



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO 1917
CONSTITUCIÓN

ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 03 DE FEBRERO DE 1983

REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 03 DE FEBRERO DE 1983.....	2
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	2
II. DICTAMEN / ORIGEN	4
III. DISCUSIÓN / ORIGEN	8
IV. MINUTA.....	12
V. DICTAMEN / REVISORA.....	13
VI. DISCUSIÓN / REVISORA	18
VII. DECLARATORIA.....	22



**REFORMA PUBLICADA EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
EL 03 DE FEBRERO DE 1983**

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS
México, D.F., a 3 de Diciembre de 1982.
INICIATIVA DEL EJECUTIVO

ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

- El mismo C. Secretario:

"Escudo Nacional. Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal, México, D. F.
Secretaría de Gobernación.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presentes.

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes Iniciativa de Reforma al Artículo 21 de la Constitución Política.

Al comunicar a ustedes lo anterior, les reitero en esta oportunidad las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D. F., a 3 de diciembre de 1982.

'Año del General Vicente Guerrero.'

El secretario, licenciado Manuel Bartlett Díaz."

"CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presentes.

El advenimiento de una sociedad igualitaria encuentra en la administración de la justicia su manifestación más generosa.



La norma suprema consagra los principios que rigen y orientan la administración de justicia y que garantizan la igualdad de los ciudadanos en conflicto.

La justicia junto con la libertad es el valor supremo de la convivencia social y del derecho. No hay sistema social válido que postergue la justicia en aras de la libertad, como tampoco es legítimo cancelar la libertad con miras a extender el ámbito de la justicia.

La dinámica social ha puesto en entredicho el contenido justiciero del Artículo 21 de la Constitución Política que, entre otras garantías, dispone que la sanción administrativa por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía sólo podrá consistir en multa o arresto, para así erradicar otras prácticas sancionadoras repugnantes a la dignidad del hombre y a la recta impartición de la justicia y que en caso de incumplimiento de la sanción pecuniaria se sustituirá por arresto hasta de 15 días.

Si bien el propósito del constituyente fue brindarle al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que se le impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto impidiera obtención del salario o jornal.

El Artículo 21, por otra parte, previene que el máximo del arresto será de 72 horas, pero permite su ampliación hasta por 15 días, si proviene de multa no pagada, lo que redundará en perjuicio de los infractores de escasos recursos.

En tal virtud y atendiendo a un reclamo recurrente del pueblo, se propone a esa H. Cámara la reforma del artículo citado para que en todo caso el arresto, cualquiera que sea su origen, sea hasta por 36 horas y en ningún caso la multa a imponer al jornalero u obrero sea mayor a un día de su salario.

Con ese cambio se logrará el equilibrio entre una correcta impartición de justicia por faltas administrativas y las condiciones económicas y sociales de las grandes mayorías nacionales.

Dentro de los anhelos de mejoramiento de la administración de justicia destaca el perfeccionamiento de la justicia popular administrativa, porque es la que afecta a los ciudadanos en su quehacer cotidiano, para que sea ejemplar y correctiva y, a la vez, proporcional a la magnitud de las infracciones.



Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tengo a bien enviar a esa H. Cámara de Diputados, por el amable conducto de ustedes, la siguiente iniciativa de reformas al Artículo 21 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Artículo único. Se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"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 aquel. 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 hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser sancionado con multa mayor de importe de su jornal o salario de un día."

TRANSITORIO

Artículo único. la presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes la seguridad de mi más alta consideración.

Palacio Nacional, a 2 de diciembre de 1982.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid H."

- Trámite: Recibo y túrnese a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de justicia e imprímase.

II. DICTAMEN / ORIGEN

DICTAMEN

México, D.F., a 9 de Diciembre de 1982.

ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

- La C. secretaria Hilda Anderson Nevárez: "Honorable Asamblea.

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia fue turnada para su estudio y dictamen el expediente que contiene la iniciativa que reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el C. licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Las comisiones que suscriben, después de haber analizado las razones y fundamentos expuestos en la iniciativa del Ejecutivo Federal, formulan el presente dictamen con apoyo en los siguientes

CONSIDERANDOS

Un propósito fundamental de la Revolución y de los gobiernos revolucionarios es lograr una sociedad igualitaria.

