

Además, la ambigua e imprecisa descripción de los delitos oficiales en el artículo 3o. de la nueva Ley no parece conciliarse con las exigencias de precisión en los tipos contenida en el artículo 14 constitucional. Esta ambigüedad e imprecisión también afecta, sin duda, la estabilidad de que deben gozar los trabajadores al servicio del Estado, la cual pretende asegurar la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional. Para comprobar la vaguedad de la Ley de Responsabilidades basta citar las fracciones V y VIII del artículo 3o., que establecen como delitos oficiales: “Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen (*sic*) perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o mo-

organización político constitucional en América Latina 1950-1975, UNAM, México, 1978, pp. 62-63. Quizá por ello en la práctica el presidente de la República sólo ha ejercido tal facultad en tres casos, desde la reforma constitucional de 1929. Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978, pp. 184-187.

tiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones"; y "En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes". Esta última fracción define los delitos oficiales nada menos que por exclusión: todos aquellos actos u omisiones "en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho" que no sean delitos comunes, son, por exclusión, delitos oficiales.

Al suprimir los delitos oficiales y las sanciones previstos para los funcionarios distintos de los que gozan de fuero y para los empleados públicos, en los artículos 18 y 19 de la anterior Ley de Responsabilidades, y de esta manera hacer aplicables a dichos sujetos los delitos oficiales de los altos funcionarios —sancionables sólo políticamente—, la nueva Ley pretende, en realidad, que a aquellos funcionarios y empleados se puedan aplicar las sanciones penales previstas en el Código Penal para los delitos comunes, *sin intervención del jurado popular*. En otras palabras, lo que la nueva Ley pretende es sustraer de la competencia del jurado popular los delitos oficiales sancionables penalmente, los cuales, convertidos en "comunes", serán conocidos por los tribunales ordinarios, y dejar al jurado el conocimiento sólo de los delitos oficiales sancionables políticamente. Seguramente este cambio obedece a la desconfianza que, en los medios forenses y políticos, ha producido la actuación de los jurados populares, cuya tendencia hacia la absolución de los inculpadados ha sido muy censurada. Pero, en el caso de que éste haya sido el motivo, lo más adecuado habría sido reformar el quinto párrafo del artículo 111 constitucional, el cual terminantemente establece que los delitos o faltas oficiales "serán siempre juzgados por un Jurado Popular". De otra manera, puede resultar discutible, a luz del artículo 111 constitucional, este cambio en la competencia del jurado popular.

Para poder entender con precisión el significado del quinto párrafo del artículo 111, resulta conveniente recordar las palabras de la Comisión de Constitución del Congreso de 1916-17, que es la que propuso su redacción vigente: "Sin embargo, la Comisión, comprendiendo la gran importancia que tiene el problema de la responsabilidad de los funcionarios y la necesidad de cambiar por completo las bases del sistema actual, que ha venido a nulificar radicalmente la responsabilidad de los funcionarios y empleados, ha creído que *para juzgar, nadie mejor que el pueblo mismo*, el cual por experiencia propia conoce el manejo de dichos empleados y puede, a ciencia cierta, dar su resolución. Por este motivo *se establece que los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, serán juzgados por el jurado popular*".⁷

⁷ Cfr. *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, t. 4, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922, p. 425. Las cursivas son nuestras.

Pero, al margen de estos problemas de constitucionalidad, la nueva Ley de Responsabilidades plantea, además, otros problemas de técnica legislativa y de orden práctico, que, tomando en cuenta la extensión de estos breves comentarios, no podemos abordar en forma exhaustiva. Sin embargo, es preciso mencionar, al menos, algunos de ellos. Por un lado, la supresión del catálogo de delitos oficiales previstos en la anterior ley, ha venido a tener la función de una verdadera ley de amnistía —seguramente no propuesta dentro de los objetivos de la ley—, pues a consecuencia de dicha supresión se ha tenido que dejar en libertad a todos los procesados y sentenciados por tales delitos oficiales. Por otro lado, los autores de la Ley de 1979 parecen no haber tenido en cuenta las diversas críticas que la doctrina penalista y procesalista dirigió contra la Ley de 1939,⁸ ni los problemas que la aplicación o la inaplicación de dicha Ley plantearon durante cerca de 40 años. Contra lo que pudo esperarse, la Ley de 1979 reproduce, y en ocasiones amplía, la mayor parte de los errores de su predecesora de 1939 —particularmente su ambigüedad e imprecisión— y, en cambio, prescinde de algunos de sus aciertos —como es el caso de las disposiciones sobre el procedimiento para la destitución de los funcionarios judiciales, las cuales han sido suprimidas en la nueva Ley, que se ha limitado a reproducir los párrafos sexto y séptimo del artículo 111 constitucional, sin reglamentarlos. Por lo demás, una revisión cuidadosa del texto, por parte de una comisión de estilo, habría evitado los numerosos errores de sintaxis que han aparecido en la Ley publicada.⁹

Por último, la nueva Ley debe también ser analizada a la luz del obje-

⁸ Cfr. entre otros, Becerra Bautista, José, *El fuero constitucional*, Ed. Jus, México, 1945; García Ramírez, *op. y loc. cit.* en la nota 3; González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, Ediciones Botas, México, 1946, y Jiménez Huerta, Mariano, *Derecho penal mexicano*, t. III, Antigua Librería Robredo, México, 1968, pp. 318-424.

⁹ Así, por ejemplo, el segundo párrafo el artículo expresa: "La de los particulares para que surta efecto deberá ser ratificada ante alguno de los secretarios de esa Cámara o de la Comisión Permanente durante el receso". El artículo 22 dispone "De toda instancia o escrito que se reciba en la Cámara de Diputados, bien sea procedente de particulares, de algún Juez o del mismo interesado que se relacione con la responsabilidad de delitos comunes de algún funcionario con fuero, se dará cuenta en sesión secreta y se turnará a la Comisión Instructora, si a juicio de esta (así, sin acento) la acusación fuera notoriamente improcedente, lo que hará saber a la Cámara para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudarla si posteriormente aparecieren motivos que lo justifiquen..." El artículo 35 expresa: "Tomada al funcionario acusado su declaración preparatoria la sección instructora abrirá un término prudente de prueba, dentro del cual recibirá las que ofrezcan el acusador y el acusado, así como las que aquél (?) estime necesarias". En sentido similar, pueden verse los artículos 30., 24, 25, 31 (que reproducen incompletos los artículos 29 y 35 de la Ley de 1939), 32, 39 (que remite a tres artículos anteriores, cuando en realidad son sólo dos), 41, 43, 83 y 88. La extensa fe de erratas a la Ley publicada en el Diario Oficial el 4-IX-1980, confirma estas observaciones.

tivo fundamental de las bases constitucionales que intenta reglamentar: es decir, la posibilidad permanente e institucional de exigir la imposición de sanciones a los funcionarios y empleados que, a consecuencia de un proceso en el que se les respeten sus derechos constitucionales, resulten responsables de la comisión de delitos oficiales. Desde esta perspectiva, la nueva Ley no parece aportar ninguna innovación de particular importancia, pues se ha limitado a reproducir las disposiciones orgánicas y procesales de la Ley de 1939, sin intentar resolver algunos de los problemas que planeó su aplicación. Tal es el caso, por ejemplo, del jurado popular, cuya integración e instalación dificulta y prolonga a menudo los procesos. Sin embargo, no se advierte en la nueva Ley ninguna reforma para intentar resolver este problema.

Con todo, la sola promulgación de la nueva Ley no deja de ser una medida insuficiente para alcanzar el objetivo mencionado, sobre todo si permanece inalterado el estado actual de la administración de justicia. En último análisis, la nueva Ley, pese a los defectos anotados, seguramente contribuirá a promover el discurso ideológico y a lograr un mayor control político de los funcionarios y empleados, pero no a obtener la modificación efectiva del actual estado de la administración de justicia y de la administración pública.

XII

LOS ANTECEDENTES DEL JURADO POPULAR EN MÉXICO *

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El jurado popular para los delitos de imprenta*. 1. La legislación de imprenta anterior a la Constitución de 1857; 2. La Constitución de 1857 y su legislación reglamentaria; 3. La Constitución de 1917 y su legislación reglamentaria. III. *El jurado popular para los delitos comunes*. 1. El Congreso Constituyente de 1856-57; 2. La Ley de jurados de 1869; 3. El proyecto de código de procedimientos penales de 1872; 4. El Código de procedimientos penales de 1880; 5. La Ley de jurados de 1891; 6. El Código de procedimientos penales de 1894 y la legislación anterior a 1917; 7. El Congreso Constituyente de 1916-17 y la legislación posterior. IV. *El jurado popular para los delitos oficiales*.

I. *Introducción*

La institución del jurado popular tiene numerosos antecedentes en el mundo. Los más antiguos se remontan hasta los tribunales populares de las civilizaciones clásicas: el tribunal de los *dicastas* o *heliastas*, en Atenas,¹ y las *questiones perpetuae*, en Roma.² También los tuvo en las asambleas judiciales de los pueblos germánicos —el *Ding* o *Mallus*—³ y en los tribunales de escabinos de algunas regiones de Francia e Italia durante la Edad Media.⁴

* Este trabajo fue elaborado bajo la orientación y con el apoyo inestimables de don Javier Piña y Palacios —maestro ejemplar en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y afectuoso e infatigable compañero de trabajo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas—, a quien el autor expresa su más amplio agradecimiento. Fue publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 39, septiembre-diciembre de 1980, pp. 747-786.

¹ Cfr. Petrie, A., *Introducción al estudio de Grecia*, trad. de Alfonso Reyes, Fondo de de Cultura Económica, México, 1974, pp. 93-94.

² Cfr. Kinkel, Wolfgang, *Historia del derecho romano*, trad. de Juan Miquel, Ed. Ariel, Barcelona, 1973 (4a. ed.), pp. 73-82.

³ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "El jurado popular", en *Derecho procesal mexicano*, t. I, Ed. Porrúa, México, 1975, p. 309.

⁴ Cfr. Marongin, Antonio, voz "Corte d'assise", en *Enciclopedia del diritto*, t. X, Giuffrè Ed., 1962, pp. 774-782. Acerca de los antecedentes del jurado popular en el mundo, también puede verse la excelente exposición de Esriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Ensenada, México, 1974, pp. 1077-1095.

Pero el antecedente más directo —el cual fue tomado como ejemplo y motivo por los pensadores del siglo XVIII— es el jurado popular inglés. Éste no fue establecido —como a menudo se afirma— por la *Magna Carta*, otorgada por Juan Sin Tierra el 15 de junio de 1215. Probablemente, reconociendo costumbres introducidas por los normandos —que llegaron a Inglaterra en el año de 1066—, el rey Enrique II reguló e impulsó el jurado popular, particularmente con las ordenanzas de 1166 y 1178 que suprimieron las ordalías, el duelo y el juramento de testigos con relación a las acciones de posesión y de dominio y los sustituyeron por el juicio racional del jurado, el cual paulatinamente fue extendiendo su competencia a otras controversias civiles y a las penales.⁵

El proceso penal se realizaba ante dos jurados distintos: el *grand jury* o gran jurado, que se encargaba de determinar si era o no procedente la acusación (por lo que también se le llamaba jurado de acusación); y el *petty jury* o jurado menor, al que se encomendaba el veredicto sobre los hechos (jurado de sentencia). En un principio, las doce personas que integraban el *petty jury* desempeñaban, a la vez, el papel de testigos y de juzgadores de los hechos sobre los cuales atestiguaban. Pero posteriormente los jurados —que deben su nombre al hecho de que actuaban bajo juramento— dejaron de desempeñar el papel de testigos y se limitaron a emitir su veredicto sobre los hechos, con base en las pruebas presentadas.

Dentro de la tendencia general de los pensadores de la ilustración a idealizar las instituciones inglesas, el jurado popular fue considerado, también, como uno de los mejores medios para lograr tanto la participación del pueblo en la administración de justicia —como lo exigía la democracia—, cuanto la independencia de los juzgadores frente al monarca y su sumisión a la ley, así como la efectividad del principio de la soberanía popular. En este sentido, Beccaria escribía:

...tengo por mejor aquella ley que establece asesores al juez principal, sacados por suerte y no por escogimiento, porque en este caso es más segura la ignorancia que juzga por dictamen que la ciencia que juzga por opinión. Donde las leyes son claras y precisas el oficio del juez no consiste más que en asegurar un hecho. Si en buscar las pruebas de un delito se requiere habilidad y destreza, si en presentar lo que de él resulta es necesario claridad y precisión, para juzgar el resultado mismo no se re-

⁵ Cfr. Patterson, Caleb Perry, *The administration of justice in Great Britain*, University of Texas, Austin, 1936, pp. 200-201; García Samudio, Nicolás, *El poder judicial en Inglaterra*, Librería Colombiana, Bogotá, 1945, pp. 133-134; Pastor López, Miguel, "El proceso penal inglés", en *Revista de Derecho Procesal*, Madrid, núm. 1 de 1967, pp. 89-91; Rabasa, Oscar, *El derecho angloamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, pp. 79-80 y 113-116; Seltz, Emile E., *Les principes directeurs de la procédure criminelle de l'Angleterre*, Reaousseau & Cie. Ed. 1928, pp. 58-62.

quiere más que un simple y ordinario buen sentido, menos falaz que el saber de un juez acostumbrado a querer encontrar reos, y que todo lo reduce a un sistema de antojo recibido de sus estudios. ¡Dichosa aquella nación donde las leyes no fuesen una ciencia! Utilísima ley es la que ordena que cada hombre sea juzgado por sus iguales, porque donde se trata de la libertad y de la fortuna de un ciudadano deben callar aquellos sentimientos que inspira la desigualdad, sin que tenga lugar en el juicio la superioridad con que el hombre afortunado mira al infeliz, y el desagrado con que el infeliz mira al superior.⁶

De manera similar, Montesquieu, al aludir a la necesidad de que en los Estados republicanos los juzgadores se sometieran rigurosamente a la letra de la ley, mencionaba, en los siguientes términos, los ejemplos de Roma y de Inglaterra:

En Roma, los jueces declaraban solamente si el acusado era culpable o no; la pena correspondiente a su culpa estaba determinada en la ley. En Inglaterra, los jurados deciden si el hecho sometido a ellos está probado o no; si está probado, el juez pronuncia la pena correspondiente al delito, según la ley; para esto, con tener ojos le basta.⁷

Más adelante recuerda que Maquiavelo atribuía la pérdida de la libertad de Florencia, “a que no era el pueblo quien juzgaba, como en Roma, los crímenes de lesa majestad cometidos contra él”. Pero Montesquieu no confiaba totalmente en el jurado popular y sugería la conveniencia de que sus veredictos pudiesen ser revisados por el tribunal, para que en el caso de que éste considerase injusto dicho veredicto, pudiese someterse el asunto a un nuevo jurado popular:

Solón supo muy bien precaver el abuso de poder que podría cometer el pueblo en el juicio de los crímenes: quiso que el proceso fuera revisado por el Areópago y que, si creía injusta la absolución del acusado, lo acusara de nuevo ante el pueblo; y si tenía por injusta la condena, suspendiera la ejecución para que se juzgara la causa nuevamente: ley admirable, por lo cual era sometido el pueblo a la revisión de la magistratura que él más respetaba y a la suya propia. Será bueno proceder con lentitud en este género de causas, y más si el acusado está preso, para que el pueblo se calme y juzgue a sangre fría.⁸

Durante la Revolución francesa, bajo la influencia de las ideas de los filósofos de la Ilustración, el decreto de 30 de abril de 1790 y la ley de 16

⁶ Beccaria, Cesare, *De los delitos y de las penas*, trad. de Juan Antonio de las Casas, Alianza Ed., Madrid, 1968, p. 49.

