

La Imposición de las Penas

EL MINISTERIO PUBLICO.—LA POLICIA JUDICIAL.

Artículo 21.

Toman parte en el debate los CC. RIVERA CABRERA, PALAVICINI, MACHORRO Y NARVAEZ, JOSE NATIVIDAD MACIAS, COLUNGA, IBARRA, JOSE MARIA RODRIGUEZ, DE LA BARRERA, CESPEDES, MERCADO, JARA, MUGICA, SILVA HERRERA, EPIGMENIO MARTINEZ, ALFONSO CRAVIOTO JOSE ALVAREZ, y MAGALLON.

El viernes 5 de enero se puso a discusión el artículo 21 que dice:

“Ciudadanos diputados:

La primera parte del artículo 21 del proyecto de Constitución puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en éste se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede imponer penas. Sin embargo, en el artículo 21 la declaración aparece más circunscripta y terminante y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judiciales y administrativas. Tanto por esta circunstancia, como por conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera frase del artículo 21.

“En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la imposición de arrestos, a lo puramente indispensable. Las infracciones de los bandos de policía son, en tesis general, de tal naturaleza, que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en los que se hace forzoso detener al infractor cuando menos durante algunas horas. Creemos que a esto debe limitarse la facultad de arrestar administrativamente, salvo el caso de que se haga indispensable el arresto por mayor tiempo, cuando el infractor no puede o no quiere pagar la multa que se le hubiere impuesto; pero aún en este caso, es conveniente también fijar un límite; estimaríamos justo que éste sea de quince días.

“La institución de la policía judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo 20. Es natural que esa policía quede bajo la dirección del ministerio público. Estos puntos han sido desarrollados con toda amplitud en el informe que el C. Primer Jefe presentó a esta honorable asamblea, por lo cual no haremos otra cosa que remitirnos a ese sabio documento. Pero nos parece que debido a cierta vaguedad en la redacción del artículo 21, no queda éste en estrecha relación con los motivos que se exponen para fundarlo. Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial; en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del C. Primer Jefe, debe ser a la inversa: toca al ministerio público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta.

“Desarrollando nuestra opinión acerca de la policía judicial, creemos que, cualquiera que sea la forma en que la organicen los Estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del ministerio público; y, en el cumplimiento de esas obligaciones, en el ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternadas a dicho ministerio.

“Parece que ésta es la idea fundamental del artículo 20.; pero creemos que debe expresarse con más claridad; en consecuencia, proponemos a esta honorable asamblea se sirva aprobar el citado artículo en la siguiente forma:

“Art. 21.—La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

“La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al ministerio público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.

El C. RIVERA CABRERA: “No vengo a hacer un discurso largo, de esos de encerronas de tres días con sus noches, como lo acostumbra mi amigo en bancarrota el señor licenciado Cravioto. (Siseos). No vengo a distraer vuestra interesante atención por mucho tiempo, porque el asunto a que me voy a referir es tan liso y llano y de tanta comprensión para la imaginación más corta, que no dudo que después de mis breves palabras, quedaréis completamente satisfechos y convencidos de la verdad de las razones que voy a

aducir. Parece mentira, señores, que después de 60 años todavía pretendamos inscribir en nuestra Carta Magna, un precepto que en el año de 1857 fué creado con mayores libertades y con mayores garantías para el pueblo mexicano. Dice así el artículo que se debate. “Art. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

“La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al ministerio público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones. “Como habéis oído, señores diputados, en ese artículo no se fija el límite de la multa y con tal motivo, se deja abierta la puerta a los abusos de las autoridades, tanto más cuanto que esta disposición pueden ejercitarla las autoridades de baja estofa, digamos así, que no tendrán empacho en esgrimir esa arma terrible en contra de sus enemigos políticos especialmente. La comisión, en cuya cabeza no quiero arrojar lodo ni deturparla como se ha acostumbrado hacerlo, sino que sencillamente creo que ha incurrido en un error bastante explicable, que comprende y pertenece al género humano, refiriéndose a esta parte, dice: “Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la imposición de arrestos, a lo puramente indispensable. “Yo digo, señores ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto, repito, el artículo tal como está, se prestaría a innumerables abusos y voy a permitirme un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fué arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley local le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve, pues, que por este procedimiento inicuo, se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre que solamente vivía de un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades. Existe otra parte del artículo de la cual me voy a ocupar; dice así: “Sólo incumbe a

la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excedera en ningún caso de quince días. “Como podrán observar los señores diputados, si se consideran las diferentes capas sociales que constituyen el pueblo, lo que sería una grave pena para una persona distinguida, educada y de alta alcurnia, digamos así, no lo sería para un hombre acostumbrado a las vejaciones de la vida. El arresto de ocho días para un super-hombre sería un castigo gravísimo. Este mismo arresto de ocho días para un hombre acostumbrado a las vejaciones de la vida, sería una pena insignificante. Por tanto, debe dejarse al criterio de la autoridad la imposición de la pena, para que ésta sea la que determine si debe ser multa o arresto para poder llegar a la finalidad que se persigue, esto es, castigar, hacer sentir la mano de la justicia en el corazón de la persona que ha caído bajo la acción de la misma. Creo que las razones expuestas son tan convincentes, que no dudo de que la honorable asamblea se servirá dictar su acuerdo en el sentido de mi peroración.

El señor PALAVICINI suplica a la comisión que al contestar al señor Rivera Cabrera explique la razón del cambio fundamental hecho al artículo con respecto a la policía judicial.

El C. GENERAL MUGICA, dice: “La comisión tiene el honor de informar a esta honorable asamblea por mi conducto, los motivos que tuvo para hacer algunas modificaciones que no entrañan una modificación substancial, como cree el señor Palavicini, sino que simple y sencillamente entrañan una rectificación en la redacción del artículo a discusión, que seguramente por un gran descuido, por el poco cuidado que tuvieron los que presentaron el artículo al Primer Jefe, resultó en contradicción completa con la exposición de motivos que en el informe del Primer Jefe se aducen, precisamente en favor del artículo del proyecto. Voy a ocuparme de esta primera parte, para después hacer alusión a las objeciones presentadas por el señor Rivera Cabrera. El artículo 21 del proyecto del Primer Jefe dice así: “Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste.” Como lo puede ver su señoría, de la redacción misma del artículo se desprende que para perseguir un delito, para hacer perseguir un delito por la autoridad judicial, se puede hacer por conducto de la autoridad administrativa y que en este caso la autoridad administrativa dictará sus órdenes al ministerio público y a la policía judicial; esto se desprende de la redacción del artículo sin ningún género de duda. Ahora bien, en la exposición de motivos del informe del C. Primer Jefe a ese respecto, se viene en conocimiento de lo contrario. “El artículo 21 de la Constitución de 1857 dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta

quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determina la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales”.

“Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

“La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

“Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

“Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

“Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

“La sociedad entera recuerda horrorizada, los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

“La misma organización del ministerio público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al ministerio público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

“Por otra parte, el ministerio público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido, de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

“Con la institución del ministerio público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige. (Voces: ¡es la policía judicial!) Es precisamente lo que estoy haciendo notar al señor Palavicini.

