

ARTÍCULO 21

Imposición de penas

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

Dentro de la sociedad azteca, la autoridad judicial no sólo se reservaba la facultad de imponer castigos, sino también de investigar todo lo relativo a los delitos, por lo que su poder era limitado. No existía una diferenciación clara de los órganos encargados de hacer las averiguaciones y de aquellos que dictaban las sentencias.

Alonso de Zorita,* en relación a lo anterior, expresó lo siguiente:

Aquellos doce jueces (refiriéndose a los jueces del tribunal superior de *cihuacoatl*) que eran de las apelaciones tenían doce que eran como alguaciles mayores para prender (aprehender) personas principales, e iban a los otros pueblos a llamar o prender a quien el señor o los jueces mandaban, y les hacían gran acatamiento donde quiera que iban como a muy principales mensajeros del señor y de su justicia mayor.

Existían, además de los funcionarios que estaban bajo las órdenes de los jueces, unos comisarios elegidos por el pueblo, quienes se encargaban especialmente de mantener el orden. Los *centectlapixques* o integrantes de este cuerpo policiaco recorrían los distintos barrios donde, en el orden judicial, hacían las veces de jueces de paz para asuntos de mínima importancia.

* Funcionario virreinal y cronista del siglo XVI quien en su obra *Breve y Sumaria Relación de los Señoríos de la Nueva España* aportó datos importantes acerca de la organización social y económica de los antiguos pueblos de México.

Época Colonial

Las formas de la organización judicial prehispánica fueron arrasadas por los conquistadores y sustituidas con estructuras propias del derecho hispánico. Una de estas estructuras sustitutivas fue su sistema judicial.

La impartición de justicia era administrada fundamentalmente por la Audiencia —máximo órgano judicial en el virreinato—, compuesta por la Sala Civil y la Sala del Crimen. La Audiencia se ocupaba directamente de hacer cumplir la ley, además de la prosecución de todos los hechos delictivos que ante ella se presentaban.

En efecto, la Sala del Crimen designaba agentes dentro de la ciudad y a cinco leguas a su alrededor. Dichos agentes patrullaban las calles, aprehendiendo a los delincuentes y llevándolos ante los alcaldes de crimen de la corte. De igual forma, en la capital virreinal un cuerpo de vigilantes denominado la “guardia de pito” tenía a su cargo la responsabilidad de aprehender a los malhechores, además de auxiliar a los habitantes en caso de incendio o de alguna emergencia personal.

Por otro lado, había un cuerpo de policía municipal que patrullaba los centros urbanos y los distritos periféricos, provocando con esto conflictos entre las diferentes jurisdicciones cuando se trataba de juzgar a un transgresor de la ley.

Estos conflictos sobre la responsabilidad de cada jurisdicción se agravaron aún más, con la creación, en 1533, de la Santa Hermandad, órgano judicial fundado para erradicar los actos de vandalismo cometidos en caminos reales y poblados. Sin embargo, este organismo funcionó eficazmente hasta el siglo XVIII, fecha en que pasó a ser La Acordada.

El juez de La Acordada tenía conjuntamente los títulos de alcalde provincial de la Santa Hermandad, guardamayor de caminos y juez del juzgado de bebidas prohibidas. En su calidad de alcalde provincial de la Hermandad ejercía autoridad a través de sus agentes en delitos como: hurto, violencia física, posesión ilegal de la propiedad, rapto e incendio premeditado. Asimismo, era encargado del mantenimiento de prisiones particulares en pueblos y distritos rurales.

Originalmente, La Acordada estaba subordinada judicialmente a la Sala del Crimen y, al lograr separarse de ésta, se le eximió de la obligación de informar sobre sus sentencias. Las ocupaciones del tribunal de La Acordada iban desde perseguir a los ladrones y llevar a cabo la investigación del delito, hasta enjuiciar a los criminales y dictar sentencias.

Siglos XIX y XX

En el Reglamento Provisional Político del Imperio, sancionado en 1822 por el entonces emperador Agustín de Iturbide, se autorizó (art. 48) al jefe político a usar todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual; el artículo 49 lo facultó para imponer penas correctivas en todos los delitos que “no induzcan pena infamante o aflictiva corporal, en cuyos casos se entregaría a los reos al tribunal que designe la ley”. Por último, el artículo 50 estableció que las penas correccionales estarían reducidas a multas que no pasarían de cien pesos, y a arrestos que nunca excederían de un mes.