En nuestro estado social de derecho, la justicia y la libertad constituyen el valor supremo de nuestra convivencia democrática. Por ello, en la iniciativa se sostiene que no puede haber un sistema social válido que relegue la justicia en función de la libertad, ni cancele la libertad bajo el pretexto de extender el ámbito de la justicia. Con una mejor aplicación de la justicia, la igualdad social implicará necesariamente el disfrute general de la libertad.

Conserva la iniciativa como fin primordial hacer prevalecer la garantía de seguridad jurídica, al atribuir de manera exclusiva la imposición de penas al Poder Judicial y el monopolio del ejercicio de la acción penal en favor del ministro público. Estos principios, conquistas del constitucionalismo mexicano configuran junto con otros de parecida naturaleza y jerarquía, un sistema jurisdiccional que ha funcionado adecuadamente en nuestro medio, procurando una mayor respetabilidad a la actividad del juez y señalándole los límites propios a la misión del ministerio público.

Se mantiene también en la iniciativa, como excepción, la competencia de la autoridad administrativa para conocer las faltas menores, a través de la imposición de las sanciones contenidas en los reglamentos gubernativos y de policía, pero ahora se mejora el texto original, concediendo una protección mayor a los infractores de escasos recursos, que por su propia situación carecen a menudo de una defensa jurídica eficaz. Es así como el



término de quince días se ve sustituido por un plazo máximo de treinta y seis horas, que se computarán a partir del momento de la detención del infractor, en virtud de que la realidad socioeconómica del país reveló que el cumplimiento del arresto impedía con frecuencia la obtención del salario o jornal, situación en la cual la garantía había resultado inoperante.

Se reafirma y acrecienta, por último, en el proyecto del Ejecutivo, el espíritu de justicia social que caracteriza al constituyente del 17, perceptible en el profundo interés que manifestó para tutelar los derechos de la clase de los jornaleros y obreros del país. En ese mismo afán de no afectar el patrimonio de los trabajadores de escasos ingresos, se reduce de manera notable la sanción pecuniaria establecida en el último párrafo del Artículo 21, de una semana a un día de salario o jornal.

La iniciativa contempla el propósito de perfeccionar la justicia popular administrativa y favorecer así, de manera primordial, a los jornaleros y a los obreros:

Sumado a este objetivo y considerando que los trabajadores no asalariados constituyen un vasto sector de la población de bajos ingresos, las comisiones acordaron ampliar la iniciativa para extender los beneficios de esta disposición a este grupo social. Asimismo, se consideró necesario hacer una referencia expresa a los trabajadores de ingresos mínimos para que resulten beneficiados por la presente reforma:

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y 72 de la Constitución, en los artículos 54,56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87, 88 y demás relativos del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de justicia someten a la Honorable Asamblea el siguiente

PROYECTO DE DECRETO

Artículo único. Se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

'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 exceda 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.

TRANSITORIO

Artículo único. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- México, D. F., a 9 de diciembre de 1982.

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Presidente, Humberto Lugo Gil; secretario, Mario Vargas Saldaña, Rafael Aguilar Talamantes, Bernardo Bátiz Vázquez, Heriberto Batres García, Manlio Fabio Beltrones Rivera, Javier Bolaños Vázquez, Genaro Borrego Estrada, Oscar Cantón Zetina, Salvador Castañeda O'Connor, José Carreño Carlón, Arnaldo Córdoba, Víctor Cervera Pacheco, Irma Cué de Duarte, Jorge Cruickshank García, Enrique Fernández Martínez, Sami David David, Víctor González Avelar, Francisco Galindo Musa, José Luis Lamadrid Sauza, Felipe Gutiérrez Zorrilla, Luis René Martínez Souverville, Ernesto Luque Feregrino, Esteban Núñez Perea, Luis Martínez Fernández del Campo, David Orozco Romo, Héctor Hugo Olivares Ventura, Manuel Osante López, Juan José Osorio Palacios, Guillermo Pacheco Pulido, Jesús Salazar Toledano, Juan Salgado Brito, Maximiliano Silerio Esparza, Manuel Solares Mendiola, Enrique Soto Izquierdo, Luis Dantón Rodríguez, Salvador Valencia Carmona, Mariano Piña Olaya, Salvador Rocha Díaz.