La reducción del artículo del proyecto, dice: “La autoridad judicial mandará buscar y aprehender a los reos. Se podrá valer para la aprehensión de la autoridad administrativa para cuyas funciones la autoridad administrativa tendrá a sus órdenes al ministerio público y a la policía judicial.” De las reflexiones en que funda el C. Primer Jefe esta importante reforma, se desprende que la mente del Ejecutivo fué que no interviniese como un factor principal en la aprehensión de los reos, la autoridad administrativa, sino que fuese la policía judicial a las órdenes del ministerio público, cuyas funciones trata de marcar perfectamente en su exposición de motivos. Por consiguiente, la comisión creyó que sería más justo poner en el capítulo “los delincuentes serán perseguidos sólo por la autoridad judicial valiéndose de la policía judicial, que estará a las órdenes del ministerio público” y que la autoridad administrativa en este caso funcionará como policía judicial y actuará bajo la dirección del ministerio público. De tal manera que con la redacción que la comisión ha dado al artículo, no hace más que poner en primer lugar, en el lugar que le corresponde, al ministerio público, para poder disponer tanto de la policía ordinaria y de la misma autoridad administrativa, como policía judicial para efectuar aprehensiones. Si la comisión se equivocó en esta rectificación, esta equivocación se verá en el curso de estos debates. Yo tendré mucho gusto en escuchar al señor Palavicini, inmediatamente que conteste al señor Rivera Cabrera las objeciones que hizo. La reforma que contiene el proyecto relativo a las facultades de la autoridad administrativa, es sin duda alguna muy importante; se desprende de la exposición de motivos que la fundan, así como de la experiencia que todos tenemos con respecto a los procedimientos de las autoridades administrativas para castigar a los individuos que caen bajo su férula. La libertad que el proyecto mismo deja a las autoridades para imponer el arresto o la pena pecuniaria, es, como ya lo expresamos nosotros, consecuencia de las garantías que la misma Constitución establece en otro lugar, para corregir los abusos que puedan dimanarse de los fundamentos de esa facultad, porque efectivamente, a un individuo por ejemplo de nuestra categoría, que ganase los quince pesos que ganamos diariamente, una multa de quinientos pesos sería gravosa, sería excesiva. La Constitución lo prevee en el artículo 20 y desde luego tendríamos derecho de que se nos protegiera con-

tra actos de esa naturaleza, de cualquier autoridad administrativa. En cambio, para algún adinerado que delinquiese, no sería capaz una multa, no digamos de quinientos pesos, sino hasta de mil, para que esa pena produjera algún resultado; es indudable que tienen que ser correlativas a los individuos a quienes se aplican: hay a este respecto un proverbio que dice “según la urraca es la escopeta.” Efectivamente, señores diputados, para un adinerado no sería absolutamente ninguna pena mil o dos mil pesos de multa, porque por el solo gusto de satisfacer su amor propio no respetando un bando de policía, lo estaría haciendo todos los días y sería muy curioso que una autoridad municipal no tuviese facultades para imponerles una multa mayor de quinientos pesos, que repito, para este individuo no sería una pena. En cuanto a la restricción de la pena corporal, la comisión tuvo en cuenta, para reducir el término a un mes, esta circunstancia que se ve en la vida práctica: un individuo de nuestra categoría social, se siente profundamente lastimado cuando se le mete en la cárcel; un momento que esté preso por infracción a algún reglamento de policía, es suficiente castigo para el individuo que tiene vergüenza, tiene empuñado su amor propio en no penetrar a una prisión, es indudable que todavía será mayor castigo aunque ese castigo se reduzca a sólo unas cuantas horas de detención. Queda el castigo corporal. ¿Qué haríamos algunos de nosotros en el caso de estar en la disyuntiva de pagar una multa que no fuese excesiva o de entrar a la cárcel, aunque fuese por unas cuantas horas? Señores, pagar la multa, hacer el sacrificio. Es proverbio vulgar entre nosotros decir: Yo daría todo lo que tengo, todo lo que poseo por no sufrir una detención en la cárcel. Esto es cierto: es una herencia nuestra que no nos hemos de poder quitar en mucho tiempo. Queda pues, la pena de prisión y de arresto ¿para quién? Para el individuo que no pueda pagar una multa y que en su costumbre va ancestral de recibir todos los atropellos, no considera como pena la prisión. Pero aquí es precisamente donde surge el deber del legislador y de una manera especial de los constituyentes; porque ese individuo no tiene suficiente delicadeza para recibir un castigo por el acto mismo de la privación de su libertad. ¿Vamos a dejarlo en manos de la autoridad por un tiempo indefinido? La comisión ha creído que no y esperamos que el Congreso opine que no, y por esa razón hemos restringido el arresto administrativo a sólo quince días. Con quince días de arresto, un individuo pobre que vive de su trabajo, sufre muchos perjuicios, y en cambio, la detención por sí misma constituye ya la pena impuesta por algún reglamento de policía. Estas son las razones que la comisión ha tenido en cuenta para haber presentado el artículo 21 en la forma en que lo ha presentado.

EL C. MACHORRO NARVAEZ: Voy a hacer una aclaración muy breve, porque parece que la discusión está desviada por una mala interpretación. No sé si la comisión primera no se ha expresado con toda claridad o por qué motivo pasó esto. El artículo 21 al decir: “La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes quedando subalternada al ministerio público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones, parece indicar que el ministerio públi-

co depende de la autoridad administrativa, por lo que se cree que son dos entidades: autoridad administrativa y ministerio público que depende de ella; y esto, se cree que rebajaría la autoridad del ministerio público, pero no es así, puesto que no obstante que el ministerio público toma parte en todos los juicios y es un elemento judicial de primer orden, no forma parte del poder judicial. El ministerio público es parte de la autoridad administrativa.

El C. MACIAS: Exactamente.

El C. MACHORRO NARVAEZ: ...de suerte que al decir el Primer Jefe, “por medio del ministerio público,” no hace más que establecer el órgano de la autoridad administrativa para ejercer esas funciones; no es que vaya a depender de nadie, es que el ministerio público es el órgano de la autoridad administrativa para ejercer esas funciones.