⁷ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévez, Ed. Claridad, Buenos Aires, 1971, p. 117.

⁸ *Idem*, p. 118.

de septiembre de 1791 establecieron el juicio por jurados para los delitos castigados con penas aflictivas o infamantes.⁹ En el siglo XIX, numerosos Estados europeos, influidos por las ideas de la Revolución francesa, implantaron el jurado popular con competencia para conocer de determinados delitos graves y contra el Estado. Sin embargo, a diferencia de los países anglo-americanos donde la institución se consolidó, en los países europeos el jurado popular no tuvo la misma eficacia, a causa tanto de la manera diversa como se le intentó introducir, cuanto por el diferente ambiente cultural y político.

En términos generales, en los países de Europa continental el jurado popular se transformó para dar surgimiento a tribunales de composición mixta —como las cortes de *assises* y el *escabinado*—, en los cuales concurren, en la emisión del fallo motivado, tanto magistrados letrados como juzgadores legos.¹⁰ Tanto en el jurado popular como en los tribunales mixtos intervienen juzgadores legos y letrados; pero la diferencia reside en que, en el jurado popular, el veredicto sobre los hechos es emitido sólo por los jurados, sin necesidad de motivarlo y sin intervención del juzgador letrado, quien se debe limitar a dirigir la audiencia y a pronunciar la sentencia con base en el veredicto; en cambio, en el tribunal de composición mixta los juzgadores letrados y mixtos concurren en la emisión de la sentencia —que debe ser motivada—, y en la cual determinan tanto la culpabilidad del imputado como la pena aplicable.¹¹

La forma mixta del escabinado moderno —ha escrito Goldschmidt— pretende a la vez cumplir la petición política de que el pueblo participe en la administración de justicia y garantizar a los legos una participación no limitada al juicio de hecho, sino extensiva a la medición de la pena, y, sin embargo, verificar el juicio de derecho por los Magistrados letrados, a los que se supone corresponder.¹²

En el presente trabajo nos proponemos analizar los antecedentes del jurado popular en México, donde todavía no hemos tenido ninguna experien-

⁹ Cfr., Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto y Levene, Ricardo, (h), *Derecho procesal penal*, t. III, Ed. Kraft, Buenos Aires, 1964, p. 260; y Escriche, *op. cit. supra* nota 4, p. 1095.

¹⁰ Cfr. Silva Melero, Valetín, "El jurado en las direcciones jurídicas contemporáneas", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 5, noviembre de 1964, Madrid, pp. 573-575; y Fairén Guillén, Víctor "Los procesos europeos desde Finlandia hasta Grecia (1900-1975)", en *LXXV años de evolución jurídica en el mundo*, vol. III, Derecho procesal, UNAM, México, 1978, p. 90.

¹¹ Cfr. Alcalá-Zamora, *op. cit. supra* nota 3, p. 308; y Fairén Guillén, Víctor, "Los tribunales de jurados en la nueva Constitución española (1978)", en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. 4 de 1978, Madrid, pp. 709-710.

¹² Goldschmidt, James, *Problemas jurídicos y políticos del proceso penal*, Ed. Bosch, Barcelona, 1935, p. 78. Para un estudio completo y actualizado del jurado popular en el sistema del *common law* y de los tribunales de composición mixta en el sistema del *civil law*, puede verse Amodio, Ennio, et al., *I giudici senza toga. Esperienze e prospettive della partecipazione popolare ai giudizi penale*, Giuffrè Ed., Milán, 1979.

cia semejante a la de los tribunales mixtos europeos. Con objeto de sistematizar nuestro análisis, podemos dividir los antecedentes mexicanos de acuerdo con los tres clases de delitos cuyo conocimiento se ha atribuido al jurado popular en nuestro país: los delitos de imprenta, los delitos comunes y los delitos oficiales.

II. El jurado popular para los delitos de imprenta

1. La legislación de imprenta anterior a la Constitución de 1857

1. A) El primer jurado popular que se conoció en México fue el regulado por la *Ley del 12 de noviembre de 1820 sobre la libertad de imprenta*.¹³ Después de la consumación de la Independencia, la Junta provisional gubernativa expidió el decreto del 13 de diciembre de 1821, que contenía el *Reglamento adicional para la libertad de imprenta*, y en el cual se declaraban vigentes las reglas sobre el jurado popular de la Ley sobre libertad de imprenta de 1820. Este primer jurado popular conocía de los delitos cometidos por medio de la prensa consistentes en el "ataque" directo o indirecto a las "bases fundamentales del imperio" señaladas en el artículo 1º del decreto del 13 de diciembre de 1821.¹⁴ Los autores, editores e impresores tenían el deber de hacer llegar a los fiscales un ejemplar de sus publicacio-

¹³ No hemos podido tener acceso al texto de esta ley, que posiblemente sea la española del 22 de octubre de 1820 Cfr., Pina, Rafael de, *Manual de Derecho procesal penal*, Ed. Reus, Madrid, 1934, p. 43; y García Goyena, Florencia y Aguirre, Joaquín, *Febrero o librería de jueces, abogados y escribanos*, t. V, Imprenta de Gaspar y Roig, Madrid, 1852 (4a. ed.) p. 746. Acerca del debate en las Cortes españolas sobre la ley de 22 octubre de 1829, y en general de los antecedentes españoles del jurado popular, puede verse el excelente trabajo de R. Gilbert, "El juicio por jurados en España", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, v. XV, núm. 42, pp. 559-572. Estando en prensa este trabajo, pudimos localizar el Reglamento del 22 de octubre, en la *Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España, que se reputan vigentes en la República de Estados Unidos Mexicanos*, Imprenta de Galván, México, 1829, pp. 152-163.

¹⁴ Tales bases fundamentales eran las siguientes: "Primera: la unidad de la religión católica apostólica romana, sin tolerancia de otra alguna. Segunda: la independencia de la antigua España, y de otras cualesquiera naciones. Tercera: la estrecha unión de todos los actuales ciudadanos del imperio, o perfecta igualdad de derechos, goces y opiniones, ya hayan nacido en él o ya del otro lado de los mares. Cuarta: la monarquía hereditaria constitucional moderada, para la que cuidaron de hacer llamamientos el plan de Iguala y tratado de Córdoba. Quinta: el gobierno representativo. Sexta: la división de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en los congresos, juntas, personas y tribunales que indica el artículo 14 del tratado de Córdoba, y explicará más extensamente la constitución del imperio". Cfr., Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República Mexicana*, t. I, Imprenta del Comercio, México, 1976, pp. 564-657.

nes, antes de que éstas se difundieran. Si los fiscales encontraban algún ataque contra las bases mencionadas, debían presentar una *denuncia al alcalde*, para que éste verificase el sorteo de los nueve miembros propietarios y los tres suplentes que debían integrar el *primer jurado* y los citara. Reunido el primer jurado, determinaba si *procedía o no la acusación*. En caso afirmativo, el alcalde debía remitir la denuncia y el fallo al *juez de letras*, ante el cual citaba a los doce miembros propietarios y los tres suplentes que hubiesen resultado sorteados para integrar el “segundo *juri*”, el cual debía resolver, en definitiva, sobre la culpabilidad del imputado.

1. B) La *Ley del 14 de octubre de 1828* sustituyó el título 7º de la Ley de 12 de noviembre de 1820 y reguló con mayor precisión la integración de los jurados y los dos procedimientos.¹⁵ La Ley de 1828 precisó que para ser jurado se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, saber leer y escribir, tener un capital de cuando menos cuatro mil pesos o ingresos anuales de mil pesos en el Distrito Federal, seiscientos en los estados o cuatrocientos en los territorios (artículo 4º). Asimismo, excluía del cargo de jurado a los eclesiásticos que ejerciesen jurisdicción, los miembros del ejército, los funcionarios públicos y a las personas que hubiesen cumplido setenta años (artículo 5º).

Para la formación de las listas de los jurados, la Ley preveía, por un lado, el deber de todos los ciudadanos que reunieran los requisitos mencionados, de inscribirse en las listas del ayuntamiento respectivo, y, por el otro, el deber de los ayuntamientos de proceder a formar dichas listas, las cuales debían ser revisadas y publicadas anualmente (artículos 6º a 9º). Las listas debían elaborarse sólo en las capitales de los Estados y en los lugares donde hubiese imprenta; en el primer caso, eran los gobernadores los encargados de resolver las peticiones de inclusión o de exclusión de personas en las listas, y en el segundo, la resolución correspondía a “la primera autoridad política” del lugar (artículo 10).

La Ley de 1828, al igual que la de 1820, establecía las dos clases de jurados que debían intervenir en la calificación de los impresos: el *jurado de acusación* y el *de sentencia*. El primero se formaba con los quince individuos con que comenzaba la lista; para el segundo, se tomaban los nombres de las veintitrés personas que siguieran en la lista, de los cuales sólo doce integraban el jurado de sentencia. La operación se volvía a repetir en cada caso y cuando se terminaba la lista, se volvía a empezar por los primeros (artículo 14).

Denunciado un impreso, el alcalde constitucional debía mandar citar a los quince miembros del jurado de acusación, cuya inasistencia podía sancionar

¹⁵ Cfr. Dublán y Lozano, *op. cit. supra* nota anterior, t. II, pp. 81-86.

y subsanar citando a los jurados que siguieran en la lista. Reunido el jurado, el alcalde les tomaba el siguiente juramento: “¿Jurais desempeñar fielmente el encargo que se os confía, decidiendo con imparcialidad y justicia en vista del impreso y denuncia que se os va a presentar, si está o no fundada?” (artículo 16). Después, el alcalde debía retirarse para que los jurados nombrasen, de entre ellos mismos, un presidente y un secretario, examinasen la denuncia y el impreso y, previa deliberación, declarasen, por mayoría absoluta de votos, si la acusación era o no fundada (artículo 18). En caso negativo, el procedimiento concluía (artículo 19). Pero, en el caso en que el jurado declarase fundada la acusación, el alcalde debía remitir el impreso y la denuncia al juez de primera instancia, quien debía proceder a la averiguación y, en determinados casos, a la aprehensión de la persona responsable, así como a ordenar la suspensión de la venta de los ejemplares del impreso (artículos 21 y 22).

De los veintitrés jurados que el juez de primera instancia debía sacar —con citación de las partes— de las listas formadas anualmente, el inculcado podía recusar, sin expresión de causa, a once de ellos, hasta dejar la suma de los doce que integraban el jurado de sentencia. Reunidos los doce jurados, el juez, antes de empezar la audiencia, les tomaba el siguiente juramento:

“¿Jurais haberos bien y fielmente en el encargo que se os confía, calificando con imparcialidad y justicia, según vuestro leal saber y entender, el impreso denunciado que se os presenta, ateniéndoos a las notas de calificación expresadas en el artículo 3o. de la ley de libertad de imprenta?” (artículo 25).

La audiencia era pública y en ella participaban, como acusadores, el fiscal, el síndico o cualquier otro denunciante, y como inculcado, el autor del impreso, quien podía hacerse asistir por defensor letrado o persona de su confianza (artículo 26 y 27). Primero se concedía la oportunidad de hablar a la parte acusadora y después al inculcado y la defensa. En seguida, el juez de primera instancia debía hacer “una recapitulación de lo que (resultaba) del juicio” para “ilustración” de los jurados, quienes después se retiraban a una estancia inmediata, en la que nombraban un presidente y un secretario de entre ellos mismos y deliberaban para resolver si absolvían o condenaban al inculcado. La condena requería una votación mínima de ocho votos (artículo 28).

Pero aun decretada la condena, si el juez de primera instancia, en determinados casos, consideraba errónea la calificación hecha por el jurado, podía suspender la ejecución de la pena y convocar, por conducto del alcalde constitucional, a un nuevo jurado popular de sentencia, en los mismos términos

que el anterior, para que resolviese, de nueva y definitiva cuenta, si absolvía o condenaba al inculpado (artículo 33 a 35).¹⁶

Aunque no se dispone de datos suficientes sobre el desempeño efectivo del jurado de imprenta previsto en las leyes de 1820-21 y 1828, algunos proyectos constitucionales parecen revelar que dicha institución tuvo escasa trascendencia práctica. Así por ejemplo, en su voto particular sobre el proyecto de reformas constitucionales de 1840, José Fernando Ramírez sostuvo que el enjuiciamiento de los delitos de imprenta debía “estar a cargo de una junta de censura sabiamente organizada, mientras que acabándose los partidos y difundiendo la ilustración con el auxilio de la misma imprenta, puede establecerse con utilidad el Jurado”.¹⁷ Asimismo, los dos proyectos de Constitución, del 25 y del 26 agosto de 1842, preveían el establecimiento del jurado para sancionar, los abusos de la libertad de imprenta, consistentes en los “ataques” que se hiciesen a la religión y la moral.¹⁸

1. C) En el artículo 9º, fracción iv, de las *Bases Orgánicas de la República Mexicana, del 15 de junio de 1843*, se estableció que en “todo juicio sobre delitos de imprenta intervendrán jueces de hecho, que harán las calificaciones de acusación y de sentencia”. Este precepto reconocía las dos clases de jurados de imprenta que habían regulado las leyes de 1820-21 y 1828: los jurados de acusación y los jurados de sentencia.

