

DISCUSION DEL ART. 21

El dictamen sobre esta materia.—Abre el debate Rivera Cabrera.—Contesta el General Múgica.—Tercian en las discusiones los abogados González, Macías, Machorro, Colunga, Céspedes y otros señores diputados.—Se retira el dictamen.

Puesto a discusión el dictamen que consultaba a la Asamblea el proyecto del art. 21, relativo a la imposición de las penas, y en el cual se dejaban consignados estos preceptos: que la imposición de las penas es propia y exclusiva del Poder Judicial; que la autoridad administrativa sólo castigará las infracciones al reglamento de policía (multa o arresto hasta por 36 horas), y además, que la autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial, subalternada al Ministerio Público. Pidió la palabra el C. Diputado Rivera Cabrera para solicitar que al hablarse de la multa, la ley fijara hasta qué cantidad debería imponer la autoridad administrativa a fin de cerrar la puerta a los innumerables abusos que pudieran cometerse sin ese límite.

Habló en seguida el señor General Múgica para sostener el dictamen y contestar las objeciones del Sr. Rivera Cabrera.

Ciudadanos Diputados:

La Comisión tiene el honor de informar a esta honorable Asamblea, por mi conducto, sobre 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 que se discute, y 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 del 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 Sr. Rivera Cabrera.

El art. 21 del proyecto del Primer Jefe dice así: "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 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 por la autoridad judicial, se puede hacer por conducto de la autoridad administrativa, y que en este caso la autoridad adminis-

trativa dictará sus órdenes al Ministerio Público y a la policía judicial; esto se desprende claramente de la redacción del artículo sin ningún género de duda. Ahora bien, en la exposición de motivos del informe del ciudadano Primer Jefe a este respecto, se viene en conocimiento de lo contrario. “El art. 21 de la Constitución de 1857, dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta 500 pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determine la ley, reservando la autoridad judicial la aplicación 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 sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no pueda pagar la multa.

“Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que du-

rante 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 orden 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 la 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 evita este 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 por 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 art. 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 Sr. Palavicini.

El C. Palavicini: ¿Me permite usted que hable?

El C. Múgica: Un momento, señor, voy a terminar. La redacción 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 ten-

drá 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 fue que no interviniesen 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 delinquentes 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 las aprehensiones. Si la Comisión se equivocó en esta rectificación, esta equivocación se verá aquí en el curso de los debates. Yo tendré mucho gusto en escuchar al Sr. Palavicini, inmediatamente después 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 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 prevé en el art. 20, y desde luego tendríamos derecho de que se nos protegiera contra 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." Y efectivamente, señores Diputados, para un adinerado no sería absolutamente ninguna pena mil o dos mil pesos de multa, porque por el sólo gusto de satisfacer su amor propio no respetando un

bando de policía lo estaría infringiendo todos los días y sería muy curioso que una autoridad municipal no tuviese facultades para imponer 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 de un mes, esta circunstancia que se ve en la vida práctica: un individuo de nuestra categoría social se siente profundamente lastimado cuando se le pone en la cárcel; un momento que esté preso por infracción de algún reglamento de policía, es suficiente castigo para el que tiene vergüenza; para el individuo que tras de tener vergüenza, tiene empeñado su amor propio en no penetrar a una prisión, es indudable que todavía será mayor castigo, aunque ese castigo se reduzca sólo a 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

quiere pagar una multa y en su costumbre ya 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 la 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 cualquier reglamento de policía. Estas son las razones que la Comisión ha tenido en cuenta para haber presentado el art. 21 en la forma en que lo ha presentado.

Como en el proyecto del Primer Jefe se proponía la creación de una policía judicial especial, creyó el C. Palavicini pertinente preguntar si en el proyecto de la Comisión quedaba claro que existía la creación de dicha policía.

A esto contestaron los Sres. Lic. González y General Múgica, expresando este último lo siguiente:

Yo quisiera interrogar al Sr. Palavicini sobre este particular: ¿Cree el Sr. Palavicini que el Ministerio Público y la policía judicial deban es-

tar subalternados o dirigidos para la persecución de un reo a la autoridad administrativa?

El C. Palavicini: No, señor.

El C. Múgica: Pues eso es lo que dice el artículo del Primer Jefe. Voy a leerlo, señores, con permiso: "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, pues estará a la disposición de éste." Por medio del Ministerio Público y la policía judicial, buscará la autoridad administrativa. (voces: ¡No! ¡No!)

El C. Dávalos (interrumpiendo): La lectura dice que dependerá. . .

El C. Múgica: Voy a acabar de leer el artículo; que estará la policía judicial a disposición del Ministerio Público.

El C. Macías (interrumpiendo): Si me permite usted. . . .