El licenciado JOSE NATIVIDAD MACIAS habló en los términos siguientes: “Ha habido una confusión en la que es natural que haya incurrido la muy respetable primera comisión y para desvanecerla, voy a hacer una explicación sencilla del organismo jurídico que se trata de establecer en el proyecto del C. Primer Jefe. Cuando México se hizo independiente, —tomo la cuestión desde allí para que esta respetable Cámara pueda darse cuenta exacta del asunto—, entonces se encontró con que la autoridad judicial no era más que una parte del poder Ejecutivo, porque no había entonces la división de poderes que existe en el derecho moderno, del poder Legislativo, del poder Ejecutivo y del poder Judicial, sino que todos los poderes que había en la nación los ejecutaba la corona, de manera que era la que legislabá, la que aplicaba leyes y perseguía a los delincuentes, de manera que todos los poderes estaban confundidos en uno sólo. Se hizo México independiente y este poder, de hecho, quedó en esa misma forma; se estableció la soberanía del pueblo, pero de hecho los poderes quedaron enteramente concentrados en una misma mano, y aunque nominalmente se hizo la división de poderes, de hecho quedaron confundidos y el poder Judicial se consideraba facultado, no sólo para imponer la pena, para decidir en el caso concreto sujeto a su conocimiento, sino no que se consideraba con facultades para perseguir el mismo poder Judicial a los delincuentes y por eso entonces se estableció la policía judicial, es decir, los agentes que no eran jueces, sino empleados que estaban a su servicio para buscar las pruebas, para averiguar los detalles con los cuales se había cometido un delito y estaban enteramente dependientes de él. Si los señores diputados se toman el trabajo de leer cualquier diccionario de legislación correspondiente a esa época, verán comprobado con toda exactitud lo que acabo de manifestar. Vino después en México la institución del Ministerio Público, pero como se han adoptado entre nosotros todas las instituciones de los pueblos civilizados, como se han aceptado y se aceptan, de una manera enteramente arbitraria y absurda, se estableció el Ministerio Público y el Ministerio Público no pudo ser, como dice el C. Primer Jefe en su epígrafe, más que una entidad decorativa, porque en lugar

de ser el que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias y él estar pendiente en todos estos actos. El código de procedimientos penales actualmente vigente en el Distrito Federal está tomado del código de procedimientos de Francia y allí se dice: la policía judicial está comprendida por tales y cuales funcionarios; pero se cometió el error de hacer policía judicial al ministerio público y el ministerio público no es la policía judicial; de manera que éste fué el error. Se hizo una amalgama enteramente confusa e imposible. De allí resultó que era policía judicial el ministerio público. La policía judicial propiamente dicha, la policía judicial y la policía preventiva que es cosa enteramente distinta, es lo que quiero aclarar para evitar la confusión. El C. Primer Jefe en este artículo tiene que adoptar precisa y necesariamente, porque se trata de una obra científica, el tecnicismo científico empleado en toda la Constitución. La Constitución le dice en uno de sus artículos: “El poder público de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” de manera que no existen más que tres poderes: el Legislativo que es el que da la Ley; el Ejecutivo que hace que se cumpla, y el Judicial que es el que va a resolver los casos concretos en que haya contienda y que sea precisa su intervención para aplicar la ley al caso de que se trate. Ahora bien, como hay que deslindar, porque se trata de hacer una implantación definitiva de las instituciones libres, viene este problema: el poder va a perseguir a los delincuentes ¿a qué ramo pertenece? Desde luego no puede pertenecer al legislativo porque indudablemente no va a dar la ley; tampoco puede pertenecer al judicial porque él va aplicarla. Entonces, lo lógico, lo jurídico, es lo que acaba de decir el señor Machorro Narváez, viene la institución del ministerio público y el ministerio público no es más que un órgano del poder administrativo, es decir, del Ejecutivo. Y por eso tienen ustedes que en todos los países en que existen las instituciones libres, es decir, en donde está dividido el poder en tres ramas, el Ejecutivo acusa en nombre de la nación de que se trate. Por eso es que en Estados Unidos, por ejemplo, se dice: “El procurador general de la nación en nombre del presidente de la república...” porque él es representante del presidente de la república en materia penal. En los Estados, el Procurador General del Estado es quien va perseguir. Ahora, ¿cómo persigue? Pues persigue de una manera muy sencilla. La policía judicial en los países libres está dividida en dos clases: la policía preventiva y la policía inquisitiva, que se llama la policía judicial, que es el nombre técnico con que se le designa. La policía preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; éste no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o que los reglamentos de policía en toda la circunscripción que le corresponde, se cumplan debidamente siempre que estén a su vista. Esto es lo que en los Estados Unidos se llama “police-man” y lo que entre nosotros se llama el “gendarme”; de manera que todavía en el interior de la República se le designa con el nombre de “policía” y por las noches con el de “sereno”; pero todos son la policía preventiva que es la que trata de evitar que

se cometa un delito, pero ésta no es la policía judicial. La policía judicial la forman los agentes que el Ministerio Público tiene a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, qué personas pudieron presenciarlo, etc. Es una cosa parecida a lo que entre nosotros ha estado muy establecido con el nombre de policía de seguridad, porque en ésta los individuos que la forman, no andan vestidos de policía; en los Estados Unidos éstos traen una placa con la cual se revelan inmediatamente que tratan de ejercer sus funciones; antes nadie los conoce como agentes de la autoridad. Un ejemplo claro: se encuentra un cadáver en una plaza pública, por ejemplo, y la policía preventiva, que no supo cómo se cometió el delito, se limita únicamente a dar cuenta de que hay un cadáver; no se vuelve a ocupar de otra cosa la policía preventiva. Entonces el agente del Ministerio Público, que es el que representa al Gobierno, es decir, a la autoridad administrativa, entonces toma conocimiento del hecho y manda a sus agentes, quienes van al lugar de los sucesos y allí averiguan a qué horas apareció el cadáver allí, qué personas pudieron presenciar el hecho; toman todos los datos conducentes para aclarar la averiguación y de esa averiguación puede resultar: “pues este delito, lo cometió una persona que tenía tales y cuales señas”; se llega a saber el nombre del asesino y el lugar en que se oculta, da cuenta inmediatamente y el ministerio público presenta la acusación ante el juez, diciendo: “tal día, a tal hora, se cometió un delito de tal clase y el cual consiste en esto; el policía judicial fulano de tal, ha tomado todos los principales datos; vengo pues, a acusar a don fulano de tal bajo la protesta de que es cierto el hecho que se le atribuye, y el cual se encuentra escondido en tal parte”. Entonces el juez, en vista de esto, libra orden de aprehensión y pone al reo a la disposición de la autoridad, de manera que como ven ustedes, la policía preventiva es enteramente distinta de la policía judicial; la policía judicial la forman los auxiliares mediante los cuales el ministerio público ejerce sus funciones y el ministerio público es el representante de la sociedad, el representante del Gobierno; ésta es la función que le corresponde. Por esto verán los señores diputados que lo que el C. Primer Jefe dice en su discurso, está enteramente conforme con lo que expresa el artículo. La policía, el Poder Administrativo, persigue a los delincuentes mediante su órgano que es el agente del ministerio público; el agente del ministerio público desempeña esa función con los auxiliares que tiene al efecto o sea la policía judicial. La reforma consiste en acabar con esa amalgama que había hecho las leyes anteriores conservando el poder judicial enteramente independiente del poder administrativo, y por otra parte descentralizando al poder judicial de sus funciones, al convertirse en el inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal. Esta es la explicación que tenía que dar a ustedes. (Aplausos).