1. D) El *Reglamento de la libertad de imprenta, del 14 de noviembre de 1846*, cuyo artículo 2o. reproducía la transcrita fracción IV del artículo 9o. de las Bases orgánicas de 1843, era, en general, muy similar a la Ley de 1828.¹⁹ Entre sus principales características, podemos señalar que el Reglamento de 1846 describía con precisión los tipos de los delitos de “abuso de la libertad de imprenta” (artículo 4o.) y especificaba, en forma detallada, las diversas calificaciones y grados que podían asignárseles a los impresos (artículo

¹⁶ Los casos en los cuales se concedía esta facultad a los jueces de primera instancia, eran aquellos en los que el jurado popular calificase el impreso de subversivo o sedicioso, en cualquiera de los tres grados, o de incitador a la desobediencia de las leyes, en el primero (art. 33).

¹⁷ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, (1808-1973)*, Ed. Porrúa, México, 1973 (5a. ed.), p. 291.

¹⁸ La fracción IV del artículo 7o. del primer proyecto de Constitución de 1842, expresaba: “Solamente se abusa de la libertad de imprenta, atacando la religión y la moral. Estos abusos serán juzgados y castigados por jurados de imprenta, conforme a lo que dispongan leyes; y los que se cometieren atacando la vida privada de las personas, serán considerados y tratados como delitos comunes”. La fracción X del artículo 13 del segundo proyecto de Constitución de 1842 sólo agregaba que el ataque debía ser “directo” y suponía la alusión a los delitos que atacasen la vida privada. Cfr. Tena Ramírez, *op. cit. supra* nota anterior, pp. 308 y 375.

¹⁹ Cfr. Dublán y Lozano, *op. cit. supra* nota 14, t. V, pp. 18-195.

los 8o. y 9o.), así como las penas que correspondían a sus autores (artículos 10 a 16). Estos delitos podían ser denunciados por cualquier persona —el fiscal y el síndico tenían el deber de hacerlo—; salvo el de injurias, que requería acusación de la parte ofendida (artículos 28 y 30).

El Reglamento de 1846, al igual que las leyes de 1820-21, 1828 y las Bases orgánicas de 1843, establecía el *jurado de acusación*, compuesto por once individuos, el cual determinaba si era o no fundada la acusación; y el *jurado de sentencia*, integrado por lo menos por diez personas, al cual correspondía resolver sobre la culpabilidad del inculcado y decidir la calificación del impreso (artículos 43, 53 y 54). Las listas de las personas hábiles para ser jurados (artículos 33 y 34), eran formadas por los ayuntamientos de las capitales y de los lugares donde hubiese imprenta (artículo 35).

Presentada la denuncia ante el alcalde, éste debía verificar el sorteo de los once miembros que integrarían el jurado de acusación y citarlos (artículo 39 y 40). Una vez reunidos los jurados, el alcalde les tomaba el juramento y los dejaba para que entre ellos mismos nombraran un presidente y un secretario, examinasen el impreso y la denuncia y por mayoría absoluta de votos declarasen si era o no fundada la acusación (artículos 41 a 43). En el caso afirmativo, el alcalde remitía al juez de letras la denuncia y el fallo, así como la lista de las personas que hubiesen resultado sorteadas para integrar el jurado de sentencia, una vez que hubiesen otorgado la oportunidad al inculcado de recusar sin expresión de causa a nueve de las diecinueve personas de la lista inicial (artículos 45, 50 y 51). También la audiencia era pública y en ella participaban el fiscal, el síndico o el denunciante y el inculcado y su defensor (artículo 52). Para condenar al inculcado, se requería el voto, cuando menos, de siete jurados (artículo 53). Y también se permitía al juez de letras, si en determinados casos consideraba errónea la condena o la calificación del impreso, suspender la aplicación de la pena y convocar por conducto del alcalde, a un nuevo jurado de sentencia para que resolviese en definitiva (artículo 56). La sentencia podía ser apelada cuando el juez no impusiese la pena establecida en el Reglamento o cuando no se hubiesen observado en el juicio las formalidades prescritas por dicho Reglamento. En los casos en que el apelante demostrase tener razón, el tribunal de segunda instancia ajustaba la pena al Reglamento u ordenaba la reposición del proceso.

1. E) En el artículo 26 del *Acta de reformas constitucionales del 18 de mayo de 1847*, también se estableció que los delitos de imprenta, con excepción del de difamación, debían ser juzgados por “jueces de hecho y castigados sólo con pena pecuniaria o de reclusión”. Esta exclusión del delito de difamación de la competencia del jurado de imprenta, fue lo que dio motivo

a la *Ley sobre libertad de imprenta, del 21 de junio de 1848*.²⁰ El artículo 6o. de esta Ley dispuso: "Conforme al artículo 26 de la (*sic*) acta de reformas, en los delitos de difamación no deben intervenir los jurados, y de ellos conocerán los jueces de primera instancia, tanto civiles, como criminales, del territorio en que se cometan." La mencionada Ley regulaba el procedimiento que debían seguir, en estos casos, los jueces de primera instancia y el tribunal de apelación.

1. F) El *decreto presidencial del 25 de abril de 1853*, que tuvo una vigencia menor de un año, sustituyó las penas privativas de libertad para los delitos de imprenta, por multas administrativas, cuya imposición atribuyó al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores y jefes políticos de los estados y los territorios, respectivamente (artículo 34).²¹

1. G) El *decreto presidencial del 28 de diciembre de 1855* reemplazó al Reglamento de la libertad de imprenta de 1846.²² Dicho decreto suprimió la intervención del jurado popular en los delitos de imprenta, cuyo conocimiento fue atribuido a los jueces de primera instancia (artículo 32). En la exposición de motivos del decreto, se explica que el presidente de la República:

ha creído que mientras la nación vuelve a entrar en un orden radical, es más conveniente para la sociedad y para los mismos escritores públicos, que los juicios sobre abusos de la libertad de imprenta se sigan por los jueces ordinarios; que además de estar fuera del círculo político, lo cual les da más independencia para fallar, están sujetos a responsabilidad, circunstancias de que por su propia índole carece el jurado.²³

Se podría pensar que este decreto era contrario al artículo 26 del Acta de Reformas de 1847, pero hay que tomar en cuenta que para diciembre de 1855 ya no estaba en vigor dicha Acta, sino el llamado Estatuto Provisional de la República Mexicana promulgado el 23 de mayo de 1855 por el Presidente de la República, con base en el Plan de Ayutla de 1854. Pero el decreto de Comonfort tendría escasa vigencia, pues pronto debería reunirse el Congreso Constituyente que elaboraría la Constitución de 1857.

²⁰ *Idem*, pp. 387-389.

²¹ *Idem*, t. VI, 1877, pp. 369-373.

²² *Idem*, t. VII, 1877, pp. 633-636.

²³ Cfr. *Legislación mexicana, o sea Colección completa de las leyes, decretos y circulares, que se han expedido desde la consumación de la Independencia*, tomo que comprende de enero a diciembre de 1855, Imprenta de Juan Navarro, México, 1855, pp. 649-650.

2. La Constitución de 1857 y su legislación reglamentaria

2. A) En el *proyecto y dictamen presentado al Congreso Constituyente de 1856-57, por la comisión de constitución el 16 de junio de 1856*, se preveía que los delitos de imprenta debían ser juzgados “por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena, bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva” (artículo 14).²⁴ Este precepto fue uno de los más debatidos. Pero los constituyentes de 1856-57 no discutieron si era o no conveniente el jurado popular para juzgar los delitos de imprenta —ya que no se cuestionó en ningún momento su conveniencia—, sino la forma como debía regularse en la Constitución.

Fue principalmente Zarco quien impugnó los términos en que estaba previsto el jurado popular para los delitos de imprenta en el artículo 14 del proyecto, fundamentalmente por dos motivos: por no distinguir claramente las dos clases de jurados —el de acusación y el de sentencia— y por someter la función de los jurados a la dirección del tribunal ordinario.

La garantía consiste —afirmaba Zarco— en que haya un jurado de calificación y otro de sentencia, para que así la defensa no sea vana fórmula y un jurado pueda declarar que otro se ha equivocado. Establecer las dos instancias en un mismo tribunal es un absurdo, porque los hombres que declaren culpable un hecho no lo absolverán después, no confesarán su error, porque acaso sin quererlo podrá más en ellos el amor propio que la justicia.

Además, con la dirección del tribunal, el jurado,

pierde su independencia, se ve invadido por los hombres del foro con todas sus chicanas, con todas sus argucias; los jurados quedarán confundidos bajo el peso de las citas embrolladas de la legislación de Justiniano, de las Pandectas, de las Partidas, del Fuero Juzgo, de las leyes de Toro, de las leyes extranjeras, de todos los códigos habidos y por haber, y ya no fallarán en nombre de la opinión pública.²⁵

En defensa del artículo 14 del proyecto habló el diputado José María Mata, tratando de demostrar que la dirección del tribunal no desnaturalizaba la función del jurado, por no trascender a las deliberaciones de éste, y que la redacción del artículo 14 no impedía la existencia de las dos clases de jurados, uno de calificación y otro de sentencia:

²⁴ Cfr. Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1957, p. 297.

²⁵ *Idem*, p. 300.

El jurado —afirmaba Mata— será la garantía de la libertad del pensamiento porque no representa las pasiones del poder, sino la conciencia pública, y, si el poder se hace perseguidor y quiere saciar su odio en la prensa, el jurado no será su instrumento, sino que, por el contrario, pondrá a la conciencia del pueblo en antagonismo con el poder y le ofrecerá mil desengaños.²⁶

En apoyo de las objeciones formuladas por Zarco, Guillermo Prieto sostuvo que “jurados con *cicerone*, jurados con bastonero, no merecen el nombre de jurados”, y que la dirección del magistrado acababa con la teoría de la conciencia del pueblo.²⁷ También habló Ignacio Ramírez para sostener las objeciones de Zarco, por considerar que no era posible reunir a los jueces con los jurados, tomando en cuenta la manera tan distinta como ejercen cada uno sus funciones.

Para el juez no hay más que la ley y la interpretación legal; para el jurado la ley vale poco, la conciencia todo. Es, pues, imposible unir a los jueces con los jurados, porque la conciencia estará muchas veces en contra de la ley y porque la conciencia casi se improvisa en el momento del juicio.²⁸

Por último, el diputado Félix Romero sostuvo que no era posible conservar la libertad de imprenta, “si los jurados, así de acusación como de sentencia, no intervienen siempre para determinar, reconocer, comprobar y declarar el hecho de sedición, de calumnia, de injuria, pero sin dirección de nadie, sino independientes, como deber ser todo juez para hacer justicia a los ciudadanos”.²⁹

Después de concluidos los debates, la comisión aceptó reformar la parte final del artículo 14 del proyecto y dictamen, recogiendo las objeciones formuladas por Zarco y los constituyentes citados, en los términos siguientes: “Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena”. Esta parte del artículo fue aprobada por unanimidad de 79 votos en la sesión del 20 de noviembre de 1856. Como parte del artículo 7o. de la Constitución de 5 de febrero de 1857, estuvo vigente hasta la reforma constitucional de 15 de mayo de 1883, que dio competencia para conocer de los delitos de imprenta a “los tribunales competentes de la Federación..., de los Estados, del Distrito o Territorio de la Baja California, conforme a su legislación penal”.

2. B) En la sesión del 13 de enero de 1857 del propio Congreso Constituyente de 1856-57, Francisco Zarco dio lectura a un *proyecto de Ley or-*

²⁶ *Idem*, p. 312.

²⁷ *Idem*, p. 314.

²⁸ *Idem*, p. 315.

²⁹ *Idem*, p. 318.

gánica de la libertad de imprenta, elaborado por una comisión integrada por Guillermo Prieto, Rafael González Páez y el propio Zarco, quien fue seguramente el autor principal del proyecto.³⁰ Este proyecto es de mucha importancia en la historia del jurado popular en materia de imprenta, tanto por el nivel intelectual y moral de sus autores, como por el hecho de que, aunque no alcanzó a ser discutido y aprobado en la época en que se presentó, el contenido de dicho proyecto fue tomado íntegramente, primero, por el *decreto promulgado por el presidente Benito Juárez el 2 de febrero de 1861*³¹ —siendo encargado del ministerio de gobernación Francisco Zarco— y, después, por la *Ley orgánica de libertad de prensa, reglamentaria de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, promulgada el 4 de febrero de 1868*, también por el presidente Juárez.³² El proyecto de 1857 es también interesante porque significó la elaboración de un proyecto de ley reglamentaria de dos artículos constitucionales, por tres de los diputados constituyentes que tuvieron mayor influencia en el contenido de dichos preceptos constitucionales.

En la exposición de motivos, los autores del proyecto advertían que quizá podría parecer vaga la tipificación que, de los delitos cometidos por medio de la prensa, contenía el proyecto, pero consideraban que esta vaguedad —la cual en rigor no existía— podría justificarse por la función que se pretendía asignar al jurado popular.

El jurado —afirmaban los autores del proyecto— es el complemento de la imprenta porque es la expresión de la conciencia calificando la opinión, velando por la moral, custodiando el sagrario de la vida privada; porque es el espíritu, juzgando al espíritu, y esa es la causa de que la clasificación sea vaga, porque la comisión creyó que al jurado se le debían hacer únicamente explicaciones, marcarle puntos de partida, para que en sus deliberaciones, fuese la más ingenua expresión de la conciencia independiente.³³

Para la elaboración del proyecto, los miembros de la Comisión tuvieron en cuenta las diversas leyes de imprenta que habían sido expedidas con anterioridad y consideraron que la más liberal y precisa había sido el llamado Reglamento de la libertad de imprenta, del 14 de noviembre de 1846, al cual ya nos hemos referido líneas arriba [*supra* l. D], de esta sección II]. En dicho reglamento se basaron los autores del proyecto, especialmente en lo que se refiere al jurado y el proceso, como en forma expresa lo reconocieron en la exposición de motivos:

³⁰ Cfr. Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, t. V, Talleres de "La Ciencia Jurídica", México, 1901, pp. 186-197.

³¹ Cfr., Dublán y Lozano, *op. cit. supra* nota 14, t. IX, 1879, pp. 34-36.