El C. Múgica: Voy a acabar de aclarar, señor licenciado, y tendré mucho gusto en que el señor Presidente le conceda la palabra. ¿La autoridad administrativa debe perseguir esos delitos por medio de esas otras autoridades, la policía judicial o el Ministerio Público como auxiliares de los jueces, que es a quienes corresponde esa facultad?

El C. Macías: Es la autoridad.

El C. Múgica: Pues, eso es cuestión de aclaración. Como acaba de ver esta Asamblea, no se

trata absolutamente de que la Comisión haya pretendido introducir reformas para menoscabar el proyecto del Primer Jefe; se trata solamente de una interpretación que dió tanto a los fundamentos como al artículo mismo y a los deseos que tenía la Comisión de haber puesto de una manera más clara y terminante esta reforma del Primer Jefe.

El Diputado Ibarra cree que hay una contradicción en el proyecto que presenta la Comisión, y ésta explica, por conducto del señor General Múgica, esta objeción.

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 36 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 36 horas 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 de prisión, según lo que corresponda. No es precisamente una facultad que se da a la autoridad administrativa de imponer hasta quince días de arresto, sino que es una sustitución 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 36 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 Sr. Ibarra.

En vista de las razones expuestas por el señor Lic. Macías en su peroración, y considerando que la Asamblea se inclinaba en el sentido de aquéllas, la Comisión pidió permiso para retirar su dictamen.

El C. Múgica: Señores Diputados: La exposición que hace el Sr. Lic. Macías, relativa a lo que es un Ministerio Público, policía judicial y autoridad administrativa, no deja ya ninguna duda en el ánimo de la Comisión para aceptar la redacción del art. 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 H. Asamblea, es que la limitación que se impone a la autoridad administrativa y que si es una muy pequeña reforma que en principio está ya aceptada por el señor Lic. 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 corporal y la pecuniaria, es precisamente perseguir un resultado distinto del que se pretende por la Comisión y que indudablemente no será el que se persigue por esta H. Asamblea, porque si se limita la pena pecuniaria, entonces 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 esa 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 sería 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. Ésta es la razón respecto a la observación que hiciera el señor Diputado Ibarra y otro señor Diputado, 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 H. 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 aclaremos el punto debidamente.

Permítaseme, por tanto, preguntar a la Asam-

blea si está conforme en que subsista la reforma que la Comisión propone, relativa al proyecto que había modificado, solamente en redacción, posponiendo los términos. En este sentido, la Comisión no tiene inconveniente en retirar el artículo para presentarlo modificado.

A una nueva objeción, hecha por el señor General Jara sobre limitación de las multas y policía judicial, se contestó de la siguiente manera:

Señores Diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, no obstante que 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 vez, 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 del Sr. Jara, es indudable que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por ahí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, diciéndole una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "Tiene usted 100 pesos de multa por esta injuria." —Pues tenga usted otro tanto, respondió el ricachón engreído

—porque la voy de nuevo a repetir. 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 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 una y mil veces. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por la autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso, como lo presenta la Comisión, sí procedería, y pues indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, puede ser calificada de excesiva porque la ley en el sentido que lo propone la Comisión así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa; cree, por lo mismo, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no merecerá las censuras de esta Asamblea, si presenta el dictamen otra vez en el mismo sentido, en la parte relativa.

El Diputado Silva Herrera pide que así como se hace a la autoridad una limitación para la aplicación del arresto, igualmente se haga para las multas, a fin de que éstas no vayan a ser excesivas, dando con esto una arma terrible a los malos funcionarios.

Nada nuevo nos ha dicho el señor Diputado Silva Herrera, porque no ha hecho más que repetir las objeciones que ya se hicieron sobre las cuales ha hablado ampliamente la Comisión. Se nos pide que no se aprehenda a ningún individuo que incurra en una falta de policía; se quiere que un individuo, cuando se sienta culpable, vaya y se presente a la autoridad y le diga: "Múltame," o vamos a tener tantos policías, que cuando un individuo infrinja un reglamento, el policía esté pendiente para darse cuenta y calificar la falta en la calle, o ir a calificar a su casa? Eso es pedir puro idealismo. El ideal sería que llegáramos algún día a no necesitar que existiese ningún poder, el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, sino que entre nosotros tuviéramos invítos estos tres poderes, y supiéramos en dónde comienzan nuestras obligaciones y dónde terminan nuestros derechos; entonces habríamos llegado al ideal, pero todavía, parece, no estamos ni con mucho a la mitad de la carrera de ese ideal soñado por el Sr. Silva Herrera. Yo suplico a la H. Asamblea que ya no divaguemos más sobre el particular y demos por terminado este

asunto en la forma en que se ha hecho y pasemos a la discusión de otro artículo.

Después de lo anterior, la Comisión retiró su dictamen y la Asamblea pasó a la discusión de otro artículo.