La inestabilidad política del naciente país provocó la destitución de Iturbide y la convocatoria a un Congreso Constituyente del que emanaría la Carta Magna de 1824.

La Constitución Federal de 1824, en su apartado 112, solamente excluyó de las facultades del presidente la de privar a algún ciudadano de su libertad, e imponer pena alguna. En el caso de que peligrara el bien y seguridad de la Federación el presidente podría efectuar arrestos, debiendo consignar al preso, en el término de 48 horas, a un juez competente.

La Constitución de 1824 fue reemplazada por las leyes Constitucionales de la República Mexicana suscritas por los centralistas en 1836. En el artículo 45 de estas leyes se restringieron las facultades del Congreso General. Éste no podía desterrar ni imponer pena de ninguna clase a los mexicanos; también limitó, en su artículo 18, las facultades del presidente en los mismos términos que lo había dictado la Constitución de 1824.

En el año de 1840 los liberales intentaron una serie de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836; la única modificación a los artículos

anteriores consistió en garantizar que nadie podría ser procesado, ni civil ni criminalmente, sino por los tribunales y trámites establecidos por la ley.

En el año de 1842 se realizaron dos proyectos de constitución que intentaron resolver las diferencias entre federalistas y centralistas. En ambos proyectos se contempló el derecho de los reos de ser juzgados por tribunales y que las penas les fueran impuestas solamente por la autoridad judicial.

Un año más tarde se sancionaron, las Bases Orgánicas de la República Mexicana que, en su artículo 9o., reconocieron como derecho de todo mexicano el que nadie podría ser juzgado ni sentenciado por causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho.

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en junio de 1856, fue resultado del triunfo de la Revolución de Ayutla, movimiento armado cuyo objetivo fue, principalmente, salvar a México de la anarquía. El texto del Proyecto se aprobó quedando, como artículo 21, en los siguientes términos:

La aplicación de las penas propiamente reales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer como corrección desde diez hasta quinientos pesos de multa, o desde ocho días hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

En los años subsecuentes a la Constitución de 1857, esta ley no sufrió ninguna alteración. Fue hasta el Congreso Constituyente de 1916-1917 que se hizo una extensa revisión de este artículo. Venustiano Carranza, en su Mensaje y Proyecto de Constitución de 1916, expresó al respecto:

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 cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

Las proposiciones efectuadas por Carranza, dentro de su Proyecto, suscitaron algunas inconformidades que el diputado Enrique Colunga intentó solucionar, proponiendo el siguiente texto:

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 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 la 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.

Por su parte, el diputado José Álvarez, expresó que de no adicionar un párrafo que protegiera a la clase menesterosa y que garantizara los intereses del trabajador contra los posibles abusos de la autoridad, el artículo acarrearía graves males. En consecuencia, Álvarez propuso que el artículo fuera completado con el párrafo siguiente:

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.

Finalmente, el 13 de enero de 1917, el voto de Colunga y la adición propuesta por Álvarez fueron aprobados con un margen de 158 votos a favor y tres en contra.

El artículo 21 permaneció sin modificaciones hasta el año de 1983, fecha en que fue reformado.

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

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 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 treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

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

Reformas o adiciones al artículo

El texto original de este precepto fue reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de febrero de 1983, quedando como ahora aparece en su texto vigente.

Texto vigente

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 inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por

treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto de 1931.
- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934.
- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia de Fuero Común del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 1969.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de diciembre de 1983.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 1983.
- Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y buen Gobierno en el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1984.

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1988.

Comentario jurídico

Dr. Sergio García Ramírez*

El artículo 21 de la Ley Suprema aborda, en esencia, tres materias destacadas, a saber: *a)* atribuciones de la autoridad judicial en el ramo penal; *b)* facultades, en el mismo orden, del Ministerio Público y de su órgano auxiliar directo, la Policía Judicial, y *c)* sistema de infracciones administrativas y consecuencias jurídicas de éstas.

El texto original del artículo 21 fue aprobado por el Congreso Constituyente en la sesión del 13 de enero de 1917, después de un notable debate concentrado, sobre todo, en el Ministerio Público y en las potestades sancionadoras de la autoridad administrativa. Ese texto fue reformado según Decreto que aparece en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, en lo relativo a infracciones de policía y buen gobierno.

El precepto que ahora se examina guarda relación estrecha con otros mandatos constitucionales. Por una parte, figura en el conjunto de normas alusivas a la organización y funciones del Poder Judicial (en ambos fueros, federal y común); por la otra, se vincula con disposiciones a propósito del Ministerio Público; así, los artículos 73, fracción VI, base 5a., 102 y 107 fracción XV. Finalmente, es preciso tomar en cuenta las prevenciones del artículo 123 y su legislación reglamentaria para precisar el alcance de la última parte del artículo 21, acerca de sanciones administrativas aplicables a jornaleros, obreros y trabajadores.