Por la Comisión de Justicia.



Mariano Piña Olaya, presidente; Leopoldino Ortiz Santos, secretario; Servio Tulio Acuña, Francisco Alvarez, Heriberto Batres García, Carlos Brito Gómez, José Luis Caballero Cárdenas, Pablo Castellón Alvarez, Armando Corona Boza, Irma Cué de Duarte, Guillermo Fragozo Martínez, José Luis García García, Felipe Gutiérrez Zorrilla, Jesús Salvador Larios Ibarra, Raúl Lemus García, Miguel Angel Martínez Cruz, Crescencio Morales Orozco, Ignacio Olvera Quintero, Manuel Osante López, Guillermo Pacheco Pulido, Eulalio Ramos Valladolid, Salvador Rocha Díaz, Alberto Salgado Salgado, Pedro Salinas Guzmán, Daniel Angel Sánchez Pérez, Juan Manuel Terrazas Sánchez, Amador Toca Cangas, Efraín Trujeque Martínez, María Antonia Vázquez Segura, César H. Vieyra Salgado."

- Trámite: Primera lectura.

III. DISCUSIÓN / ORIGEN

DISCUSION

México, D.F., a 14 de Diciembre de 1982.

ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

- El C. secretario Everardo Gámiz Fernández: Honorable Asamblea.

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia fue turnada para su estudio y dictamen el expediente que contiene la iniciativa que reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el C. licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Las comisiones que suscriben, después de haber analizado las razones y fundamentos expuestos en la Iniciativa del Ejecutivo Federal, formula el presente dictamen con apoyo en los siguientes.

CONSIDERANDOS

Un propósito fundamental de la Revolución y de los gobiernos revolucionarios es lograr una sociedad igualitaria.

En nuestro estado social de derecho, la justicia y la libertad constituyen el valor supremo de nuestra convivencia democrática. Por ello, en la iniciativa se sostiene que no puede haber un sistema social válido que relegue la justicia en función de la libertad, ni cancele la



libertad bajo el pretexto de extender el ámbito de la justicia, con una mejor aplicación de la justicia, la igualdad social implicará necesariamente el disfrute general de la libertad.

Conserva la iniciativa como fin primordial hacer prevalecer la garantía de seguridad jurídica, al atribuir de manera exclusiva la imposición de penas al poder judicial y el monopolio del ejercicio de la acción penal en favor del ministerio público, estos principios, conquistas del constitucionalismo mexicano, configuraran junto con otros de parecida naturaleza y jerarquía, un sistema jurisdiccional que ha funcionado adecuadamente en nuestro medio, procurando una mayor respetabilidad a la actividad del juez y señalándole los límites propios a la misión del ministerio público;

Se mantiene también en la iniciativa, como excepción, la competencia, de la

autoridad administrativa para conocer las faltas menores, a través de la imposición de las sanciones contenidas en los reglamentos gubernativos y de policía, pero ahora se mejora el texto original, concediendo una protección mayor a los infractores de escasos recursos, que por su propia situación carecen a menudo de una defensa jurídica eficaz. Es así como el término de quince días se ve sustituido por un plazo máximo de treinta y seis horas, que se computarán a partir del momento de la detención del infractor en virtud de que la realidad socioeconómica del país rebeló que el cumplimiento del arresto impedía con frecuencia la obtención del salario o jornal, situación en la cual la garantía había resultado inoperante.

Se reafirma y acrecienta, por último, en el proyecto del Ejecutivo, el espíritu de justicia social que caracteriza al Constituyente del 17, perceptible en el profundo interés que manifestó para tutelar los derechos de la clase de los jornaleros y obreros del país. En ese mismo afán de no afectar el patrimonio de los trabajadores de escasos ingresos, se reduce de manera notable la sanción pecuniaria establecida en el último párrafo del Artículo 21, de una semana, a un día de salario o jornal.