³² *Idem*, t. X, pp. 261-264.

³³ Zarco, *op. cit. supra* nota 30, p. 187.

Recorriendo las diversas leyes que se han dictado en México sobre la libertad de la prensa, la comisión encontró que la ley Lafragua que rigió en 1846, es sin duda la más liberal, la más filosófica de cuantas se han expedido; por lo mismo, ha aprovechado mucho de ella, esencialmente en cuanto a los procedimientos de los jurados, y hace esta pública manifestación, porque así lo reclaman la imparcialidad y la justicia.³⁴

En consecuencia, la integración de las dos clases de jurados y el procedimiento en el proyecto eran muy similares a los del reglamento de 1846, al que ya hemos hecho referencia. Para evitar repeticiones, nos limitaremos a señalar los pocos extremos en los que el proyecto de 1857 difería de su modelo, el reglamento de 1846. En primer lugar, la intervención que el reglamento concedía al juez de letras en la preparación del jurado de sentencia, el proyecto se la otorgaba al *juez conciliador* (artículos 23-25). En segundo término, el proyecto ya no exigía el voto de siete de los miembros del jurado de sentencia para la condena —como lo hacía el reglamento— sino sólo el voto de la mayoría absoluta, al igual que en el caso del jurado de acusación (artículo 27). En tercer lugar, el proyecto ya no facultaba al juez conciliador para convocar a un segundo jurado de sentencia, en el caso de que estimara errónea la calificación del convocado en primer lugar, como lo preveía el reglamento de 1846; en el proyecto de 1857, el juez conciliador no podía formular ninguna apreciación sobre el fallo emitido por el jurado de sentencia, cuya resolución era, además, inapelable (artículo 32). En el proyecto se preveía, además, que la detención durante el juicio, no debía ser en la “cárcel pública” (artículo 31) y que en esta clase de juicios no habría costas judiciales (artículo 36). Por último, se ordenaba que las sentencias condenatorias se publicasen, a costa del sentenciado, en el periódico donde hubiese aparecido el artículo delictuoso (artículo 43).

Como puede observarse, en el proyecto de 1857 se intentó limitar la intervención del juez de derecho —en este caso, el conciliador, que podía ser un lego— y reforzar el papel de los jurados de sentencia, cuyo fallo era considerado inapelable. Quizá los mayores méritos del proyecto no se encuentran en sus disposiciones sobre el jurado y el proceso, sino en su regulación precisa y clara de los tipos de los delitos de imprenta, precisión que seguramente tenía por objeto impedir que se restringiera la libertad de imprenta con el pretexto de reprimir sus abusos.

2. C) Como señalamos anteriormente, el contenido del proyecto de 1857 fue tomado íntegramente, primero, por el decreto presidencial del 2 de febrero de 1861 y, después, por la Ley Orgánica de Libertad de Prensa, del 4 de febrero de 1868. Con relación a esta última Ley, conviene apuntar que Castillo Velasco advertía que en ella, como en todas las anteriores, no se

³⁴ *Idem*, p. 189.

exigía la citación del presunto responsable antes de que el jurado de calificación resolviese si la acusación era o no fundada,

cuando tal vez su audiencia y defensa podrían servir para el acierto en la calificación referida; y sobre todo, porque dependiendo la aplicación de la ley y la designación de la pena, de la calificación que haga el primer jurado, es evidente que el autor o responsable del impreso debe tener el derecho de preparar su defensa ante el jurado de calificación, así como la designación de la pena se prepara, por decirlo así, por ese mismo jurado. Para salvar este inconveniente, y no prohibiéndolo la ley, en la práctica se ha observado dar a la imprenta interesada aviso del día y la hora en que se ha de reunir el jurado, con objeto de que pueda presentarse el responsable y defenderse de una calificación que le perjudique, y los jurados han dado audiencia a los escritores y responsables siempre que para ese fin se han presentado. Y aún se ha resuelto por un jurado de calificación, convocado para calificar respecto de un artículo publicado en México, y cuyo responsable residía en lugar diverso, que no constando haberse citado previamente al responsable, no podía proceder legítimamente, y en consecuencia se abstenía de calificar el impreso.³⁵

2. D) Cuando fue presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio L. Vallarta criticó el hecho de que el artículo 7o. constitucional estableciese el jurado popular para los delitos de imprenta, como un tribunal distinto de los tribunales penales ordinarios. Vallarta consideraba que la existencia de un jurado especial para los delitos de imprenta era contraria a las ideas democráticas, basadas en la igualdad de las personas ante la ley. Para el destacado jurista jalisciense, “la creación de un fuero, de un tribunal especial (para juzgar los delitos de imprenta), no se aviene con las exigencias de la idea democrática, que estando basada en el principio de la igualdad ante la ley, condena los privilegios que desconocen este principio”.³⁶

Las críticas de Vallarta influyeron para la reforma del 15 de mayo de 1883 al artículo 7o. constitucional, la cual suprimió la referencia al jurado popular para juzgar los delitos de imprenta. En virtud de esta reforma constitucional, la parte final del artículo 7o. tuvo la siguiente redacción: “Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los Estados, del Distrito Federal o Territorio de la Baja California, conforme a su legislación penal”.³⁷

³⁵ Castillo Velasco, José María del. *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano (1870)*, Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional, México, 1976 (ed. facsimilar de la de 1870), pp. 40-41.

³⁶ Vallarta, Ignacio L., *Votos*, t. III, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, México, 1896, p. 224. El mismo punto de vista sostuvo Vallarta, en el amparo promovido por Teresa Fuentes de González, el cual fue resuelto por la Suprema Corte el 15 de julio de 1882; cfr. *Votos cit.*, t. IV, pp. 189-201.

³⁷ Cfr., Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 707.

3. La Constitución de 1917 y su legislación reglamentaria

3. A) En el *proyecto de Constitución* presentado por Venustiano Carranza el 10. de diciembre de 1916 al Congreso Constituyente se reproducía íntegramente el texto del artículo 7o. de la Constitución de 1857, de acuerdo con la reforma de 1888. Sólo se agregaba al artículo 7o. del proyecto de 1916, la frase: “pero en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como cuerpo del delito” (*sic*). La comisión de constitución reformó el proyecto para establecer: “Todos los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por un jurado popular”.

En los debates Múgica explicó los motivos por los cuales la comisión de constitución intentó regresar al texto original del artículo 7o. de la Constitución de 1857:

los delitos de imprenta no son enteramente iguales que los delitos del orden común; el periodista que trastorna la vida pública, el periodista que ataca la vida privada y la moral, no está en las mismas condiciones que está el que mata, el que roba, el que rapta y los jueces es indudable que tampoco estarán con el mismo espíritu jurídico para juzgar esa diversidad de delitos con una misma ley, y es por eso que la Comisión ha tenido en cuenta el jurado popular.

Múgica sostenía que el periodista no ataca sólo al gobierno o a la vida privada o a la moral, sino a la sociedad misma; por lo que “la comisión cree que el tribunal más adecuado, que el tribunal más competente para juzgar de los delitos de prensa, debe ser el jurado popular”.³⁸

Algunos diputados recordaron las objeciones de Vallarta y otros consideraron que no era oportuno establecer el jurado popular sólo para los delitos de imprenta, cuando en el artículo 20 del proyecto ya se preveía en forma genérica la posibilidad de establecer el jurado popular. Al final, esta parte del artículo 7o. del proyecto fue desechada por 101 votos contra 61.

Sin embargo, la comisión de constitución volvió a plantear el tema del jurado popular en la fracción VI del artículo 20 del proyecto. El texto original del proyecto de Carranza solamente establecía lo siguiente:

En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías: ... VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos de lugar y partido en que se cometiera el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión.

Este precepto permitía al legislador ordinario escoger entre el juez letrado

³⁸ Cfr., *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, t. I, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922, p. 578.

y el jurado popular para juzgar los delitos del orden común. Pero la comisión de constitución consideró necesario asegurar que determinados delitos de imprenta fueran juzgados sólo por el jurado popular, por lo que adicionó esta fracción vi del artículo 20 del proyecto, con la siguiente frase: "En todo caso serán juzgados por un Jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación".

La comisión de constitución expuso las siguientes razones para explicar la adición a la fracción vi del artículo 20:

El periodista, al atacar los actos de un funcionario público, se verá expuesto a ser acusado injustamente de los delitos de injuria, difamación o calumnia; al censurar las instituciones, podrán señalársele arbitrariamente como incitador de sedición o rebelión. Bien conocido es que de estos medios se vale con frecuencia el Poder Público para sofocar la libertad de imprenta, y en tales casos no puede ser garantía bastante para el escritor, que lo juzgue un tribunal de derecho, porque un juez no podrá dejar de ser considerado siempre como parte integrante del Poder Público. Además, no podrá asegurarse que durante algún tiempo pueda la Administración de Justicia, quedar purificada de la corrupción que la ha invadido; no podrá tenerse la certeza de que la mayoría de los jueces puedan tener la independencia necesaria para resistir las sugerencias apasionadas de funcionarios poderosos. En estos casos, es indiscutible que un grupo de ciudadanos estará en mejor situación que un juez para apreciar el hecho que se imputa al acusado y para calificarlo o no de delictuoso; es conveniente, por lo mismo, establecer como obligatorio el Jurado solamente para estos casos. De esta manera no se establece ningún fuero en favor de la prensa, que fue el principal argumento que se esgrimió contra nuestro anterior dictamen, porque no proponemos que todos los delitos cometidos por los escritores públicos sean llevados a Jurado, sino sólo los que dejamos señalados, los que ataquen al orden o a la seguridad exterior o interior de la nación.³⁹

De todo el artículo 20 del dictamen, sólo fue objeto de discusión la frase adicionada a la fracción vi. El resto del artículo fue aprobado por unanimidad de 154 votos. La parte adicionada a la fracción vi fue objetada, entre otras cosas, porque al establecer que determinados delitos de imprenta fuesen juzgados sólo por el jurado popular, aseguraba la libertad de imprenta, aún en favor de los grupos reaccionarios (Machorro Narváez); porque otorgaba un privilegio a los periodistas (Calderón) y, en fin, porque establecía una institución —el jurado popular— que era inadecuada para juzgar, tomando en cuenta su carácter impresionable (González Galindo). Finalmente, la adición de la comisión de constitución también fue aprobada, pero por 84 votos contra 70.

³⁹ *Idem*, t. II, p. 8.

3. B) En la *Ley de imprenta* expedida por Venustiano Carranza el 9 de abril de 1917,⁴⁰ no se establece ninguna disposición sobre el jurado popular. El artículo 30. de dicha Ley tipifica, con cierta ambigüedad, los delitos que se pueden cometer por medio de la prensa contra el orden público; y el artículo 33 indica las penas que corresponden a tales delitos. En las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación de 1917, 1928 y 1934 se reguló la integración y competencia del jurado popular. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1935, todavía vigente, regula en su capítulo quinto (arts. 52-63) la integración y competencia del jurado popular federal. El Código federal de procedimientos penales de 1934 contiene las reglas sobre el sorteo y la instalación del jurado y sobre el juicio ante él (arts. 308-350). Por último el Código penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, de 1931, dedica el título primero de su libro segundo (arts. 123-145 bis) a la tipificación de los "Delitos contra la seguridad de la Nación".

III. EL JURADO POPULAR PARA LOS DELITOS COMUNES

A diferencia de lo que ocurrió con el jurado para los delitos de imprenta, el jurado para los delitos comunes no fue regulado por la legislación mexicana durante la primera mitad del siglo XIX. En el artículo 307 de la Constitución de Cádiz de 1812 se facultaba a las Cortes para establecer, si lo estimasen conveniente, la "distinción entre los jueces del hecho y del derecho". Pero esta facultad no fue ejercida en el tiempo en que estuvo vigente en México dicha Constitución.

La preocupación por el jurado popular para los delitos comunes no surge sino al empezar la segunda mitad del siglo XIX. En el año de 1856 el presidente Comonfort comisionó a Mariano Contreras para que estudiase las posibilidades de establecer en México el jurado para ese tipo de delitos. Sin embargo, los resultados del trabajo de esta comisión —llevado a cabo cuando fue ministro de justicia Ezequiel Montes— no se dieron a conocer.⁴¹

⁴⁰ La doctrina discute la constitucionalidad de esta Ley, por haber sido expedida por Venustiano Carranza "en uso de las facultades de que (se encontraba) investido", y no por el órgano legislativo competente; y porque fue promulgada antes de que entrara en vigor la Constitución de 1917 (10. de mayo de dicho año). Con todo, lo que ahora resulta evidente en su carácter anacrónico, tal como lo ha señalado Miguel Ángel Granados Chapa, en su columna "Plaza pública" (periódico *Unomásuno*, año II, núm. 701, 25 de octubre de 1979, México, p. 4).

⁴¹ Cfr. Martínez de Castro, Antonio, "Memoria del ministro de justicia al Congreso de la Unión, sobre los problemas relativos a la policía, al régimen penitenciario, al casillero judicial y el código penal" (1868), en *Criminalia*, año XXXIV, núm. 3, marzo de 1968, p. 122.

No fue sino hasta el Congreso Constituyente de 1856-57 donde se planteó en forma la posibilidad de implantar el jurado popular para juzgar los delitos del orden común.

1. *El Congreso Constituyente de 1856-57*

En el proyecto de Constitución y dictamen, la comisión de constitución señalaba que había introducido una “innovación importante” consistente en establecer “como gaarntía previa en favor de todo acusado o prevenido, que se le juzgue breve y públicamente por medio de un jurado imparcial”. La comisión apelaba, por un lado, a la soberanía popular para justificar la necesidad del juicio por jurados, al que llamaba “el juicio del país, el juicio de la razón y de la conciencia pública”: “La soberanía del pueblo —afirmaban los miembros de la comisión—, base fundamental de los principios republicanos, punto de partida para todas sus aplicaciones, regla segura para la solución de todos sus problemas, no se comprende, ni siquiera se concibe sin la institución del jurado”.⁴²

Por otro lado, la comisión consideraba que, tomando en cuenta las condiciones prevaletientes de la administración de justicia, si se ensayaba la institución del jurado popular poco o nada había que perder y sí mucho que ganar.