Autoridad judicial

En primer término, el artículo 21 previene: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”. Aquí entran en juego dos

* Doctor en Derecho por la UNAM e investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Autor de varios libros y numerosos artículos publicados. Entre otros cargos fue Secretario del Trabajo y Previsión Social y Procurador General de la República.



Señala el artículo 21 que "si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe, de su jornal o salario de un día"

nociones básicas del Derecho constitucional y del Derecho penal, *lato sensu*, esto es, la división de poderes y el principio de legalidad.

Recordemos que el absolutismo concentró, en un solo órgano, el soberano unipersonal, facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. La doctrina y la práctica de la división de poderes (o distribución de funciones, si se prefiere) depositaron aquellas facultades en órganos diferentes, pretendiendo instituir un sistema de frenos y contrapesos en el que “el poder contenga (frene) al poder”, para tutela del ser humano. En esta virtud, la autoridad judicial asume, en definitiva, la potestad de conocer la controversia y resolver mediante sentencia, cuya ejecución compete al Poder Ejecutivo. A esto se refieren el artículo 18, implícitamente, y el artículo 89, fracción XII, que ordena al Presidente (en los Estados, la atribución incumbe a los Gobernadores): “Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones”. Se halla la misma idea en el tercer párrafo del artículo 17: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

Esa parte inicial del artículo 21 se relaciona en forma directa con el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, que plantea los fundamentos del debido proceso legal, medio indispensable para la privación de bienes o derechos. En efecto, se estipula que:

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En suma, la imposición de penas se ha reservado a la autoridad judicial. Este dogma constitucional sólo tiene una excepción, fijada, desde luego, en la propia Ley Suprema. Se trata del caso en que se deba juzgar al Presidente de la República por traición a la Patria o delitos graves del orden común. En este supuesto, y sólo en él, la aplicación de la pena corresponde al Senado de la República, previa acusación de la Cámara de

Diputados. Así lo indican el segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto párrafo del artículo 111.

Para la comprensión del artículo 21, en el punto que ahora se examina, vale decir que la noción de pena, consecuencia jurídica del delito, se halla en el Derecho penal sustantivo. El Código Penal señala exhaustivamente el catálogo de penas. Asimismo, establece otras consecuencias normativas del delito: las llamadas medidas de seguridad. A esta cuestión se refiere el artículo 24 del Código Penal para la Federación y el Distrito Federal, en los ámbitos respectivos. En forma consecuente con el espíritu —o sentido profundo— de la Constitución y del régimen penal moderno, se entiende que el mandato del artículo 21 abarca por igual a las penas, en sentido estricto, y a las medidas de seguridad.

Mencioné que el artículo 21 se asocia al principio de legalidad. Éste, en materia penal, apareja una serie de limitaciones al despliegue de la autoridad. Las limitaciones radican en la ley, que destierra el antiguo poder arbitrario y, por ende, milita contra el despotismo.

En el campo penal sustantivo, las expresiones más relevantes del principio de legalidad figuran en las fórmulas, universalmente aceptadas: *nullum crimen sine lege* (no hay delito sin ley: sólo la ley, pues, puede calificar cierta conducta como delictuosa, al través de los “tipos penales” o “figuras delictivas”) y *nulla poena sine lege* (sólo la ley —no la autoridad administrativa, ni la jurisdiccional— puede resolver la naturaleza y cuantía de las penas, en hipótesis generales).

En el terreno penal adjetivo —esto es, en lo que atañe al procedimiento para decidir acerca de la responsabilidad penal y la sanción aplicable— hay también fórmulas de legalidad. Entre éstas figuran: *nemo iudex sine lege* (corresponde a la ley instituir los órganos judiciales, o dicho de otro modo, la existencia de estos órganos debe hallarse prevista por normas legales) y *nulla poena sine iudicio* (la aplicación de la pena se sustenta, necesariamente, en un juicio o proceso penal). Esta segunda expresión de la legalidad procesal penal es la recogida por el artículo 21.

Ministerio Público

Una vez precisada la atribución judicial, el artículo comentado prosigue en estos términos: “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”. En el orden de los artículos de la Constitución, en éste aparece, por primera vez, la Institución del Ministerio Público (M.P.).