El C. COLUNGA, miembro de la comisión, dice: “El artículo 21 del proyecto de Constitución, en su segunda parte dice que “Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del ministerio público y

de la policía judicial que estará a la disposición de éste”. Esta misma idea adopta la comisión al proponer la aprobación del mismo artículo: “Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá éste en ningún caso de quince días”. Hay, pues, dos ideas capitales en esta segunda parte del artículo 21: la primera da facultades a la autoridad administrativa para castigar infracciones a los reglamentos de policía. En este punto, como expresa la comisión en su dictamen, en la Constitución anterior de 57 se limitaban las facultades de la autoridad administrativa respecto del castigo de las infracciones a los reglamentos de policía; tratándose de multas se podría imponer hasta quinientos pesos y tratándose de arrestos a treinta días. Esta misma idea se ha transmitido al artículo 21, supuesto que se faculta a la autoridad administrativa para que castigue las infracciones a los reglamentos de policía. La autoridad administrativa es tanto el Gobernador de un Estado como el Presidente de un Municipio; de manera que era indispensable fijar algún límite cuando menos en la facultad para imponer arrestos que se concede a la autoridad administrativa. El defecto que le encuentra la comisión al proyecto de Constitución en esta segunda parte, es que están imbuidas, es decir, están encajadas una idea en la otra, la relativa a la facultad de la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos de policía, y la relativa a la facultad que tiene también para perseguir los delitos por medio de la policía judicial. De manera que me parece justificada la separación que la comisión hace en la segunda parte; primero, de facultar a la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos de policía; y segundo, de limitar la facultad de las autoridades municipales, prohibiéndoles que en la reglamentación de policía se imponga un arresto mayor de treinta y seis horas. Solamente en caso de que un infractor de los reglamentos de policía no pague la multa, podrá conmutársele ésta en arresto hasta de quince días. La segunda parte, la relativa a las funciones de la autoridad administrativa como policía judicial, está basada en la teoría que ha desarrollado el señor licenciado Macías, y que es enteramente justa; la comisión está de acuerdo en todas sus partes con esa teoría, nada más que creemos que será difícil implantar la policía judicial tomando como tipo esta misma institución en los Estados Unidos. Creemos conveniente que la policía preventiva que en muchos casos ejerza también funciones de policía judicial. La policía municipal o la policía de seguridad, además de las funciones que tiene que ejercer para prevenir los delitos o las infracciones a los reglamentos de policía, bien puede perfectamente allegar los datos, recabar las pruebas para ayudar a la policía judicial y en estas funciones, exclusivamente en estas funciones, es claro que debe quedar subordinada al ministerio público. De manera que la comisión insiste en que sus ideas coinciden exactamente con las del Primer Jefe y que la separación que ha hecho es más conveniente.

El C. IBARRA pide que se aclare, cree que hay una confusión en la parte relacionada con “arrestos” y “multas”.

El C. MUGICA aclara el asunto diciendo: “Yo creo que el señor compañero Ibarra no ha meditado seriamente sobre la reforma. Se le dan facultades a la autoridad administrativa para imponer como pena hasta treinta y seis horas de arresto con objeto de prevenir aquellos casos en que es necesario, absolutamente necesario; por ejemplo, un ebrio escandaloso, un ebrio caído; para que tenga derecho la autoridad administrativa de recoger a ese individuo y dentro de las treinta y seis horas pueda hacer la calificación y decirle: “La pena que tú tienes son cinco pesos de multa”. ¿No la paga? entonces se permuta la pena de multa por la prisión según lo que corresponda. No es precisamente una facultad que se le da a la autoridad administrativa de imponer hasta quince días de arresto, sino es una substitución que se hace de la pena pecuniaria por la corporal cuando la multa no ha sido satisfecha, y la facultad de poder arrestar hasta por treinta y seis horas con objeto de prevenir esas infracciones, en que es absolutamente indispensable que la autoridad administrativa tome parte para poner coto a un escándalo público o para recoger a un individuo que está, por ejemplo, en estado de embriaguez y que por lo mismo está en peligro de ser atropellado. Esta es la explicación que por mi conducto da la comisión al señor Ibarra.

A lo que el C. IBARRA contesta: “El señor presidente de la comisión dictaminadora dice que las treinta y seis horas que fija, primeramente es un plazo que se le da a la autoridad administrativa para hacer la calificación. Pero esto no dice el artículo: el artículo dice: “Las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas”. No dice que pueda detenerse a un reo o a una persona para hacer la calificación por treinta y seis horas. Después dice: “Si no puede pagar la multa, entonces se le impondrá un arresto que puede ser hasta de quince días”. Vuelvo a poner el caso de un ebrio que se lleva a la comisaría; se le impone una multa de cien pesos o treinta y seis horas; según la primera parte, caso de que no tuviera los cien pesos, ya no fueron entonces las treinta y seis horas sino, que son los quince días. En eso está la contradicción; yo creo que es un error.

En contra del dictamen habla el C. JOSE MARIA RODRIGUEZ dice: “Yo he querido venir aunque sea a decir unas cuantas palabras a esta tribuna, porque encuentro algunas dificultades que podrán sobrevenir si nosotros aprobamos el artículo tal como lo presenta la comisión. En todas partes del mundo, señores, la autoridad sanitaria es una autoridad ejecutiva; la autoridad es tan grande, que los sentenciados por la autoridad ejecutiva sanitaria no tienen ni siquiera derecho al amparo, no pueden recurrir casi a ninguna autoridad; eso se ve de hecho en todos los países civilizados del mundo. En México, señores, la autoridad sanitaria tiene únicamente el carácter de autoridad administrativa; puede imponer castigos a los que faltan al reglamento del código sanitario, castigos sumamente insignificantes y ca-

si ridículos, si se comparan con los castigos que estas mismas autoridades aplican en todos los países civilizados del mundo. Bien, ahora, con el actual artículo que se trata de aprobar, quedarán todavía en circunstancias peores; yo quisiera que se aclarara esto, porque voy a ponerles a ustedes uno o dos casos particulares, para aclarar esta cuestión; ¿será posible que a un envenenador público, a un gran propietario de establos, que constantemente está adulterando la leche y matando a la cuarta o quinta parte de la población con su leche adulterada, únicamente se le puedan imponer treinta y seis horas de castigo como arresto por su infracción? (voces: ¡no!) ¿será posible también que a una prostituta que constantemente está vendiendo sus caricias, envenenando, por decirlo así, con su enfermedad, a media humanidad, a todos los jóvenes, que son la esperanza de la patria, únicamente se le aplique un castigo de unas cuantas horas de reclusión y se le suelte para que siga envenenando a media humanidad? ¿cómo concebimos que la autoridad sanitaria le pueda imponer solamente treinta y seis horas de arresto? Necesitamos, señores, considerar esto para darle a la autoridad sanitaria lo mismo que en las demás partes del mundo, alguna facultad, siquiera sea para evitar a los envenenadores públicos, ya no que lo hagan con el descaro con que se hace en México, sino siquiera para que se oculten un poco, y por otra parte también, para evitar que todos los que adulteran los comestibles en general, no se burlen de la autoridad sanitaria y del gobierno en general, lo mismo que del público, pagando multas ridículas a cambio de grandísimas utilidades que tienen perfectamente calculadas, aun suponiendo que se les impusiera diariamente la multa de que habla el artículo 21. Yo quisiera que el señor licenciado Macías que ha tomado participación en estos proyectos de Constitución, tuviera la bondad de hacernos una aclaración en este particular, para quedar conformes con la cuestión que se trata en el artículo 21.