En vano se repite que la ignorancia del pueblo es un obstáculo para el establecimiento del sistema de jurados. En todas partes se ha ponderado y exagerado lo mismo, olvidando que al instituir el jurado no se trata sino de la evidencia de un hecho, para cuya calificación basta siempre el sentido común, ‘guía mucho más segura que el saber de un juez, acostumbrado a querer encontrar culpables por todas partes’ (citaban aquí los miembros de la comisión, las palabras de Beccaria, sin nombrarlo). Y si nuestra administración de justicia diera perfectas garantías para el castigo del culpable, para la inmunidad del inocente, para la breve sustanciación y término de los procesos, pudieran tener razón los enemigos del jurado. No entrará la comisión en el examen de los infinitos males de que adolece nuestro absurdo sistema criminal, puesto que son notorios, innegables... Las causas criminales son eternas, las cárceles están siempre llenas de malhechores, las penas son tardías y estériles, los crímenes y delitos en lugar de disminuir, se aumentan... El bien de la sociedad exige que por lo menos se intente una reforma, y ninguna como el jurado es más conforme y adecuada a las instituciones que profesamos.⁴³

En el artículo 24, fracción 4a, del proyecto se consignaba como “garantía” del inculpado, “que se le juzgue breve y públicamente por un jurado impar-

⁴² Cfr., Tena Ramírez, *op. cit.* *supra* nota 17, pp. 537-538.

⁴³ *Idem*, p. 538.

cial, compuesto de vecinos honrados del Estado y Distrito en donde el crimen ha sido cometido. Este distrito deberá estar precisamente determinado por la ley". Esta fracción del artículo 24 fue la que motivó las mayores discusiones sobre dicho artículo en el Congreso Constituyente de 1856-57. Aunque fueron nueve los diputados constituyentes que participaron en el debate, en realidad las principales intervenciones fueron las de Guillermo Langlois, en favor del proyecto, e Ignacio L. Vallarta, en contra.

El diputado Langlois sostuvo que no existían más que dos modos de administrar justicia: el primero, característico de los países gobernados despóticamente, era el que atribuía la función de juzgar al monarca o sus delegados; el segundo, "nacido espontáneamente de las instituciones de los países libres", consistía en el enjuiciamiento por parte del pueblo mismo o por sus representantes, es decir, el jurado. Se refirió, más adelante, a la experiencia inglesa y afirmó que:

la historia de la institución de los jurados es la historia de la libertad civil de los ingleses. Gracias a esta institución —señaló—, la nación inglesa ha sido por más de tres siglos la más libre de las monarquías y la que ha servido de modelo a los demás pueblos que buscaban su felicidad después de haber destruido y precipitado de sus tronos a los déspotas que los oprimían. Tal ha sido la eficacia, la lozanía y el imponderable vigor de los jurados que, a pesar de los grandes elementos con que cuenta la aristocracia y el monarca, su ilustración, y el ejemplo y el influjo de las demás naciones vecinas esclavizadas, no se ha logrado conmover su libertad, que en tan sólidas bases reposa.⁴⁴

Por último, el diputado Langlois insistió en el argumento de la soberanía del pueblo, para justificar la necesidad de que el poder judicial, al igual que los poderes legislativo y ejecutivo, tuviese su origen en el pueblo, a través del jurado popular: "En un país en que dos de las divisiones del supremo poder tienen su origen en el pueblo, la tercera debe reconocer también la misma fuente".⁴⁵

La intervención de Ignacio L. Vallarta tuvo por objeto demostrar, por una parte, que el jurado popular no era una institución esencial a la democracia, y por la otra, que no era una institución adecuada a las condiciones prevalecientes en el México de mediados del siglo pasado. En el primer aspecto, Vallarta, argumentó que en los tiempos modernos la democracia posible ya no era la directa, sino la representativa: y así como en una democracia representativa el pueblo no legisla directamente, sino por medio de sus representantes, el pueblo tampoco puede juzgar directamente, sino que lo hace a través de los jueces nombrados por él:

⁴⁴ Cfr. *op. cit. supra* nota 24, 495-497.

⁴⁵ *Idem*, p. 498.

es imposible que el pueblo sea de *por sí juez*, lo mismo que no puede ser legislador. Luego, si ese pueblo nombra sus jueces permanentes o no permanentes, letrados o legos, jurados o únicos, lo mismo que nombra a sus gobernantes, ese juez, letrado, permanente y único no está en pugna con los elementos de la democracia, no es un elemento disímbo y heterogéneo que se oponga a la esencia de esa forma de gobierno, no es, en fin, un juez que vicie en su origen el gobierno del pueblo.⁴⁶

Por tratar de demostrar que el jurado popular no era una institución adecuada a las condiciones prevalecientes en el México de mediados del siglo pasado, Vallarta advirtió en primer término, que, tomando en cuenta que la Constitución de 1857 también iba a adoptar el sistema federal, no era conveniente imponer a los Estados el juicio por jurados, sino que se debía dejar que ellos decidieran su propia forma de administrar justicia. Agregó, además, que las instituciones no se importan, sino que surgen de las necesidades de cada país:

Yo creo... que las instituciones no se importan en un país con la facilidad que se hacen viajar las modas. Yo creo que aquellas instituciones que, más que otras, se rozan directamente con el pueblo, descansan en el espíritu público de los ciudadanos y tienen su raíz en las costumbres, no pueden llevarse al pueblo que no les prestan esas costumbres en que se apoyen.⁴⁷

Vallarta citó a Mittermaier para indicar cuáles eran las condiciones necesarias para que el jurado popular pudiera desarrollarse:

Las instituciones políticas y el grado de cultura de una nación son, ante todo, las que dan al jurado su verdadero valor. Para que esta institución pueda arraigarse necesita el suelo de un país políticamente independiente y abierto desde mucho tiempo a las ideas políticas, conocedor de sus derechos, decidido a sostenerlos y fortificarlos, capaz de hacer frente al poder con osadía, pronto siempre a desconfiar de toda institución que pueda facilitar los ataques contra la libertad de los ciudadanos: necesita un pueblo que se interese vivamente por los negocios públicos, que sepa comprender el valor de la independencia de los jueces y cuya educación esté bastante adelantada para que en cualquier estado de la causa pueda encontrarse en su seno un número suficiente de jurados imparciales.⁴⁸

Es claro que Vallarta no tuvo que esforzarse demasiado para demostrar que las condiciones mencionadas por Mittermaier no existían en aquel momento en México. “No nos olvidemos —concluyó— que estamos en México

⁴⁶ *Idem*, p. 501.

⁴⁷ *Idem*, p. 504.

⁴⁸ *Idem*, p. 505.

y que pisamos el suelo de un pueblo desgraciado para ir a viajar a la región de las teorías, porque éstas, lo diré en una palabra, sólo son aplicables a un país cuando sus exigencias las piden.”⁴⁹

Después de que Mata hizo la defensa del proyecto y de que intervinieron otros seis oradores, el Congreso Constituyente rechazó el proyecto de la comisión por 42 votos contra 40. Es evidente que esta apretada votación, que refleja la dividida opinión del Congreso Constituyente, contrasta con la unanimidad con la que fue aprobado el artículo 14 del proyecto, que se convirtió en artículo 7o. de la Constitución de 1857, y que reguló el jurado popular para los delitos de imprenta. También resulta significativo que, al debatirse el artículo 14 del proyecto, Zarco haya asumido una posición tan firme y convincente en favor del jurado popular para los delitos de imprenta, y que aquél no haya tenido ninguna participación al debatirse la fracción 4a. del artículo 24 del proyecto; así como que, en cambio, Vallarta, quien no participó en el primer debate, haya tenido una de sus más brillantes intervenciones en contra, precisamente, del jurado popular para los delitos del orden común. En su crónica, Zarco se limitó a escribir: “¡Otra batalla perdida! ¡Otra reforma frustrada! El juicio por jurados fracasó ayer en la Asamblea Constituyente porque no es tiempo de que nuestro pueblo goce de esta garantía. Tal vez lo sea cuando todos los ciudadanos sean jurisconsultos”.⁵⁰

Pero el rechazo de la fracción 4a. del artículo 24 del proyecto de Constitución, no significó una prohibición para que el legislador ordinario estableciera el jurado popular, sino sólo que éste no se impuso, a nivel constitucional, como juzgador ordinario para los delitos comunes. El legislador ordinario quedó en libertad para optar por el jurado popular o por el juez letrado.

2. *La Ley de jurados de 1869*

El 15 de junio de 1869, el presidente Benito Juárez promulgó la *Ley de jurados en materia criminal para el Distrito Federal*, la cual había sido aprobada por el Congreso el 31 de mayo del mismo. Esta ley tuvo su origen en una iniciativa del propio Ejecutivo, elaborada por el ministro de Justicia

⁴⁹ *Idem*, p. 508.

⁵⁰ *Idem*, p. 499. Conviene aclarar que el tema del jurado popular también fue abordado en el Congreso Constituyente de 1856-57, al debatirse la institución del juicio de amparo, y que incluso el artículo 102 aprobado por los diputados constituyentes establecía la intervención, en el juicio de amparo, de “un jurado compuesto por vecinos del distrito en que se promueve el juicio. Este jurado se formará y calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica”. Sin embargo, la comisión de estilo, integrada exclusivamente por León Guzmán, decidió suprimir esta parte del artículo 102, por lo que ya no apareció en el texto finalmente promulgado. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, Ed. Porrúa, México, 1964, p. 226, nota 102.

Ignacio Mariscal⁵¹ y, aunque tuvo una vigencia territorial limitada al Distrito Federal, influyó para que algunos de los estados de la federación expidieran sus propias leyes sobre jurados populares.⁵² Con anterioridad a la Ley de jurados del presidente Juárez, e incluso al Congreso Constituyente de 1856-57, en el Estado de Zacatecas ya se había puesto en práctica el jurado popular para los delitos del orden común, desde el año de 1855.⁵³

La Ley de 1869, cuyo contenido fue aclarado por la circular del Ministerio de Justicia del 13 de julio del mismo año⁵⁴ estableció a los jurados populares como "jueces de hecho" para conocer de todos los delitos que eran de la competencia de los jueces de lo criminal (artículo 1o.). Estos eran los juzgadores penales ordinarios, pues conocían de todos los delitos, salvo los que eran de la competencia de los jueces menores y de paz (injurias y faltas leves).⁵⁵ Los jueces de lo criminal continuaron conociendo de la instrucción —el sumario— de los procesos penales, pero tuvieron que convocar al jurado popular al llegar al juicio —el plenario—, con objeto de que aquél presenciara la audiencia y respondiese a las preguntas que les formulara el juez sobre los hechos objeto del proceso. En la audiencia del juicio el juez era el encargado de conducir los debates y de formular el interrogatorio con base en el cual el jurado debía emitir el veredicto. Por último, en el caso de que el jurado emitiese un veredicto condenatorio, el juez se encargaba de determinar la pena aplicable (artículos 2o., 9o., 15, 46 y 51).

Cada jurado popular se componía de once miembros titulares y dos suplentes. Estos trece miembros se obtenían después de un sorteo practicado por el juez de lo criminal tres días antes de la audiencia y en presencia de las partes. Este sorteo se hacía con base en las listas que para cada uno de los cuatro trimestres del año remitía a los juzgados de lo criminal el ayuntamiento cada 31 de diciembre. De la lista trimestral correspondiente, cada parte podía recusar hasta doce personas sin expresión de causa; en el caso de que hubiese más de dos procesados, éstos debían ponerse de acuerdo para no recusar más de 24 personas. Estas recusaciones sin expresión de causa las podían formular las partes en un plazo de 24 horas, contado a partir de la notificación de la lista que les hacían el juez; vencido este plazo, sólo

⁵¹ Cfr., González Bustamante, Juan José, *Principios de derecho procesal penal mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1967 (4a. ed.), p. 20.

⁵² Cfr., Sodí, Demetrio, *El jurado en México*, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, México, 1909, p. 49.

⁵³ Cfr., Ruiz Castañeda, María del Carmen, *La prensa periódica en torno a la Constitución de 1857*, UNAM, México, 1959, p. 88, nota 33.

⁵⁴ Para la consulta de la Ley de Jurados de 1869 y la circular aclaratoria puede verse Dublán y Lozano, *op. cit. supra* nota 14, t. X, 1878, pp. 658-665 y 679-684, respectivamente.

⁵⁵ Cfr. Ovalle Favela, José, "La justicia de mínima cuantía en México y otros países de América Latina", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 30, septiembre-diciembre de 1977, pp. 370-372 [*Supra* VII].

podían interponer la recusación con causa. El juez hacía el sorteo excluyendo las personas recusadas (artículos 69, 70, 72, 73 y 74).

Las cuatro listas trimestrales las formulaba anualmente el ayuntamiento. A principios de diciembre, éste debía, primero, formular una lista de todos los individuos que reuniesen los requisitos para ser jurado. Tales requisitos eran los siguientes: 1) ser mexicano por nacimiento; 2) ser vecino de la capital; 3) tener veinticinco años cumplidos; 4) saber leer y escribir; 5) no ser taurino, ni ebrio consuetudinario, ni tener causa pendiente, o haber sido condenado en juicio por delito común, y 6) no ser empleado ni funcionario público, ni médico en ejercicio, ni, en general, tener otra ocupación que no permita desempeñar el cargo de jurado, sin privarse del salario necesario para la subsistencia. De la primera lista formulada con las personas que reuniesen estos requisitos, se sacaban los nombres de 600 personas para integrar las cuatro listas trimestrales de 150 personas. Publicada esta segunda lista de 600 personas, se concedía a éstas un plazo de diez días para que manifestasen las excusas que tuviesen, las cuales eran calificadas por el ayuntamiento. Resueltas las excusas, el ayuntamiento publicaba la lista de 600 personas en 4 secciones, de 150 cada una, y las sorteaba para cada uno de los trimestres del año siguiente. Antes del 31 de diciembre, el ayuntamiento debía imprimir las listas y entregar suficientes ejemplares a cada uno de los juzgados de lo criminal (artículos 61-67).

Para que se pudiera llevar a cabo la audiencia, se requería la presencia de por lo menos once de los jurados insaculados por el juez (artículo 75). En la audiencia, bajo la presidencia del juez de lo criminal, con la presencia de los jurados y la asistencia de las partes, se realizaban los siguientes actos:

1) *Lectura del expediente del sumario.* Antes de leer las declaraciones del inculcado, el juez pedía a éste que las escuchase atentamente, con objeto de que, después de su lectura, las explicase libremente, pudiendo incluso contradecirlas. El juez podía formularle preguntas con objeto de que aclarase las afirmaciones oscuras que hubiese hecho (artículos 15 y 16).