Son remotos e imprecisos los orígenes del M.P. Cabe decir, en síntesis, que tiene antecedentes en las instituciones o autoridades que aparecieron en el curso de la historia con potestados: *a)* de investigación de delitos y acusación, por éstos, ante los tribunales; y *b)* de preservación o defensa del patrimonio del soberano: el fisco. De esta misión proviene la palabra fiscal, a menudo utilizada para designar al M.P. Finalmente, la Institución se perfila en Francia, al cabo del siglo XVIII. Así aparece el *Ministère Public*.

No existe un solo modelo o tipo de M.P. Hay múltiples desarrollos nacionales de esta institución, que responde a diversos y cambiantes requerimientos. Me parece erróneo, por lo tanto, atribuir a cierto diseño el carácter de punto de referencia —o de excelencia— y calificar a los restantes conforme a esa perspectiva.

Por lo que respecta a México, los investigadores de este asunto suelen afirmar que el M.P. mexicano de nuestro tiempo es resultado de antecedentes españoles (propriamente coloniales: el fiscal o promotor), franceses (el *Ministère Public*) y norteamericanos (el *Attorney General* de los Estados Unidos), más datos o elementos estrictamente nacionales.

El M.P. es generalmente conocido por sus atribuciones en materia penal, aun cuando también tiene otras de gran trascendencia. El artículo 21 se refiere sólo a las penales. No es posible referir en este trabajo el desarrollo histórico del M.P. en México. Baste con decir que hubo fiscales, con funciones de acusación penal, en la primera etapa de nuestra vida independiente. Ante el Congreso que expidió la Constitución de 1857 se presentó este proyecto de artículo 27, que no fue aprobado: “A todo procedimiento del orden criminal debe proceder querrela o acusa-

ción de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad”.

El M.P. adquirió la notable importancia que hoy ostenta merced a la Constitución de 1917. En este punto fue decisivo el examen crítico hecho por Carranza, en su Mensaje al Congreso, acerca de la autoridad judicial de entonces.

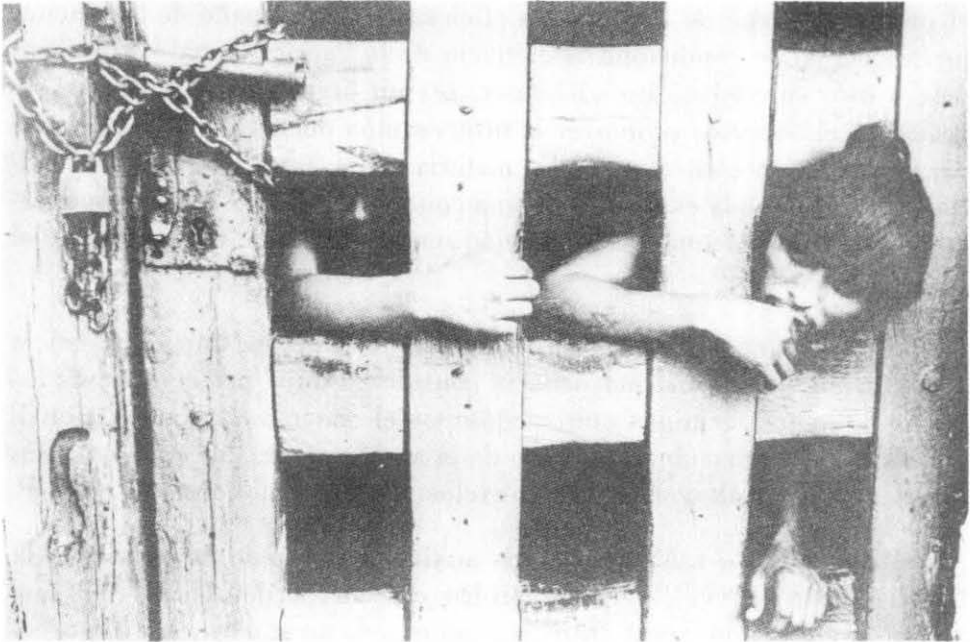
Señaló Carranza que los jueces, encargados de la investigación de los delitos, incurrían en prácticas inquisitivas que restaban objetividad a sus pronunciamientos finales. Por ello habían sufrido grave quebranto la dignidad y la respetabilidad del Poder Judicial. En consecuencia, parecía indispensable retirar al juzgador facultades para investigar delitos y encomendarlas al M.P., visto, hasta ese momento, como “figura decorativa” en el proceso penal. Con ello el juez recuperaría su natural e indeclinable misión de administrar justicia imparcialmente.