El señor DE LA BARRERA dice que la autoridad sanitaria, cuando se trate de infracciones al Código Sanitario, debe consignarlas al agente del ministerio público para que se persigan. A lo que el doctor José María Rodríguez, contesta: “Los delitos o infracciones al Reglamento de Policía, se castigan tan lentamente, que será tarde siempre; serán muchas las desgracias y muchas las dificultades que se encuentren en el terreno de la práctica. Por eso en los países civilizados se le da a la autoridad sanitaria preponderancia sobre las otras autoridades”.

El diputado licenciado CESPEDES dice: “Tiene razón el señor Ibarra y el señor doctor Rodríguez. Yo quisiera que la comisión dictaminadora en este artículo, se sirviera leer detenidamente la segunda parte del mismo artículo, que dice:

“Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días”.

No se compadece el segundo párrafo con el primero que acabo de leer. Yo quisiera que la comisión dictaminadora nos dijera cuál es la claridad en este asunto.

De nuevo interviene en el debate el licenciado JOSE NATIVIDAD MACIAS.

El C. MACIAS: El artículo en cuestión supone dos actos enteramente distintos: aquel en que se comete el delito y aquel en que se comete lo que se llama infracción de policía. Los delitos se distinguen de la infracción de policía, en que las infracciones de policía se castigan, sea que se cometan con dolo o con culpa o con negligencia, mientras que los delitos sólo se castigan cuando hay dolo o por lo menos falta, culpa o negligencia. Cuando se trata de delitos, el código supone ya un hecho de cierta gravedad, mientras que cuando se trata de infracciones de policía, de infracciones a los reglamentos de policía o buen gobierno, lo único que se procura es que todas las cosas vayan en la ciudad en perfecto orden, con objeto de que no se causen molestias a nadie y que sí se eviten todos los males, que los reglamentos tratan de evitar. Por esta circunstancia, en todos los países civilizados de la tierra, los delitos consisten en hechos violadores de una ley penal, son propios de la autoridad judicial y sólo la autoridad judicial puede castigar porque entonces ella tiene que averiguar, conforme lo establecen ya artículos aprobados; averiguar si se ha cometido ese hecho y si lo ha cometido la persona acusada y si esa persona obró con más o menos discernimiento y conocimiento de causa. Todo esto supone un conocimiento técnico, el conocimiento perfecto de la ley, con objeto de poder aplicar la pena con toda exactitud en el caso de que se trate, que es lo que exige la ley que vosotros mismos habéis aprobado; es decir, la ley penal debe ser aplicada con toda exactitud al hecho de que se trata. No pasa lo mismo con los reglamentos de policía, porque en los reglamentos de policía no se va a averiguar si hay o no hay un delincuente, si ha habido el propósito firme y deliberado de causar un mal, de infringir una disposición de la ley penal, y por eso, propiamente en el sistema exacto de los principios, hasta esto debía ser propio de la autoridad judicial; pero como dice muy bien el doctor Rodríguez, y como ha dicho muy bien la comisión, que tiene en esto entera razón, dejar estas funciones a la autoridad judicial, sería recargar las labores de la autoridad judicial y por eso en todos los países civilizados, queda el castigo de estas infracciones a cargo de la autoridad administrativa, es decir, del Poder Ejecutivo, y al decir Poder Ejecutivo, se entiende o el Presidente de la República o el gobernador del Estado o los órganos inferiores dependientes de él, porque no es posible que un solo funcionario desempeñe todas estas funciones; tiene diversos órganos, los del poder público son los principales, siguen los secundarios y en estos secundarios todavía hay otra clase inferior, según la separación que el poder público necesita en su ejercicio. Ahora bien, tratándose de estos reglamentos administrativos, se deja siempre el castigo de las infracciones de ellos a la autoridad administrativa. Un reglamento de policía manda, por ejemplo y esto es lo más común en todas partes, que todas las mañanas se barra el frente

de cada casa y que la persona que no cumpla con esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etc., o en su caso sufrirá; tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronto y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que este es un castigo que se impone por la infracción al reglamento de policía.

Asimismo, que una persona, al exhibirse en público, no vaya a atacar la honestidad pública, pues si un individuo se presenta atacando la honestidad pública en estado de ebriedad, o por lo menos produciéndose en lenguaje que lastime el sentimiento de la pública honestidad, en un lenguaje que no pueda ser oído por las damas, en un lenguaje que no pueda ser oído por los niños, en ese caso, la autoridad no averigua si ese hombre estaba ebrio o si estaba en su juicio, únicamente el hecho material de la infracción y le impone la pena correspondiente. La comisión tiene razón en una parte, de manera que yo le considero razón para querer modificar en esa parte el proyecto del C. Primer Jefe, y si lo hubiera modificado en ese sentido, no hubiera habido lugar a la objeción del señor Rodríguez. El C. Primer Jefe no se extiende a decir hasta qué punto puede aplicarse ese castigo, porque la autoridad que impone esa pena tiene que fijarse en los reglamentos. El ayuntamiento dispone en su reglamento de policía que el que no barra todas las mañanas el frente de su casa, incurrirá en una multa de cinco pesos. Ya de antemano sabe aquel individuo que está establecido, que si no paga los cinco pesos de multa, sufrirá el arresto correspondiente a esos cinco pesos de multa, que es, por lo general, un día de arresto por cada peso de multa. Esta es la regla establecida por la ley. Pues bien, el Primer Jefe creyó que con eso bastaba. La comisión cree que en esto puede haber abuso y que en este caso lo más obvio era decir sencillamente: “la autoridad administrativa castigará las infracciones al reglamento de policía, y las penas, en ningún caso, podrán exceder de tantos pesos de multa o tantos días de arresto”, y de esta manera quedaba perfectamente satisfecho el objeto de ese artículo, que no es otro, sino dejar a la autoridad administrativa el castigo de esas infracciones, que no pueden ser del conocimiento de la autoridad judicial, porque entonces sería un trabajo abrumador que se echara sobre ella y se conseguiría lo que la comisión no quiere: que en los reglamentos de policía puedan ponerse multas excesivas, o arrestos excesivos, que es a lo que el C. Primer Jefe ha atendido en este artículo, porque él lo dice claramente en su exposición, que este artículo dió lugar durante toda la época en que ha estado vigente la Constitución de 1857, a que se impongan hasta quinientos pesos de multa o treinta días de arresto

por puros caprichos, y se daba con esto el caso de que años enteros estaba un individuo en la cárcel, porque las autoridades administrativas habían adoptado ese sistema de un mes de arresto “y sigue” y ese mes de arresto no terminaba; de manera que si la comisión quiere, como parece que quiere hacerlo, con toda razón, limitar esa facultad, puede decir: “la autoridad administrativa puede imponer penas por la infracción a los reglamentos de policía, penas que en ningún caso excederán de tantos pesos de multa o de tantos días de arresto”, y yo creo que de esta manera todos quedaríamos satisfechos.