2) *Práctica de pruebas.* En la audiencia, todos los testigos que hubiesen declarado en el sumario, salvo los que lo hubiesen hecho mediante exhorto, debían ratificar sus declaraciones y eran exhortados para que las ampliasen (art. 17). Después de la declaración de cada testigo, el juez preguntaba al procesado si tenía "algo que agregar sobre lo que aquél hubiese dicho" y debía permitirle replicar todas las veces que fuese necesario (artículo 18). Concluidas las ratificaciones y declaraciones de estos testigos, así como la eventual réplica del procesado, se pasaba al examen de los nuevos testigos. El examen se hacía de acuerdo al interrogatorio presentado por la parte ofensora, pero se concedía oportunidad a la parte contraria para interrogar al testigo (artículos 19 y 20).

3) *Alegatos*. Una vez examinados los testigos, se concedía la palabra a las partes para que formularan sus alegatos. Primero debían hacerlo el promotor fiscal —al que se consideraba como representante del Ministerio Público (artículo 23)— y la parte civil, en su caso; y después, los defensores en el orden en que hubiesen sido designados (artículo 22). El artículo 24 reglamentaba el contenido de los alegatos:

Cada uno de los alegatos se reducirá a un resumen claro y metódico de las pruebas rendidas por ambas partes con el análisis que cada una de ellas creyera conveniente hacer, y terminará con las conclusiones de lo que a juicio del alegante quedara probado. No se podrán citar leyes, ejecutorias ni escritores de ninguna especie, pues no deben servir para la conducción del jurado. El juez llamará al orden a cualquier infractor de este artículo.

4) *El interrogatorio del juez a los jurados*. El juez debía formular, en términos claros y concisos, las preguntas sobre las cuales debían votar los jurados. La primera inquiría si el procesado era o no culpable del hecho criminal que se le imputaba; la segunda, se refería a la existencia de “circunstancias agravantes”, y la tercera a la existencia de “circunstancias atenuantes”. No se incluían, por separado, preguntas sobre la existencia de “circunstancias excluyentes de responsabilidad”. Como se aclaraba en la circular de 13 de julio de 1869, la primera pregunta implicaba, en rigor, tres preguntas distintas: primero, si el hecho criminal había ocurrido; segundo, si en ese hecho había participado el inculcado, y tercero, si éste era culpable (en forma culposa o dolosa) de tal hecho. El propio juez, una vez leído el interrogatorio en voz alta, resolvía, en definitiva, las observaciones que, sobre el contenido de aquél, formularan las partes (artículo 31).

5) *Protesta, deliberación y votación de los jurados*. Antes de que los jurados se retiraran a deliberar, el juez les tomaba la siguiente protesta:

¿Protestais a cargo de vuestro honor y vuestras conciencias votar sobre las cuestiones que se os van a someter, conforme a vuestra sola convicción personal, sin consultar más que entre vosotros mismos, ni pensar en la suerte que en virtud de vuestra resolución puede caber al procesado, y sin dejaros de mover por el temor, la compasión o el odio, ni por otra pasión o consideración de cualquier especie?

Después de que cada jurado respondiese “Lo protesto a cargo de mi honor y mi conciencia”, aquéllos se retiraban a deliberar en una sala cerrada, suspendiéndose entre tanto la sesión (artículos 32-34).

En las deliberaciones, el jurado de más edad fungía como presidente y el de menos como secretario. Después de que se esclareciesen las dudas y se discutiese suficientemente cada una de las preguntas del juez, el presidente

las sometía separadamente a la votación de los jurados, cuyas decisiones eran tomadas por mayoría absoluta (cuando menos seis votos). El resultado de cada votación se asentaba al margen de la pregunta, con la indicación del número de votos y con la firma de todos los jurados. Concluidas las votaciones, los jurados regresaban a la sala pública para reanudar la sesión, en la que el presidente del jurado daba lectura a cada una de las preguntas con la respectiva respuesta del jurado y entregaba el documento que las contenía al juez. Cuando éste advirtiese alguna contradicción u omisión en el veredicto, debía señalárselas a los jurados, para que regresaran a la sala cerrada a deliberar y votar. Con la lectura definitiva del veredicto concluían las funciones de los jurados y terminaba la audiencia (artículos 35-43 y 50).

Si el veredicto del jurado es condenatorio, el juez debía determinar la pena aplicable dentro de las 24 horas siguientes a la emisión del veredicto (artículo 51). Notificada la sentencia, el juez debía enviar, *ex officio*, el expediente al tribunal para que lo revisase con el objeto de verificar el cumplimiento de las reglas sobre la integración del jurado y el desarrollo de la audiencia; en el caso de que encontrase alguna de las violaciones previstas en el artículo 58, debía decretar la nulidad del proceso desde el acto irregular, con el objeto de que se practicase una nueva audiencia ante un jurado distinto (artículos 53-60).

Desde los primeros años de funcionamiento del jurado popular para los delitos comunes, se empezaron a observar algunos de los defectos más graves que impedían o diferían su eficacia: los errores en la formulación de las listas, su falta de actualización y las frecuentes inasistencias de los jurados, que impedían su integración. También desde entonces se advirtió la tendencia de los defensores de recurrir a argumentaciones sentimentalistas y el rechazo de los funcionarios judiciales hacia los jurados.⁵⁶

3. *El proyecto de código de procedimientos penales de 1872*

De gran importancia en la evolución del jurado popular para los delitos del orden común, es el proyecto de código de procedimiento penales para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California, elaborado en 1872 por una comisión integrada por Manuel Dublán, José Linares, Luis Méndez, M. Siliceo y Pablo Macedo.⁵⁷ Las disposiciones sobre el jurado popular contenidas en este proyecto van a reproducirse, en muy buena medida, en el Código de procedimiento penales para el Distrito Federal de 1880.

⁵⁶ Cfr. Romero, Eduardo Darío, "Administración de justicia penal", en *El Foro*, México, año VII, núm. 49, 6 de septiembre de 1879, pp. 193-194.

⁵⁷ Cfr. Dublán, Manuel, Linares, José, Méndez, Luis, y Siliceo, M., *Proyecto de código de procedimientos criminales para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873.

En el proyecto de 1872 se atribuía al jurado popular competencia para conocer “de la represión de todos los delitos del orden común, cuyo conocimiento no atribuya este Código a los tribunales de policía y correccionales” (artículo 359). Sin embargo, se proponía introducir una modalidad en la competencia de los delitos del orden común. Si la defensa, una vez terminada la instrucción y remitido el expediente a la corte criminal, oponía la excepción de incompetencia o “alguna de las que extinguen la acción penal”, quien debía resolver tal excepción, en definitiva, era la corte criminal, de tal manera que el jurado popular sólo intervenía si dicha corte fallaba que las excepciones opuestas por la defensa eran infundadas (artículos 556-560). La lista anual de los jurados seguía siendo de 600 personas, pero ya no se dividía en cuatro trimestres, sino en dos semestres (artículos 351-352). La recusación sin causa por parte de los inculpadados ya no debía practicarse sobre 12 de las personas de toda la lista del periodo correspondiente, sino sólo sobre 6 de los 25 jurados insaculados por el juez (artículos 565).

Además, en el proyecto de 1872 se pretendió introducir la *protesta* que los miembros del jurado debían formular al instalarse aquél y la *instrucción* que el juez debía leerles antes de que se retirasen a deliberar y votar sobre las preguntas. El texto literal de la protesta y la instrucción previstos en el proyecto de 1872 (artículos 573 y 584), es el que actualmente contienen el Código de procedimientos penales del Distrito Federal de 1931 (artículos 349 y 369) y el Código federal de procedimientos penales de 1934 (artículos 320 y 336).⁵⁸

También se intentó precisar las preguntas sobre “circunstancias exculpan-tes” (artículo 581), que la Ley de 1869 había omitido. Se previó llevar a cabo la votación mediante el uso de ánforas y cédulas (artículos 588-589) y realizar una audiencia de derecho, inmediatamente posterior a la celebrada sobre los hechos ante el jurado, en la cual las partes alegasen sobre el derecho y la pena aplicable y la corte criminal decidiese sobre estos puntos (artículo 596). Contra la sentencia de la corte criminal se permitía el recurso de casación, que tenía por objeto sólo revisar la legalidad del pro-

⁵⁸ El texto de la protesta es el siguiente: “¿Protestáis desempeñar las funciones de jurado, sin odio ni temor, y decidir, según apreciéis en vuestra conciencia y en vuestra íntima convicción, los cargos y los medios de defensa, obrando en todo con imparcialidad y firmeza?” El texto de la instrucción que reciben los jurados antes de retirarse a deliberar es el siguiente “La ley no toma en cuenta a los jurados de los medios por los cuales formen su convicción no les fija ninguna regla, de la cual dependa la prueba plena y suficiente; sólo les manda interrogarse a sí mismos y examinar con la sinceridad de su conciencia la impresión que sobre ella produzcan las pruebas rendidas en favor o en contra del acusado. Se limita a hacerles esta pregunta que resume todos sus deberes: ¿Tenéis la íntima convicción de que el acusado cometió el hecho que se le imputa? Los jurados faltan a su principal deber si toman en cuenta la suerte que, en virtud de su decisión, deba caer al acusado por lo que disponen las leyes penales”.

cedimiento y de los aspectos jurídicos de la sentencia, sin afectar directamente el veredicto de los jurados. Sin embargo, si el tribunal de casación invalidaba el procedimiento, la audiencia del juicio debía celebrarse ante un jurado distinto (artículos 599, 628 y 631).

Pero quizá la innovación más importante del proyecto de 1872, que también sería recogida por los códigos posteriores, haya sido la introducción del *resumen* que el magistrado debía hacer a los jurados sobre la discusión, haciéndoles notar “las principales razones producidas en pro y en contra del acusado” (artículo 575). Este resumen sería criticado posteriormente, al ser introducido en los Códigos de 1880 y 1894, por haber permitido que el juez de derecho ejerciera una influencia, en no pocas ocasiones decisiva, sobre la opinión de los jurados, desnaturalizando de esta manera su función.⁵⁹ A causa de las diversas críticas que se le formularon, el resumen fue suprimido expresamente por el artículo 66 de la Ley orgánica de los tribunales del fuero común en el Distrito y Territorios de la Federación del 9 de septiembre de 1919.⁶⁰

4. *El Código de procedimientos penales de 1880*

Este Código del 15 de septiembre de 1880 no es sino el proyecto de 1872 sometido a tres revisiones: dos en el año de 1873 y una en 1880; esta última llevada a cabo por Manuel Dublán, Pablo Macedo y el entonces secretario de Justicia Ignacio Mariscal. Por este motivo, las principales orientaciones del proyecto de 1872 fueron recogidas por el Código de 1880. Al analizar la regulación del jurado popular en el Código de 1880, se debe tomar en cuenta que el último jurista que revisó el proyecto de 1872 —Ignacio Mariscal—, fue también el autor de la iniciativa de la primera ley sobre el jurado popular para los delitos comunes en el Distrito Federal, la Ley de jurados en materia criminal de 1869.

En la comunicación que Ignacio Mariscal dirigió en el mes de septiembre de 1880 al Congreso de la Unión con el fin de justificar el uso de las facultades extraordinarias que hizo el presidente de la República para promulgar el Código de procedimientos penales del mismo mes y año, expresó que “la opinión pública urgía por que se reformara la institución del Jurado (cuando no pedía su abolición), a consecuencia de algunos escandalosos ve-

⁵⁹ En este sentido, véase Rebollar, Rafael, “Voto particular”, en *Exposición de motivos con que fue presentado a la Secretaría de Justicia el proyecto de reformas al Código de procedimientos penales para el Distrito, y Territorios federales*, Imprenta y Litografía de F. Díaz de León, México, Sucesores, 1894, pp. XLIII-LIV.

⁶⁰ Cfr. Ostos, Armando Z., “El jurado popular: la verdad desnuda”, en *Breves comentarios sobre el nuevo Código de procedimientos penales para el Distrito y Territorios Federales, México* (ed. del autor), 1931, pp. 39-40.

redictos y otros abusos lamentables".⁶¹ Como autor de la iniciativa de la Ley de 1869. Mariscal reconocía los defectos que este primer ensayo de jurado popular para delitos comunes había tenido en la práctica:

Hoy que la práctica de once años ha revelado los abusos que a la sombra del Jurado se cometen; hoy que se han levantado terribles quejas contra tan deplorables abusos, tal vez confundiendo en ellas lo que depende de la inobservancia de la ley, o de su simple imperfección, con lo que pertenece a la institución misma; hoy ha sido necesario proceder con sumo cuidado y diligencia a la luz de la experiencia adquirida, más bien que fiándose en doctrinas alucinadoras, o en la servil imitación de otros países.⁶²

Entre las innovaciones que introdujo el Código de 1880 destacan el incremento del número de personas que integraban la lista anual, que pasó de 600 a 800 personas; la reducción de las personas exentas de participar en el jurado, con el objeto de ampliar las posibilidades de integrar jurados más preparados, así como la regulación de las insaculaciones de tal manera que hasta el principio de la audiencia pudiese saberse quiénes eran los jurados definitivos, a fin de evitar presiones o sobornos (artículos 348, 349, 351, 415 y 435). También se incrementaron las atribuciones del juez para dirigir los debates y conservar el orden en las audiencias; y se limitó la intervención de la defensa a un solo defensor, cuyas conclusiones trataron de reglamentarse para evitar digresiones o invocaciones sentimentales. Asimismo, el Código de 1880 también reguló el resumen previsto en el proyecto de 1872 (artículos 441, 448 y 453).

Quizá la innovación más importante del Código de 1880 haya sido la introducción de la facultad del juez de verificar que el veredicto se ajustara, en alguna medida, a las pruebas practicadas, pues en el caso de que encontrase alguna contradicción notoria entre el veredicto y las pruebas, no dictaba la sentencia, sino que suspendía la audiencia y remitía el expediente a la Sala de Casaciones para que ésta resolviese si procedía anular o no el veredicto. En caso afirmativo, se debía convocar un nuevo jurado que emitiese un nuevo veredicto; en caso negativo, el juez debía dictar la sentencia con base en el primero y único veredicto. Esta facultad de revisión la tenía el juez sólo en el caso de que el veredicto fuese votado favorablemente por ocho o un número menor de jurados (artículo 554).