En virtud de lo anterior, el Primer Jefe propuso un proyecto renovador:

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.

El proyecto de Carranza fue ampliamente discutido e impugnado. Hubo nuevos proyectos, que pretendieron precisar las potestades de la autoridad administrativa, el M.P. y la Policía Judicial. En el intenso debate del Congreso intervinieron los diputados Rivera Cabrera, Palavicini, Múgica, Machorro Narváez, Colunga, Rodríguez, Barrera, Macías, Mercado, Jara y Silva Herrero.

La discusión culminó en dos proyectos sometidos al Constituyente, uno por parte de la Comisión, como segundo dictamen, y otro por el diputado Colunga, como voto particular. Éste prevaleció, con una adición sugerida por Álvarez, aprobado por 158 votos a favor y tres en contra, en la sesión del 13 de enero de 1917.



"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos"

Esta porción del artículo 21 puede ser examinada en dos puntos: el significado de la “persecución de los delitos” y la relación entre M.P. y Policía Judicial.

Como antecedente para el análisis del primer punto, es pertinente observar que bajo el sistema de enjuiciamiento penal conocido, históricamente, como régimen “inquisitivo”, el órgano jurisdiccional puede iniciar, de oficio, la investigación de los delitos y llevar adelante el proceso hasta dictar sentencia. En cambio, en el llamado régimen “acusatorio”, el juez se abstiene de actuaciones oficiosas: el desempeño de la función jurisdiccional se condiciona al ejercicio de la “acción penal”, que compete a otro sujeto, sea un particular, sea un órgano del Estado. Así, la acción es el poder de promover la intervención del órgano jurisdiccional para decidir una controversia. En materia penal, esta controversia o “litigio” se refiere a la existencia de una conducta delictuosa, a la responsabilidad de una persona y a la sanción que, en su caso, deba aplicarse al responsable.

La ley secundaria, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y la corriente doctrinal mayoritaria consideran que “persecución de los delitos”, en los términos enunciados por el artículo 21 constitucional, equivale a averiguación y ejercicio de la acción penal. Por ello, estas dos actividades se atribuyen de modo exclusivo (son “monopolio”) al M.P.

Sólo el M.P. —asistido por sus auxiliares— puede llevar a cabo la “averiguación previa”, para comprobar el “cuerpo del delito” (en sustancia, la correspondencia entre la conducta de un sujeto y la “figura” o “tipo” que describe el delito, conforme se indica en la ley penal) y la presunta responsabilidad del sujeto. Igualmente, una vez que se han comprobado dichos “cuerpo del delito” y presunta responsabilidad, únicamente el M.P. puede —y debe— ejercitar la acción penal, a través del acto conocido como “consignación”.

Una vez ejercitada la acción, el M.P. se convierte en parte en el proceso; su contraparte es el inculcado, presunto responsable, a quien asiste el defensor. Los particulares no pueden practicar averiguaciones previas penales, ejercitar la acción penal o ser parte en los procesos (salvo cuando se exige la reparación del daño a persona distinta del inculcado).

En cuanto al segundo punto mencionado, obsérvese que el artículo 21 supedita la Policía Judicial al M.P., claramente: aquélla “estará bajo la autoridad y mando inmediato” del Ministerio Público. Técnicamente, la Policía Judicial es un órgano auxiliar directo del M.P. Así lo entienden las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ambas de 1983. También es órgano auxiliar de la autoridad judicial, para el cumplimiento de resoluciones emitidas por éste: *verbi gratia*, órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia y cateo.

Mencioné que otros preceptos constitucionales se refieren al M.P. Dado que su examen corresponde a diversos trabajos, me limitaré a enunciarlos.

La base 5a. de la fracción VI del artículo 73 dispone que el M.P. del Distrito Federal se halle a cargo de un Procurador y de los agentes que la ley determine.

El artículo 102 organiza al M.P. del fuero federal, presidido por el Procurador General de la República. Asimismo, indica las importantes funciones de aquél y de éste. Es interesante observar que el artículo 102 se halla enclavado entre las normas sobre el Poder Judicial (Capítulo IV del Título Tercero), pese a tratarse de una materia vinculada al Ejecutivo. Es una huella del tiempo en que el Procurador de la República figuraba entre los miembros de la Suprema Corte de Justicia, al igual que el Fiscal Federal, del que dependía el M.P. de la Federación. Por reformas en el año de 1900, ambos altos funcionarios quedaron integrados en una sola figura, el Procurador General de la República, dependiente del Ejecutivo.