Convencidos los miembros de la comisión sobre la conveniencia de reformar este artículo, el presidente de la comisión, general MUGICA dijo: “La exposición que hace el señor licenciado Macías relativa a lo que es ministerio público, policía judicial y autoridad administrativa, no deja ya ninguna duda en el ánimo de la comisión para aceptar la redacción del artículo 21 en la parte relativa, tal como aparece en el proyecto del Primer Jefe, de tal manera que la comisión está conforme en que quede la redacción del artículo en esa parte, tal como está; lo único que la comisión quiere hacer notar a esta honorable asamblea, es que la limitación que se impone a la autoridad administrativa y que si es una muy pequeña reforma que en principio está aceptada ya por el mismo señor Macías, es muy conveniente, es verdaderamente salvadora, señores diputados; se trata de garantizar la aplicación de la ley para aquella gente menesterosa que es la que más sufre, que es la que frecuentemente infringe los bandos de policía y sobre la cual se ha cebado siempre el poder de la autoridad administrativa. Limitar esas penas, las dos, la pecuniaria y la corporal, es precisamente perseguir un resultado distinto del que se pretende por la comisión y que indudablemente no será el que se persigue por esta honorable asamblea, porque si se limita la pena pecuniaria, entoces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien, para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva y para un rico no lo es y se dará el gusto de seguir infringiéndolo; porque no se sentirá castigado con una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón la comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia, de verdadera liberalidad. En cuanto a la facultad de imponer la pena corporal, allí sí considera la comisión que debe ponerse un límite a la autoridad administrativa, porque como dije antes y lo repito ahora, la pena corporal nunca se impone a un rico, porque será capaz de dar todos sus tesoros para no pisar la cárcel y sí la sufrirá el pobre, aunque también el pobre ame la libertad, porque

estará en el caso de insolvencia y no podrá pagar la multa. Esta es la razón, respecto a la observación que hicieron los señores diputado Ibarra y el otro señor diputado, estas son las razones que tiene la comisión para poner esto que a sus señorías les pareció inadecuado y que no es más que una verdadera aclaración, con objeto de evitar el abuso que pudiera hacer la autoridad administrativa al imponer la pena corporal. En esta forma, señores diputados, en este sentir que la comisión acaba de exponer por mi conducto, no tiene inconveniente alguno la comisión en presentar el artículo, si esta honorable asamblea le da permiso para retirarlo. (Voces: ¡Sí, sí!) Esto con el fin de evitar confusiones, así como también evitar que más tarde se nos haga el cargo que hasta ahora se ha pretendido sostener, de que la comisión presenta las mismas ideas y quiero que aclaremos el punto debidamente. Quiero preguntar a la asamblea si está conforme en que subsista la reforma que la comisión propone en la forma en que está puesta, y en cambio la comisión acepta poner la parte relativa del proyecto que había modificado, solamente en redacción, posponiendo los términos. En ese sentido, la comisión no tiene inconveniente en retirar el artículo para presentarlo modificado. (Aplausos).

El C. RIVERA CABRERA pide a la comisión que fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto para imponer multas excesivas.

El C. MERCADO dice: “He estado con la mayoría de ustedes aceptando que el artículo propuesto por la comisión encierra cierta obscuridad, pero como la comisión se propone retirarlo y seguramente se propone que el dictamen o más bien dicho el proyecto presentado por el C. Primer Jefe sea aceptado, quiero hacer alguna observación sobre este mismo artículo presentado por el C. Primer Jefe. Soy de opinión que a la autoridad administrativa se le coarten tantas facultades como se le quieren dar; los quinientos pesos de multa que hasta ahora ha tenido facultad de imponer, como pena, es seguramente excesiva. Señores, en todos los códigos, las faltas son aquellos actos que no causan más perjuicio en numerario que una cantidad de veinte o veinticinco pesos. Señores, ¿por qué vamos a castigar una falta de esa naturaleza con una pena de quinientos pesos? No creo que sea justo, si el hecho que constituye la falta no debe causar en sus perjuicios más que veinticinco pesos y cuando pase de esos veinticinco pesos, ya no será falta sino que será delito. Creo justo que se le fije a la autoridad administrativa esa cantidad de veinticinco pesos, a lo más de cincuenta. En segundo lugar, el término de quince días que debe substituir a la multa, me parece demasiado justo y sería de opinión también que en el mismo artículo quedara consignado diciendo, por ejemplo, tratándose del proyecto del C. Primer Jefe: “La imposición de la pena es propia de la autoridad judicial hasta la cantidad de cincuenta pesos, que podrá ser substituída por arresto de quince días, si dicha multa no fuere pagada”.

El C. JARA: “Yo desearía que esta honorable asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la

comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso y vengo a esta conclusión: qué en los términos que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión. el máximo de la pena. ¿Por qué entonces no se limita la multa? Porque indudablemente que el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa. Ahora, y esto quisiera que se tratara un poco más, por los que más entienden de la materia; lo relativo a la policía judicial. Yo encuentro conveniente el sistema de la policía judicial preventiva, para que su acción sea más eficaz y a la vez quede más independiente, a reserva de que en las partes en donde no se pueda sostener ese cuerpo de policía judicial preventiva, por la penuria en que se encuentran principalmente los pequeños poblados, se admita que la policía administrativa ejerza ambas funciones de policía judicial que la ley le señala, es decir, que se establezcan las dos cosas, con la tendencia de que más tarde, cuando los municipios puedan subvenir a sus necesidades, se vaya estableciendo en toda la República la policía judicial preventiva, que, como he dicho antes, me parece que dará muy buenos resultados. Quiero, pues, que esta honorable asamblea tome en consideración lo poco que he expuesto acerca de este particular, para que en ese sentido la comisión reforma su dictamen.

El GENERAL MUGICA: “Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta asamblea, aunque no lo haya declarado así la presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar, quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: “tiene usted cien pesos de multa por esta injuria”. “Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más, porque le voy a repetir la injuria”. Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidad de pagar la multa, para burlar el reglamento de policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el reglamento de policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, enton-

ces, señores, el mal será peor todavía porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa y no procedería el recurso de amparo que en el otro caso, en el caso como lo presenta la comisión, sí procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la comisión no incurrirá en las censuras de esta asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa.