La iniciativa contempla el propósito de perfeccionar la justicia popular administrativa y favorecer así, de manera primordial, a los jornaleros y a los obreros:

Sumando a este objetivo y considerando que los trabajadores no asalariados constituyen un vasto sector de la población de bajos ingresos, las comisiones acordaron ampliar la iniciativa para extender los beneficios de esta disposición a este grupo social. Asimismo, se consideró necesario hacer una referencia expresa a los trabajadores de ingresos mínimos para que resulten beneficiados por la presente reforma:



Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 71 y 72 de la Constitución, en los Artículos 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87, 88 y demás relativos del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, someten a la Honorable Asamblea el siguiente proyecto de

DECRETO

Artículo único: Se reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"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.

TRANSITORIO

Artículo único: La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso del Unión. - México, D.F., a 9 de diciembre de 1982.

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. - Presidente, Humberto Lugo Gil. - Secretario Mario Vargas Saldaña. - Rafael Aguilar Talamantes. - Bernardo Bátiz Vázquez. - Heriberto Batres García. - Manlio Fabio Beltrones Rivera. - Javier Bolaños Vázquez. -



Genaro Borrego Estrada. - Oscar Cantón Zetina. - Salvador Castañeda O'Connor. - José Carreño Carlón. - Arnaldo Córdoba. - Víctor Cervera. - Pacheco. - Irma Cué de Duarte. - Jorge Cruickshank García. - Enrique Fernández Martínez. - Sami David David. - Víctor González Avelar. - Francisco Galindo Musa. - José Luis Lamadrid Sauza. - Felipe Gutiérrez Zorrilla. - Luis René Martínez Souverville. - Ernesto Luque Feregrino. - Esteban Núñez Perea. - Luis Martínez Fernández del Campo. - David Orozco Romo. - Héctor Hugo Olivares Ventura. - Manuel Osante López. - Juan José Osorio Palacios. - Guillermo Pacheco Pulido. - Jesús Salazar Toledano. - Juan Salgado Brito. - Maximiliano Silerio Esparza. - Manuel Solares Mendiola. Enrique Soto Izquierdo. - Luis Dantón Rodríguez. - Salvador Valencia Carmona. - Mariano Piña Olaya. - Salvador Rocha Díaz.

Por la Comisión de Justicia.

Presidente, Mariano Piña Olaya. - Secretario. Leopoldino Ortiz Santos. - Acuña Servio Tulio. - Alvarez Francisco. - Batres García Heriberto. Brito Gómez Carlos. - Caballero Cárdenas José Luis. - Castellón Alvarez Pablo. - Corona Boza Armando. - Cué de Duarte Irma. - Fragoso Martínez Guillermo. - García García José Luis. - Gutiérrez Zorrilla Felipe. - Larios Ibarra. - Jesús Salvador. - Lemus García Raúl. - Martínez Cruz Miguel Ángel. - Morales Orozco Crescencio. - Olvera Quintero Ignacio. - Osante López Manuel. - Pacheco Pulido Guillermo. - Ramos Valladolid Eulalio. - Rocha Díaz Salvador. - Salgado Salgado Alberto. - Salinas Guzmán Pedro. - Sánchez Pérez Daniel Ángel. - Terrazas Sánchez Juan Manuel. - Toca Cangas Amador. - Trujeque Martínez Efraín. - Vázquez Segura María Antonia. - Vieyra Salgado Cesar H."

Segunda lectura.

- El C. Presidente: En virtud de que el proyecto de Decreto consta de un sólo Artículo, y con fundamento en el Artículo 97 del Reglamento del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, está a discusión en lo general y en lo particular el dictamen de las Comisiones.

Se abre el registro de oradores.

No habiendo oradores en contra, proceda la Secretaría a tomar la votación nominal en lo general y en lo particular.

Para este efecto, la Secretaría se servirá dar lectura al Artículo 147 y la fracción I del mismo Reglamento.



- El C. secretario Everardo Gámiz Fernández: Artículo 147. La votación nominal se hará del modo siguiente: cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión "sí" o "no". Un secretario apuntará los que aprueben y otros los que reprueben...

- El C. Presidente: Suficiente, señor Secretario. Proceda usted a tomar la votación nominal.

- El C. secretario Everardo Gámiz Fernández: Se va a proceder a recoger la votación nominal del proyecto de Decreto.

Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el Artículo 161 del Reglamento Interior.

VOTACIÓN.

Señor Presidente, se emitieron 340 votos en pro y cero en contra.

- El C. Presidente: Aprobado en lo general y en lo particular, el proyecto de Decreto que reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El C. secretario Everardo Gámiz Fernández, Para al Senado para sus efectos constitucionales.

IV. MINUTA

CAMARA REVISORA: SENADORES
MINUTA
México, D.F., a 15 de Diciembre de 1982.

Secretarios de la H. Cámara de Senadores.
Presentes.



Tenemos el honor de remitir a ustedes para efectos constitucionales, el expediente con Minuta Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en esta fecha aprobó la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Reiteramos a ustedes las seguridades de nuestra consideración atenta y distinguida.

México D.F., a 14 de diciembre de 1982.- Año del Gral. Vicente Guerrero.- Hilda Anderson Nevárez de Rojas, secretaria.- Rafael Ocegüera Ramos, secretario.

V. DICTAMEN / REVISORA

DICTAMEN

México, D.F., a 17 de Diciembre de 1982.

H. ASAMBLEA.

COMISIONES UNIDAS SEGUNDA DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y SEGUNDA DE JUSTICIA.

A las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Justicia que suscriben, les fue turnado para su estudio y dictamen el expediente que contiene la Minuta proyecto de decreto aprobado por la Colegisladora, que propone reformar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

Las comisiones que suscriben han tomado en consideración los importantes elementos de juicio que Orientaron la Iniciativa presidencial y los esgrimidos por la Colegisladora, y advirtieron asimismo que esta Iniciativa está inspirada por principios de equidad que permiten establecer una clara diferencia, a partir de los aspectos cuantitativos y cualitativos de la sanción, entre los ilícitos delictuosos y las simples faltas a los reglamentos administrativos.

El Constituyente de Querétaro se caracterizó por su profunda preocupación social al decretar y aprobar nuestra Constitución Federal vigente. La Ley Suprema de la República no es únicamente un estatuto de poder, sino un orden jurídico que estructura y organiza, legitima y limita' al Estado, y señala con precisión y claridad el ámbito personal de libertad de que deben disfrutar los habitantes de nuestro país. Las denominadas garantías individuales son, constitucionalmente, barreras infranqueables para los gobernantes y



prerrogativas de libertad, seguridad, igualdad y justicia para todos los integrantes de la sociedad.

Sin embargo, la magnífica síntesis lograda por el Constituyente de Querétaro en el texto de nuestra Ley Fundamental, ha permitido que la sociedad mexicana preserve las vivencias e ideales de libertad individual, a condición de no perder ja más el sentido solidario de la vida en común.

No es Circunstancial que en este tiempo el sistema jurídico y político de México manifieste su fortaleza indeclinable en defensa de las mayorías populares, para quienes fundamentalmente las comisiones que suscriben advierten que va dirigida la iniciativa tomada por el Ejecutivo y revisada por la Colegisladora.

Dentro de las garantías o derechos fundamentales de la persona humana tendientes a la seguridad jurídica, sobresale la contenida en el artículo 21 de la Ley Suprema de la República.

La reforma que se propone al precepto constitucional mencionado, conserva en su esencia la voluntad del Constituyente de 1916-1917, de dejar bajo la exclusiva competencia de la autoridad judicial la imposición de las penas y la persecución de los delitos al Ministerio Público y a la Policía Judicial bajo su mando, todo ello conquistas irreversibles que hacen de la administración de la justicia un mecanismo de seguridad jurídica y elevan con espíritu humanista la función judicial y del Ministerio Público, a la jerarquía de resguardo de la constitucionalidad.

Era importante, sin embargo, como se advierte de la exposición de motivos de la Iniciativa y del dictamen de la Colegisladora, establecer un nexo congruente entra la comisión de una falta administrativa y la aplicación de la sanción, por lo que resulta plenamente justificado eliminar como alternativa el arresto hasta por quince días o la multa por el importe del salario percibido en una semana. Así propuesta, la reforma al artículo 21 Constitucional enriquece los principios que pueden encaminarnos hacia la construcción de la sociedad igualitaria que se ha postulado como objetivo básico del pueblo mexicano.