Por último, la fracción XV del artículo 107 determina que el Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que aquél designe serán parte en todos los juicios de amparo. Aquí se acoge la elevada misión del M.P. Federal como custodio de los principios de constitucionalidad y legalidad. De este modo lo regula la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 1983. En el amparo, el M.P. actúa como parte en sentido formal, representando el interés de la “juridicidad”, y como regulador del procedimiento.

Infracciones

La última y más extensa porción del artículo 21 alude al régimen de infracciones administrativas. Éste es el ámbito que algunos identifican como “Derecho penal administrativo”. Trátase de conductas ilícitas de importancia relativamente menor. De ahí que no se les considere delitos, sino sólo faltas. Las sanciones aplicables son moderadas, en comparación con las correspondientes a los delitos, aunque su naturaleza sea, en el fondo, la misma: privación de la libertad o afectación patrimonial.

Bajo la influencia de la legislación extranjera, especialmente el Código Penal de Napoleón, nuestra antigua ley punitiva consideró crímenes, delitos y contravenciones. La Constitución de 1917 varió este rumbo, confiando la materia de infracciones a los denominados reglamentos “autónomos”: excepcional categoría de normas de carácter reglamentario que no derivan de una ley, sino directamente de la Constitución.

La misma Ley Suprema resolvió que las faltas se sancionaran con “multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días”. Tal era el límite máximo general de la sanción. El texto original del artículo 21 añadía un correctivo, permeado por la orientación jurídica social que presidió la Carta constitucional en su conjunto: “Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”.

La única reforma al artículo 21 entre 1917 y 1990 —año en que se redacta este comentario— afecta al régimen de contravenciones. Esa reforma aparece en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983. Hoy día, el arresto por falta de pago de la multa no puede exceder de treinta y seis horas, máxima detención aplicable en caso de falta (sin perjuicio de la conmutación o la suspensión introducida por la Ley de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno). Esta misma referencia temporal ha guiado sendas reformas en la legislación secundaria, a propósito de sanciones administrativas, apremios y correcciones disciplinarias en diversos ámbitos.

Otra modificación aportada por el proceso de reformas de 1982-1983 tiene que ver con las sanciones aplicables a los trabajadores. Como mencioné líneas arriba, el límite previsto en 1917 fue el equivalente al jornal o sueldo de una semana. El monto se reduce en el texto vigente, como sigue:

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Esa solución es equitativa en doble sentido. Por una parte, modera la pena aplicable a individuos de escasos recursos económicos (al menos en lo que hace a ingresos por el trabajo, pues no se habla de conceptos diferentes). Por otra parte, ajusta la multa, individualizándola, a la percepción del sancionado, no a una retribución general e hipotética, como el salario mínimo. En este orden de cosas, el mandamiento constitucional responde al mismo género de ideas que inspiraron la adopción del “día-multa” en el Código Penal, a partir de 1983.

La interpretación acerca de esta porción del artículo 21 emprendió un nuevo y conveniente curso en 1983. En efecto, hasta ese momento, se entendía que todo el sistema de faltas de policía y buen gobierno se hallaba atribuido a reglamentos autónomos, sin espacio para la ley. El cambio consistió en admitir —reinterpretando el artículo 21 para favorecer el avance del principio de legalidad— que el concepto genérico de faltas de policía y buen gobierno y el procedimiento para aplicar sanciones podían y debían encomendarse a la ley. Ésta podría, igualmente, mejorar la posición del individuo en cuanto a las sanciones aplicables: ampliación de una garantía constitucional.

Coadyuvó a la nueva perspectiva sobre el artículo 21 la atribución de facultades a los Congresos de los Estados para establecer las bases normativas a las que deben ceñirse los bandos de policía y buen gobierno en los Municipios.

La nueva interpretación dio sustento a la citada Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno en el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de enero de 1984.

Por lo que toca a las autoridades facultadas para expedir los reglamentos —autónomos o no—, procede recordar que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuenta con la potestad de “dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal” en diversas materias, entre ellas la “seguridad pública”. El derecho penal administrativo, o régimen de faltas, pudiera quedar encuadrado en esa amplia noción de “seguridad pública”.

Por otra parte, en lo que atañe a las entidades federativas, reiteremos que los Ayuntamientos están facultados para expedir bandos de policía y buen gobierno y otras normas de general observancia en el ámbito municipal, de acuerdo con las bases normativas que dicten los Congresos locales (artículo 115, fracción II, segundo párrafo).