El C. SILVA HERRERA: “Me voy a referir a la modificación que hace la comisión al proyecto del C. Primer Jefe, respecto al arresto de treinta y seis horas en prisión preventiva, en caso de infracción a los reglamentos de policía, y debo decir que me parece perfectamente bien la idea de que se señale un límite a la pena, pero no me parece bien que se deje a la autoridad administrativa la facultad de detener preventivamente, diremos, durante treinta y seis horas, a un ciudadano por una falta, aun cuando éste estuviera dispuesto a pagar la multa que se le impusiera. Yo creo que la comisión ya que tan celosa se ha mostrado de restar facultades a la autoridad administrativa, facultades que siempre han sido una arma terrible, principalmente una arma política, debería sostener una práctica de acuerdo con ese criterio. Por lo que se refiere al límite de la multa, me parece que hay mucha razón en lo que sobre el particular nos ha manifestado el señor general Jara y creo que la comisión debe ser consecuente. Aquí, en el presente caso, de lo que se trata es de poner un límite a la pena. ¿Por qué se considera ese límite solamente para el arresto y no para la multa? Se dice que porque la multa, ciertas personas pueden pagarla. Yo juzgo que quedaría trunca la adición que hace la comisión, si únicamente se fijara el límite para el arresto y no para la multa. Por otra parte, debemos tener presente que no solamente se trata de garantizar los intereses del ciudadano frente a la autoridad administrativa, sino que se trata en este artículo de restar facultades a la autoridad administrativa, facultades que convierte en arma política, en instrumentos de venganza, y que en muchísimas ocasiones provocan hasta la comisión de delitos. Se ha dado el caso de que esas penas excesivas impuestas por la autoridad administrativa, lleguen a provocar hasta un motín trastornando el orden público. El caso que pone el señor diputado Jara con motivo para fundar y no poner límite a la pena de multa, es un caso que generalmente no significa sino casos aislados y sólo tratándose de degenerados y como suponemos que en lo sucesivo no habrá autoridades administrativas parecidas a las anteriores, no se prevee sino un caso aislado y por eso se teme que vayamos a dejar en manos de la autoridad administrativa una arma terrible contra cualquier ciudadano a quien quiera perseguir por cualquier delito. Yo ruego a la comisión y a la asamblea que se sirvan tomar en cuenta estas observaciones.

El coronel EPIGMENIO MARTINEZ, dice: “Refiriéndome a las palabras del C. Silva Herrera, digo que a los aristócratas es difícil acabarlos y precisamente porque es muy difícil acabar con los aristócratas, no es posible que se les coarten ciertos derechos, pero que no se les deje una pena muy limitada, porque si no vuelven a reincidir, como dice el presidente de la comisión, que tiene mucha razón, y creo yo como las personas conscientes y bien intencionadas, que se les debe imponer a esos aristócratas una multa extraordinaria para que así les duela y no vuelvan a cometer esos actos. (Risas). La comisión no debe apartarse de esos propósitos, porque en eso está bien fundada la comisión.

El artículo es retirado para presentarlo con las modificaciones sugeridas por la asamblea.

Antes de terminarse la sesión, el C. ALFONSO CRAVIOTO, que había sido aludido, al principiar el debate, por Rivera Cabrera, pide la palabra.

El C. CRAVIOTO: “Señores diputados: Como quiera que se trata de una cosa menuda, voy a ser brevísimo. El señor Rivera Cabrera, desde hace algunos días, está buscando hacerse blanco de nuestros ataques. Yo felicito a su señoría porque es muy legítimo su deseo estético de pretender hacerse blanco, siquiera él mismo. Ha dicho en esta tribuna que yo me encuentro en bancarrota. Es posible, y esto me honra, puesto que de la revolución, hasta ahora, no he sacado sino solamente muy modestos pagos en papel y mi sencillez ingenua me ha impedido que tanto en la revolución, como en la vida privada, yo trate de hacerme de papeles. ¡Qué quieren ustedes! Todavía no me ha entrado la ventolera de erigirme en califa de Tehuantepec, pongo por caso. (Risas). En cuanto a que yo elabore mis discursos en encerronas de tres días y tres noches, lo único lamentable es que no pueda yo disponer de mayor tiempo para la meditación y el estudio, pues mi ideal sería traer siempre ante la asamblea un criterio perfectamente serio y bien documentado. No todos podemos profesar el lema del señor Cabrera, quien parece creer que la noche se hizo para dormir y el día para descansar. (Risas y aplausos).

En la sesión del día 3 de enero se presentaron dos nuevos dictámenes sobre el artículo 21. El firmado por la mayoría de la comisión y un voto particular del diputado Colunga. Dicer así:

“Ciudadanos diputados:

“Con permiso de esta honorable asamblea fue retirado nuestro dictamen relativo al artículo 21 del proyecto de Constitución, para presentarlo reformado, siguiendo el texto original con la adición relativa a la limitación de la autoridad administrativa para imponer castigos por infracciones a los reglamentos de policía, adición que mereció ser aprobada por la asamblea.

“Cumple la comisión su encargo sometiendo a la aprobación de ustedes el siguiente:

“Artículo 21.—La imposición de las penas es propias y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial, que estará a disposición de éste”.

“Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917.—FRANCISCO J. MUGICA.—ALBERTO ROMAN.—L. G. MONZON.—ENRIQUE RECIO.

VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO COLUNGA.

“Señores diputados:

“La comisión está de acuerdo en la necesidad de reformar nuestro sistema de enjuiciamiento penal, siguiendo las ideas emitidas por el C. Primer Jefe en su informe de 10. de diciembre próximo pasado; conviene también la comisión en que el artículo 21, tal como fue formulado en su dictamen anterior, no traduce fielmente aquellas ideas; pero mientras el subscrito opina que igual defecto se advierte en el artículo 21 del proyecto de Constitución, la mayoría de la comisión cree que es congruente este artículo con los motivos que se exponen para fundarlo en el citado informe. Esta diferencia de apreciación me obliga a formular el presente voto particular.

“Leyendo el informe mencionado, en el pasaje relativo al artículo 21, se nota que el C. Primer Jefe se propone introducir una reforma “que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que ha regido en el país”. Observa que la adopción del ministerio público entre nosotros ha sido puramente decorativa; que los jueces han sido los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, y que el medio de evitar ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces su dignidad y al ministerio público la importancia que le corresponde, es organizar este último de manera de dejar a su exclusivo cargo la persecución de los delitos y la busca de los elementos de convicción. De esta suerte, “el ministerio público, con la policía judicial a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas según su criterio particular”. Instituido así el ministerio público, quedará asegurada la libertad individual, supuesto que en el artículo 16 se fijan los requisitos sin los cuales no podrá nadie ser detenido. Estas ideas pueden compendiarse expresando que la persecución de los delitos quedará a cargo del ministerio público y de la policía judicial, dejando ésta bajo la autoridad y mandato inmediato de aquél.

“Comparando la relación anterior con el texto original del artículo 21, se advierte la incongruencia claramente, pues el precepto establece que incumbe a la autoridad administrativa castigar las faltas de la policía y la per-

secución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial. Siendo las faltas de policía exclusivamente de la esfera municipal, es claro que la autoridad administrativa a quien se alude es la municipalidad y, por lo mismo, a esta autoridad municipal es a la que se confía la persecución de los delitos, lo que no está conforme con las ideas emitidas en la exposición de motivos, ni se aviene tampoco con una buena organización de la policía judicial. Esta debe existir como una rama de la autoridad administrativa, de la cual debe tener cierta independencia, y todas las autoridades de la policía ordinaria no deben utilizarse sino como auxiliares de la policía judicial. En el proyecto se establece lo contrario; la autoridad municipal tendrá a su cargo la persecución de los delitos, empleando como instrumentos en esta tarea al ministerio público y a la policía judicial.