En el Código de 1880 también se establecieron los actos principales a través de los cuales debía desarrollarse la audiencia ante el jurado, y que son los que actualmente regulan el Código federal de procedimientos penales

⁶¹ Cfr. *Código de procedimientos penales*, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía, México, 1880, p. 3.

⁶² *Idem*, p. 8.

y el Código del Distrito Federal, con excepción del resumen que, como ya indicamos anteriormente, fue suprimido en 1919. Dichos actos se pueden resumir de la siguiente manera: 1) interrogatorio del juez al inculcado sobre sus datos generales y sobre los hechos objeto del proceso; 2) lectura, por el secretario, de las constancias procesales; 3) examen de peritos y testigos; 4) exposición de las conclusiones del Ministerio Público y de la defensa, con oportunidades de réplica para ambas partes; 5) otorgamiento de la palabra al acusado, si deseaba agregar alguna cuestión sobre su defensa; 6) clausura de los debates y exposición del resumen por parte del juez; 7) formulación y lectura del interrogatorio que el juez sometía a la consideración de los jurados; 8) entrega de dicho interrogatorio y lectura de la instrucción; 9) deliberación y votación de los jurados sobre las respuestas al interrogatorio, las cuales constituían el veredicto; 10) lectura del veredicto por el presidente del jurado en la audiencia, con posibilidades de formular observaciones, por parte del juez; 11) en caso de que el veredicto fuese condenatorio, y el juez no lo considerase notoriamente contrario a las pruebas rendidas, exposición de alegatos por las partes sobre la pena y el derecho aplicables, y 12) formulación y lectura, por parte del juez, de los puntos resolutive de la sentencia. Además de la posibilidad de casación por contradicción notoria entre el veredicto y las pruebas a que ya hemos hecho referencia, el Código de 1880 permitía el recurso de apelación contra la sentencia para impugnar sus fundamentos de derecho y sus puntos resolutive.

5. *La Ley de jurados de 1891*

El 21 de junio de 1891 fue promulgada una nueva Ley de jurados en materia criminal para el Distrito Federal.⁶³ Esta Ley resulta de gran importancia en la evolución del jurado popular, pues la mayor parte de sus disposiciones procesales fueron recogidas, primero, por el Código de procedimientos penales para el Distrito y Territorio de la Baja California de 1894 y, después, por los códigos distrital y federal de 1931 y 1934, respectivamente. Esta Ley fue elaborada tomando en cuenta sobre todo el Código de 1880; se advierte en ella, sin embargo, el propósito de reglamentar con todo detalle tanto la integración del jurado como el desarrollo de las audiencias sobre los hechos y el derecho. En no pocas ocasiones el detallismo de la ley resulta excesivo.

En la Ley de 1891 se redujo el número de los jurados de once a nueve miembros titulares y se amplió el número de personas incluidas en las listas anuales de 800 a 1500, las cuales fueron distribuidas en cinco secciones; cua-

⁶³ Cfr. Dublán y Lozano, *op. cit. supra* nota 14, t. XXI, 1898, pp. 494-513.

tro servían para cada uno de los trimestres del año y la quinta funcionaba como reserva para las faltas que hubiese en las otras secciones (artículos 1o. y 5o.). Se exigió como requisito para ser jurado tener una profesión de las reconocidas por la ley o contar con ingresos mínimos mensuales de 100 pesos (artículo 2o. fracción VI).

Se estableció, además, que, una vez cerrada la instrucción por el juez antes de la audiencia de juicio, no se podría rendir ninguna prueba, aunque se permitía en la audiencia el examen de los testigos y de los peritos "no científicos" que hubiesen declarado o dictaminado durante la instrucción (artículos 18, 63, fracción V, y 64-82). Se sustrajo de la competencia del jurado la decisión sobre aquellos hechos que hubiesen sido objeto de pruebas documentales públicas —como la edad y el sexo del inculcado o del ofendido— y de pruebas periciales a cargo de "peritos científicos", cuya valoración fue sometida al sistema tasado (artículos 91, fracción IX, y 93). Se conservó la competencia del juez para resolver, sin intervención del jurado, sobre las excepciones que extinguían la acción penal (artículos 23-27).

Para determinar los nombres de las personas que integrarían el jurado popular, debían realizarse dos insaculaciones. La primera debía llevarse a cabo un día antes de la audiencia y tenía por objeto determinar los nombres de las 30 personas que debían ser citadas para la audiencia. Esta insaculación era llevada a cabo por el juez, en audiencia pública, ante la presencia del secretario y del Ministerio Público; el inculcado, su defensor y la parte civil debían ser citadas, pero su presencia no era indispensable. De una ánfora, en la que debía haber cando menos los nombres de 100 personas de la lista trimestral, se extraían separadamente los nombres de los jurados, los cuales se leían en voz alta; cada una de las partes podía recusarlos sin expresión de causa hasta por un número de 6. Finalmente, debían quedar insaculados los nombres de las 30 personas que debían ser citadas. La segunda insaculación debía llevarse a cabo el día de la audiencia y tenía por objeto determinar cuáles de las personas citadas que hubiesen concurrido desempeñarían efectivamente el cargo de jurado. Reunidas por lo menos doce de las personas citadas, se introducían sus nombres en una ánfora, de las cuales se extraían, primero, los nombres de los nueve jurados titulares y, después, los nombres de los jurados supernumerarios en el número que el juez creyese conveniente. En ningún caso, el número de los jurados insaculados como titulares y suplentes debía ser igual al de las personas presentadas, por lo cual siempre debía quedar, cuando menos, el nombre de una de éstas sin insacular (artículos 36, 37, 47 y 48).

En la Ley de 1891 se incrementaron los poderes del juez como presidente de debates (artículo 63). La audiencia debía desarrollarse a través de los mismos actos que hemos mencionado al analizar el Código de 1880, con las dos siguientes variantes: antes del interrogatorio del juez al inculcado, se

debían leer las conclusiones de las partes; y el resumen del juez debía formularse después de elaborar el interrogatorio para los jurados. En la Ley de 1891 se advierte el propósito de regular con precisión el resumen, para evitar que los jueces siguieran valiéndose de él para determinar la votación de los jurados. El artículo 97 expresaba:

Luego que hayan quedado definitivamente establecidos los interrogatorios, el juez, dentro de los límites de la estricta imparcialidad, hará un resumen metódico, sucinto y claro, de los hechos sobre que haya versado el debate, determinando las circunstancias constitutivas del delito imputado, de las pruebas rendidas durante la instrucción y de las modificaciones que hayan sufrido en la audiencia, empezando por las de cargo y terminando por las de descargo; pero absteniéndose cuidadosamente de revelar su opinión y de hacer apreciaciones sobre la responsabilidad del acusado.

Sin embargo, en la práctica el resumen siguió sirviendo a los jueces como medio para condicionar la voluntad de los jurados y desvirtuar su verdadera función.

Por último, la Ley de 1891 conservó la facultad del juez de provocar la casación del veredicto, así como el recurso de apelación contra la sentencia del juez (arts. 135-158), en forma similar a como habían sido regulados por el Código de 1880.

6. *El Código de procedimientos penales de 1894 y la legislación anterior a 1917*

El Código de procedimientos penales para el Distrito Federal de 6 de julio de 1894 no hizo sino recoger, en su regulación del jurado y el procedimiento ante él, las disposiciones de la Ley de jurados en materia criminal de 1891, con algunas ligeras modificaciones.⁶⁴

La evolución posterior del jurado se orientó hacia la reducción de su competencia, hasta su suspensión en el año de 1914. Primero, la *Ley de organización judicial en el Distrito y Territorios Federales, del 9 de octubre de 1903*, sustrajo de la competencia del jurado popular el conocimiento de los delitos de abuso de confianza, fraude contra la propiedad, quiebra fraudulenta, concusión, peculado en los casos en que no estuviese interesadas la Hacienda Pública Federal y bigamia, y los sometió al conocimiento y resolución de los jueces de instrucción (artículo 43, fracción III). Después, las reformas del 28 de diciembre de 1907 a la misma Ley, limitaron todavía más

⁶⁴ Hemos consultado la edición preparada por Eduardo Pallares, para Herrero Hermanos Sucesores, México, 1926.

la competencia del jurado popular al establecer que éste sólo conocería de los delitos cuya pena excediese de 6 años.⁶⁵

Por último, el decreto número 34 expedido por Venustiano Carranza el 30 de septiembre de 1914 sobre la reorganización de la administración de justicia en el Distrito Federal⁶⁶ no incluyó ninguna disposición sobre los jurados populares, razón por la cual la Suprema Corte de Justicia consideró que dichos jurados habían quedado suspendidos.⁶⁷

7. El Congreso Constituyente de 1916-17 y la legislación posterior

En el Congreso Constituyente de 1916-17 no hubo ningún debate sobre el jurado popular para los delitos del orden común. El Congreso aprobó por unanimidad de 154 votos el proyecto que presentó Venustiano Carranza sobre el artículo 20, en cuya fracción vi se estableció, como derecho fundamental del inculcado, el de ser "juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión". De esta manera, este precepto constitucional permite al legislador ordinario optar por el juez letrado o por el jurado popular.⁶⁸ Los debates del Congreso Constituyente se centraron, como se vio anteriormente, sobre el jurado popular para los delitos de imprenta, los cuales se plantearon al discutirse el artículo 7o. del proyecto y la edición propuesta por la Comisión de Constitución a la fracción vi del artículo 20.⁶⁹

En la *Ley orgánica de los tribunales del fuero común en el Distrito y Territorios de la Federación del 9 de septiembre de 1919* se restableció el jurado popular.⁷⁰ Integrado por nueve ciudadanos, el jurado popular debía emitir su veredicto en todos los procesos penales de la competencia de los jueces de lo penal, con excepción de las causas concernientes a delitos con

⁶⁵ Cfr. Sodi, *op. cit. supra* nota 52, pp. 42-44.

⁶⁶ Cfr. *El Constitucionalista* (Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos), t. II, núm. 32, 3 de octubre de 1914, pp. 143-147.

⁶⁷ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. V, Antigua Imprenta de Murguía, México, 1920, pp. 561-565.

⁶⁸ Así lo entendió, desde un principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que ha sostenido el siguiente criterio: "Del contexto de la fracción IV, del artículo 20 constitucional, se deduce, de manera clara, que no es forzoso que todos los delitos que se castiguen con pena de más de un año de prisión, se juzguen por el jurado popular, sino que la Constitución ampliamente concede a los Estados, la facultad de elegir entre un juez de derecho o un tribunal de hecho". Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, 1925, p. 706.

⁶⁹ Véase *supra*, sección II, apartado 3.

⁷⁰ Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de septiembre de 1919.

pena inferior a dos años y a los delitos de bigamia, abuso de confianza, fraude contra la propiedad, quiebra fraudulenta, concusión y peculado (en estos dos últimos delitos, sólo si no estuviese interesada la hacienda pública federal). En estos procesos excluidos de la competencia del jurado popular, correspondía a los jueces de lo penal instruirlos y pronunciar la sentencia respectiva. En todos los demás casos, los jueces de lo penal se limitaban a concluir la instrucción y a convocar al jurado popular para que éste emitiera el veredicto sobre los hechos; con base en éste, dichos jueces debían pronunciar la sentencia. Para la convocatoria, insaculación e instalación del jurado, así como para el desarrollo de la audiencia sobre los hechos, la Ley de 1919 remitía a las reglas contenidas en el Código de procedimientos penales de 1894 “en todo lo que no pugne con la Constitución (de 1917) y esta ley”.

Asimismo, la Ley de 1919 suprimió expresamente el *resumen* que el juez de instrucción hacía a los jurados antes de que se retirasen a deliberar, y puntualizó que aquél se debía limitar a instruirlos por escrito “sobre la naturaleza del delito que se impute al acusado y sus elementos constitutivos; pero sin emitir opinión sobre el sentido en que debe darse al veredicto” (artículos 42, 51 y 66). Además, en esta Ley se estableció que quedaba a la “apreciación del juez, en caso de veredicto condenatorio, la estimación de las circunstancias atenuantes o agravantes y la imposición de la pena que corresponda”. Conviene aclarar que la Suprema Corte de Justicia, tomando en cuenta esta última disposición contenida en el artículo 66 de la Ley de 1919 y reproducida por el artículo 57 de la Ley orgánica de 1922,⁷¹ consideró que en virtud de ella quedó suprimida la facultad que el artículo 329 del Código de procedimientos penales de 1894 otorgaba a los jueces de instrucción para suspender la audiencia sobre los hechos, cuando considerasen que el veredicto emitido por el jurado fuese contrario en forma evidente a las pruebas del proceso, y para remitir dicho veredicto a la Sala de Casación del Tribunal Superior con objeto de que determinase si confirmaba la apreciación del juez y, en caso afirmativo, casaba dicho veredicto a fin de que se realizara una nueva audiencia ante un nuevo jurado.⁷²

⁷¹ *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1922 (suplemento).

⁷² El artículo 329 del Código de procedimientos penales de 1894 expresaba: “Las declaraciones hechas por el jurado son irrevocables, salvo el caso de que aquellas emanaren del voto de siete o menos jurados, pues entonces si el Juez estimare que las respuestas sobre culpabilidad o circunstancias exculpantes, son evidentemente contrarias a las constancias procesales o a la prueba rendida, lo podrá declarar así de oficio, y dando por concluida la audiencia, sin abrir la de derecho, elevará el proceso a la Primera Sala de Tribunal Superior dentro del tercer día, con un informe en que funde su opinión, para que dicha Sala resuelva si es o no de anularse el veredicto, previo al procedimiento que se establece en los dos artículos siguientes”. Interpretando este precepto, la Suprema Corte había sostenido que “cuando las respuestas a las preguntas (fueran) dadas por me-

Pero esta facultad de suspender la audiencia quedó suprimida sólo, a juicio de la Suprema Corte, en el caso de los veredictos *absolutorios*, pues tratándose de veredictos condenatorios aprobados por siete o menos jurados el juez de instrucción conservó tal facultad, así como el poder de estimar las circunstancias agravantes o atenuantes.⁷³ Para sostener este criterio, la Corte afirmó también que si el juez ejercía tal facultad invadiría “la esfera de acción del Ministerio Público y la del jurado: la del primero, porque esas providencias constituyen realmente el ejercicio de la acción penal, y las del jurado, porque al anular el veredicto, se decide, en cierto modo, sobre la suerte del reo, lo que es competencia exclusiva del jurado”.⁷⁴

Posteriormente, reiterando este criterio, la Corte arguyó que si se permitiese al juez de instrucción y a la Sala de Casación anular el veredicto y convocar a un nuevo jurado, se estaría sometiendo al inculcado al juzgamiento de un jurado de ciudadanos y, al mismo tiempo, al de un juez de derecho, lo cual era contrario a la garantía consignada en la fracción VI del artículo 20 constitucional, que establece como derecho del inculcado el ser juzgado en audiencia pública por un juez o por un jurado, pero no por ambos.⁷⁵

La *Ley orgánica de los tribunales del fuero común en el Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928*⁷⁶ también conservó la misma integración y competencia del jurado popular, con la única variante de que incrementó la penalidad mínima de los delitos de su competencia, de dos a cinco años (artículo 87).