“Por otra parte, no sólo los reglamentos de policía ameritan castigo en caso de ser infringidos: sino también los reglamentos gubernativos. Creo que el castigo de estos últimos debe también atribuirse, en términos generales, a la autoridad administrativa: en consecuencia, soy de parecer que debe redactarse el artículo que menciono en los términos siguientes:

“Artículo 21.—La imposición de las penas es propia y exclusivamente de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días”.

“Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917. — ENRIQUE COLUNGA”.

El C. diputado JOSE ALVAREZ se expresa así: “Me había hecho el propósito de no distraer vuestra atención tomando la palabra para hacer observaciones, muy especialmente en materia jurídica, en la que mi incompetencia es más notoria, pero el dictamen que la 1a. comisión nos presenta hoy a debate encierra un punto de trascendencia grande, y, de aprobarse en la forma propuesta, redundaría en mal grave para la clase menesterosa.

Al discutirse por primera vez el artículo 21 de nuestra Constitución, ese mal fue señalado. Yo ocurri privadamente al señor presidente de la 1a. comisión indicándole la conveniencia de corregirlo, y, al ver que vuelve a presentarse el dictamen con igual defecto, vengo a solicitar de vuestra soberanía la enmienda necesaria. Me refiero, señores diputados a la facultad que se le concede a las autoridades administrativas para imponer multas sin limitación alguna, sin tener en cuenta los abusos a que tanta libertad puede prestarse.

El señor general Múgica no encontró la manera de impedir el abuso que tal autoridad pudiera hacer, imponiendo multas exageradas a los trabajadores, a los jornaleros que por venganza del patrón o por mil otras com-

binaciones hubiera interés en encerrarlo en la prisión, y si bien yo convengo con él en que hay individuos de tan mal gusto, que por darse el de desobedecer las disposiciones administrativas, aceptan ser multados dos, tres, cuatro o más veces, no creo que deba esto ser causa para que dejemos en manos de las autoridades administrativas esa arma que bien puede servir para ejecutar venganzas ruines. A mi entender, la solución es bien sencilla, y vengo a indicar la forma de una adición al artículo 21, que podría decir así: “La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor en ningún caso que la mitad del salario mínimo correspondiente a 15 días”.

Esta será la manera de garantizar los intereses del trabajador contra el abuso de la autoridad. Yo he visto muchas veces perecer de miseria a las familias de los trabajadores, pasando días y más días de hambre y de sacrificios para poder pagar multas excesivas, con objeto de librar a sus jefes de la prisión.

La adición que propongo aliviará muchos de estos dolores, y ya que esta honorable asamblea se ha mostrado tan adicta a los obreros, en su nombre y para su provecho os pido que la aceptéis; igual solicitud respetuosa hago a los miembros de la comisión, recordando que es para los obreros para quienes solicito vuestro apoyo y ayuda. (Aplausos).

La asamblea aprueba que se tome en consideración la reforma propuesta por el señor diputado Alvarez. El C. MAGALLON quiere que en la reforma se diga que no se puede imponer una multa mayor que la mitad del salario mínimo correspondiente a quince días, a las clases proletarias, en vez de “a los trabajadores”.

Por su parte el Lic. MACIAS hace uso de nuevo de la palabra y dice: “La fórmula que propone la comisión para el artículo 21 es menos adecuada que la que propone el voto particular. Yo no estoy conforme con el voto particular, pero estoy conforme con la redacción que propone. El error del autor del voto particular está en que tomó por autoridad administrativa únicamente a los presidentes municipales, y esto no es verdad. La autoridad administrativa es todo el departamento Ejecutivo, desde el presidente de la República hasta los presidentes municipales. De manera que por autoridad administrativa se entienden todas las autoridades que no son ni el poder Judicial; esto es, pues, el error; pero la forma que propone el C. diputado Colunga es, a mi juicio, más exacta, corresponde más al objeto que se busca, que la forma que ha tomado la comisión, cosa enteramente explicable, desde el momento en que las personas que forman la mayoría de la comisión no son, en general, en su mayor parte abogados. Yo, de acuerdo con las indicaciones de la comisión, vengo a suplicar a ustedes permitan retirar la fórmula que había presentado la misma comisión, para aceptar el voto particular. El objeto es el que persigue el C. Primer Jefe en el artículo 21 de su proyecto, es decir, quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, para que queden única y exclusivamente a cargo del ministerio público, que es el que debe tenerlas a su cargo; el ministerio público, para este efecto, contaría con el auxilio directo y eficaz de la policía

judicial y con el auxilio accidental de la policía común, porque puede ser que en muchos lugares la policía común haga las veces de la policía judicial. Hechas estas explicaciones, suplico a ustedes permitan que se adopte la fórmula del voto particular, para que quede más concordante con el objeto de la institución del ministerio público que se trata de establecer, sin perjuicio de que se hagan las modificaciones propuestas por el C. diputado Alvarez para hacer que las multas correspondan siempre a la finalidad que llevan y no vayan a servir de medio de oprimir a los trabajadores.

El presidente de la comisión general MUGICA dice: “Tomo la palabra únicamente para hacer una aclaración, en mi concepto de importancia. Como ustedes recordarán, el día que se discutió el artículo a debate, se acordó que se adoptara en su redacción final esta que presentamos hoy, con las enmiendas hechas por la comisión respecto a las facultades de la autoridad administrativa y a las limitaciones que pusimos a esas facultades, y que se adoptara, por más clara, la redacción del artículo del proyecto del C. Primer Jefe, en lo relativo a las funciones del ministerio público como policía judicial. La comisión cuando formó este último dictamen, tuvo como principio ya no discutir las ideas, sino simple y sencillamente cumplir con los compromisos contraídos con esta respetable asamblea. Por esta razón, la mayoría de la comisión presentó como proyecto suyo, propio la redacción misma del proyecto del C. Primer Jefe, que es lo que ahora ha manifestado el señor licenciado Macías, y que está concordante con la exposición del Primer Jefe en las razones de su proyecto y que sólo ha ocasionado que la comisión presente bajo otra forma esa parte del artículo relativo. Con esta explicación cree la comisión que ha cumplido con su deber, con el compromiso contraído con la Cámara y, además, con el deber que tiene de objetar el proyecto del Primer Jefe cuando cree que tiene razones para ello. Dentro de cinco minutos tendremos la satisfacción de presentar a ustedes el artículo redactado en la forma que se ha acordado, para que la asamblea únicamente se sirva darle su voto aprobatorio.

Un C. SECRETARIO: En vista de la reforma propuesta, la comisión propone la siguiente redacción para el artículo 21:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediatos de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”.

Considerado suficientemente discutido, el artículo fue aprobado por 158 votos contra 3.