Pero en el *Código de organización, de competencia y de procedimientos en materia penal para el Distrito y Territorios Federales del 4 de octubre de*

nos de siete jurados, el Juez (podía) pedir la nulidad del veredicto”; y que la casación de los veredictos del jurado popular no tenía “más efecto, si la resolución de la Sala revisora fuere confirmatoria, que la que la causa criminal se (volviera) a ver en el jurado, previos los requisitos legales, y sin que (pudiera) ya provocarse por el juez la reposición del procedimiento; con lo cual el acusado (disfrutaba) necesariamente de las garantías constitucionales”. *Cfr. Semanario Judicial de la Federación*, t. XVIII, 1927, p. 180; y t. XIX, 1927, pp. 18-19, respectivamente.

⁷³ El criterio sostenido por la Suprema Corte fue el siguiente: “Las disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el Distrito, y relativas al jurado popular, quedaron modificadas por la Ley Orgánica de Tribunales y por lo estatuido en la Constitución: así, las facultades del juez, para declarar que la resolución del jurado es contraria a las constancias del proceso, están limitadas sólo al caso de veredicto condenatorio, y para estimar circunstancias atenuantes o agravantes, pero no para estimar la culpabilidad del acusado, o las circunstancias exculpantes; pero si el veredicto es absolutorio, tales facultades no existen”. *Cfr. Semanario Judicial de la Federación*, t. XXI, 1928-1929, pp. 579-580.

⁷⁴ *Idem*, p. 580.

⁷⁵ *Idem*, t. XXV, 1930, pp. 1781-1782.

⁷⁶ Esta Ley se publicó, en diversos fragmentos, en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1928 al 2 de enero de 1929. La parte correspondiente al jurado popular se publicó el 7 de enero de 1929.

1929⁷⁷ fue suprimido el jurado popular como órgano ordinario para juzgar los delitos del orden común. Este ordenamiento, de muy escasa vigencia, fue elaborado por una comisión integrada por José Almaraz, Luis Chico Goerne y J. Guadalupe Maynero. En el seno de dicha comisión hubo diferencias de opinión sobre la subsistencia o la supresión del jurado popular, pues en tanto que Almaraz y Chico Goerne se inclinaron por su supresión, Maynero sostuvo la necesidad de conservarlo.⁷⁸ Por lo demás, la medida adoptada por dicho Código, expedido por el presidente de la República en “uso” (en rigor, en abuso) de facultades extraordinarias —o sea, sin debate ni aprobación del órgano legislativo federal— no dejó de suscitar inconformidades.⁷⁹

Probablemente el decenio comprendido entre la Ley de 1919 y el Código de 1929 haya sido el período durante el cual haya tenido mayor desarrollo en México el jurado popular para los delitos del orden común. Por un lado, la supresión del resumen impidió las sugerencias de los jueces de instrucción sobre los jurados, tan frecuentes desde que dicho resumen se estableció en el Código de 1880; por otro lado, la amplitud de su competencia establecida en la Ley de 1919 —apenas reducida en la de 1928— permitió la mayor participación del jurado. Este desarrollo se reflejó en la gran cantidad de criterios jurisprudenciales que se encuentran en el Semanario Judicial de la Federación de la época⁸⁰ y en la intervención del jurado en asuntos crimi-

⁷⁷ Secretaría de Gobernación, *Código de organización, de competencia y de procedimientos en materia pena para el Distrito Federal y Territorios*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1929.

⁷⁸ Cfr. Ostos, Armando Z., “El jurado popular: sus victimarios”, en *op. cit. supra* nota 60, pp. 27-30.

⁷⁹ Cfr. *op. y loc. cit.* en la nota anterior.

⁸⁰ Además de los criterios citados en las notas 67, 72, 73 y 74, pueden mencionarse los siguientes, correspondientes todos a la quinta época: “Las declaraciones hechas por el jurado, son irrevocables, salvo el caso previsto en la ley (art. 329 del Código de 1894)” (t. XII, 1923, p. 708 y t. XXIV, 1929, p. 389); “Los efectos del veredicto del jurado, que absuelve al procesado, quedan en suspenso como consecuencia de la determinación que lo casa y suspende la audiencia de derecho; por tanto los procesados quedan detenidos por virtud del auto de formal prisión, y el juez de distrito no puede otorgar el beneficio de la libertad caucional, si el delito que en tal auto se le imputa, merece pena mayor que la que requiere la fracción I del artículo 20 constitucional” (t. XVII, 1926, p. 1003); “Sus declaraciones (del jurado) son irrevocables y, por tanto, son el fundamento único de hecho, que sirve para establecer el derecho sin que sea dable apreciar hechos distintos que no hayan sido motivo de deliberación y resolución por parte del jurado, aunque se desprendan de otras constancias de autos, pues para poder tomar en cuenta los hechos no apreciados por el jurado, deberá casarse el veredicto” (t. XVIII, 1927, p. 179); “Si una pregunta del interrogatorio contiene varios hechos, debe dividirse en tantas preguntas cuantas sean necesarias para que cada una contenga un sólo hecho, empleándose términos sencillos y no técnicos, para no dar lugar a que se produzca la confusión en los jurados (t. XXII, 1929, p. 843); “En el juicio de amparo se consideran violadas las leyes del procedimiento y privado al quejoso de defensa, cuando se someten a la resolución del jurado, cuestiones de distinta índole de las que la ley señala” (t. XXIII, 1929, p. 550); “No existe precepto alguno de carácter constitucional o de procedimiento,

nales de gran resonancia, entre los cuales destaca sin duda el juicio sobre el asesinato del general Alvaro Obregón.⁸¹ Un estudio histórico y sociológico sobre el jurado popular en México —que está todavía por hacerse y que resulta indispensable para poder evaluar objetivamente su funcionamiento, al margen de las ideologías y los prejuicios forenses— habría de concentrar su atención en este periodo tan representativo.

Por último, conviene anotar que después de la supresión del jurado popular para los delitos del orden común por el Código de 1929, no han faltado debates sobre la conveniencia o inconveniencia de su reimplantación,⁸² e incluso, en el año de 1938 hubo una iniciativa de ley que tenía por objeto establecer de nuevo el jurado popular para esta clase de delitos. Esta iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados pero fue rechazada por el Senado, por lo que no llegó a convertirse en ley vigente.⁸³ En la doctrina, a pesar del predominio de las opiniones de las antijuradistas, tampoco han faltado partidarios del jurado popular para los delitos del orden común.⁸⁴

IV. EL JURADO POPULAR PARA LOS DELITOS OFICIALES

Fue el Código de procedimientos penales de 1880 el que introdujo el jurado para los delitos oficiales, con el nombre de “jurado de responsabilidad”. Este jurado se integraba con ocho o nueve abogados insaculados de listas bianuales formadas por el Ministerio de Justicia; y con tres magistrados, sorteados de los que integraban el Tribunal Superior (artículos 639 y 643). El jurado de responsabilidad conocía de los delitos oficiales cometidos por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el procurador de Justicia del Distrito Federal, los jueces civiles, criminales y correccionales y los

que exija la presencia física de los procesados, durante todos los actos del juicio por jurados, ni tampoco hay ley alguna que funde el derecho de los reos a concurrir a todos los actos del juicio” (t. XXVI, 1930, p. 264).

⁸¹ La ejecutoria del amparo promovido por los defensores de José de León Toral, responsable del asesinato de Obregón, se publicó en el tomo XXV, 1929, del *Semanario Judicial de la Federación*, pp. 553-572. El juicio ante el jurado popular contra Toral fue muy discutido en su época y ha sido motivo de monografías y obras literarias. Entre estas últimas, podemos citar las de los escritores mexicanos Ibargüengoitia, Jorge, *El atentado*, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1978; y Leñero, Vicente, *El juicio*, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1972.

⁸² Cfr. Ceniceros, José Ángel, “¿Qué opina usted sobre la reimplantación del jurado popular?”, en *Criminalia*, año VIII, núm. 1, septiembre de 1941, pp. 19-20.

⁸³ Cfr. Pardo Aspe, Emilio, “Mariachis y juzgadores”, en *Criminalia*, año V, núm. 8, abril de 1939, pp. 453-459.

⁸⁴ Cfr. Acero, Julio, *Nuestro procedimiento penal*, Imprenta Font, Guadalajara, 1939 (3a. ed.), pp. 181-186; y Pina, Rafael, de, “El tema del jurado”, en *Criminalia*, año VII, núm. 6, febrero de 1941, pp. 345-348, y “El jurado popular”, en *Anales de Jurisprudencia*, México, año XV, tomo LIV, núms. 1 a 6, octubre-noviembre-diciembre de 1948, pp. 441-485.

agentes o asesores del Ministerio Público en el Distrito Federal (artículo 636). El procedimiento ante el jurado de responsabilidad era muy similar al seguido ante el jurado popular para los delitos del orden común, con la variante de que la resolución de aquél decidía tanto sobre la responsabilidad penal como sobre la responsabilidad civil (artículos 654 y 655).

En el Código de 1894 el número de miembros del jurado de responsabilidades se redujo: dos magistrados y tres abogados designados por suerte (artículo 26). Su competencia se amplió a los delitos oficiales cometidos por los jueces menores y de paz (artículos 40 y 41). La sentencia pronunciada por este jurado de responsabilidades se limitaba a la sanción penal (artículo 358).

A diferencia del jurado popular para los delitos del orden común que sólo emitía su veredicto sobre los hechos, el jurado de responsabilidades previsto en los códigos de 1880 y 1894 pronunciaba tanto el veredicto como la sentencia de derecho. Este jurado de responsabilidades se aproximaba más a un escabinado técnico que a un jurado popular en sentido estricto.

En el Congreso Constituyente de 1916-17 se aprobó por unanimidad el proyecto de artículo 111 propuesto por la comisión de constitución, que establece que los delitos oficiales cometidos por los funcionarios públicos distintos de los mencionados en el artículo 108 constitucional y por todos los empleados públicos, deben ser "siempre juzgados por un Jurado Popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20".

Esta parte del proyecto de la comisión de constitución no figuraba en el proyecto inicial presentado por Venustiano Carranza. Conviene recoger la argumentación de la comisión de constitución expresó para justificar esta adición al proyecto de Carranza:

Sin embargo, la comisión, comprendiendo la gran importancia que tiene el problema de la responsabilidad de los funcionarios y empleados, ha creído que *para juzgar, nadie mejor que el pueblo mismo*, el cual por experiencia propio conoce el manejo de dichos empleados y puede, a ciencia cierta, dar su resolución. Por este motivo *se establece que los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, serán juzgados por el jurado popular*.⁸⁵

Con base en el artículo 111 constitucional, la primera Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, y de los altos funcionarios de los estados, promulgada el 30 de diciembre de 1939,⁸⁶ estableció las reglas para la integración y competencia del "Jurado federal y de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación" y del "Jurado de responsabilidades oficiales de los

⁸⁵ *Diario de los Debates*, cit. *supra* nota 38, t. II, p. 425. Cursivas nuestras.

⁸⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 21 de febrero de 1940.

funcionarios y empleados del Distrito Federal" (artículos 78, 89 y 90). Estos jurados emitían su veredicto en los procesos seguidos contra funcionarios y empleados públicos federales y del Departamento del Distrito Federal, respectivamente, por la comisión de los delitos oficiales previstos en el artículo 18 de la citada Ley de responsabilidades. Con base en el veredicto condenatorio de los jurados, los jueces de distrito o penales (según el caso), imponían alguna de las penas privativas y restrictivas de libertad indicadas en el artículo 19 de la misma Ley.

Sin que se haya modificado el artículo 111 constitucional, la situación del jurado popular ha cambiado radicalmente en la nueva Ley de responsabilidades promulgadas el 31 de diciembre de 1979.⁸⁷ Esta Ley ha reproducido las disposiciones orgánicas y procesales de su predecesora de 1939, pero ha modificado sustancialmente la clase de delitos sobre los que emitirá su veredicto el jurado popular y las sanciones que podrán imponer los jueces de distrito o penales con base en dichos veredictos. En la nueva Ley ya no se regulan los delitos oficiales que anteriormente tipificaba el artículo 18 de la Ley de 1939 ni las sanciones penales señaladas en el artículo 19 de la misma. La nueva Ley sólo prevé, en su ambiguo e impreciso artículo 3o., un conjunto de *infracciones* que pueden ser consideradas como *políticas* o *administrativas*, pero que no son en sentido estricto *delitos oficiales*; y para dichas infracciones la nueva Ley ya no señala *sanciones penales*, sino sólo las *sanciones políticas* o *administrativas* de la *destitución*, la *inhabilitación* y la *suspensión* (artículo 10). En otros términos, la Ley de 1979, sin cambiar el texto del artículo 111 constitucional pero sí contradiciendo su sentido, ha transformado el jurado popular para los delitos oficiales, de *juzgador penal* sobre los hechos que era en la Ley de 1939, en un órgano encargado de determinar la comisión de infracciones políticas o administrativas, para que los jueces de instrucción impongan sanciones igualmente políticas o administrativas. Sin embargo, esta última reducción de las funciones del jurado popular parece haberse dado enteramente al margen del mandato claro contenido en el artículo 111 constitucional, todavía vigente, que ordena que los delitos oficiales —es decir, aquellos delitos que sólo pueden ser cometidos por los funcionarios y empleados públicos con motivo de sus atribuciones o funciones— sean "siempre juzgados por el Jurado Popular".

⁸⁷ *Idem* del 4 de enero de 1980. *Vid. supra* XI.