La reforma y adición incluidas en el proyecto atemperan la sanción, no para eludirla, sino para evitar que en amplios sectores de nuestro pueblo, la privación temporal de la libertad o la multa correspondiente sean verdaderas penas trascendentales que riñan con el propio espíritu del texto constitucional en su conjunto. Este es el caso de seguir imponiendo



arrestos mayores de treinta y seis horas o multas que priven de la cuarta parte de su salario mensual a un jornalero, obrero o trabajador.

Las comisiones han advertido que, en efecto, la imposición de esas sanciones a las personas de escasos recursos, van más allá del propósito de ejemplaridad y buen gobierno con que ha estado animada desde siempre la redacción del texto constitucional, pues en las clases populares quienes sufren mayormente las consecuencias, son los dependientes económicos de los infractores así sancionados.

En efecto, cuando de no cubrir la multa el infractor sufre arresto de quince días, inobjetable resulta que deja de percibir ingresos, en detrimento no sólo de su subsistencia, sino en la de sus familiares y demás dependientes suyos económicamente, que son del todo ajenos a la falta cometida, cuyas consecuencias no tienen ni deben padecer.

Asimismo, la reducción de la sanción pecuniaria salvaguarda la subsistencia familiar, sobre todo en aquellos casos en que el infractor percibe salario mínimo o ingresos variables y reducidos. La sanción a las infracciones de reglamentos gubernativos y de policía debe ser de carácter personal y no tener repercusiones en personas que ameritan protección y no sufrimiento de penas. Es indefectible que se debe sancionar la infracción y no la pobreza.

El Derecho no debe ser instrumento de represión, sino medio de liberación e igualdad; debe considerar destinatario de sus normas al núcleo social en su conjunto y como propósito básico el desarrollo armonioso de la convivencia; estimular la conducta debida no por la imposición del temor, sino por el aliento a la equidad y la justicia. Siendo las mayorías de escasos recursos quienes lamentablemente sufren con mayor intensidad la consecuencia de infringir los reglamentos precitados, la atenuación, que no extinción de las sanciones, es procedente y justa. Al respecto es digna de resaltar la observación de la Colegisladora y la adición que acordó, en el sentido de precisar que para los trabajadores no asalariados, la multa tampoco exceda del equivalente a un día de sus ingresos.

Por último, es importante destacar la sustitución que hace la iniciativa del término "castigo" por el de "sanción". Este cambio, aparentemente intrascendente, recoge el espíritu contemporáneo, en el sentido de no atribuir al Derecho un carácter fundamentalmente represivo, aspecto al que se liga a expresión "castigo", sino el de sistema de restitución social frente a las desviaciones más comunes, tendencia que se sigue con el concepto de "sanción".



La reforma propuesta, por inscribirse en el marco de justicia que se desprende de la Constitución, por tender a la sociedad igualitaria que pretende el Ejecutivo de la Unión y por atender nuestra realidad socioeconómica es plausible y procedente.

En virtud de las consideraciones precedentes, las comisiones que suscriben se permiten someter a la consideración de la honorable Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de

DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 21 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo único: Se reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"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.

TRANSITORIO

Artículo único: La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

-EL C. SEN. SALVADOR J. NEME CASTILLO: Pido la palabra, señor Presidente

-EL C. PRESIDENTE: ¿Con qué objeto, señor Senador?

EL C. SEN. NEME CASTILLO: Para solicitar la dispensa de la segunda lectura.



-EL C. PRESIDENTE: Se concede el uso de la palabra al Senador Neme Castillo.

-EL C. SEN. NEME CASTILLO: Señor Presidente con su venía:

Con verdadero detenimiento he leído y he escuchado el proyecto de Reformas que al Artículo 21 Constitucional ha enviado el señor Presidente de la República.

Creo que en pocas ocasiones las grandes masas de México pueden beneficiarse en una forma muy necesaria, como en ésta, en que se modifica ese texto constitucional.

Nosotros en nuestra vida diaria hemos intervenido, en muchas ocasiones, solicitando que se modifique las cantidades impuestas de multa o los arrestos a las clases más necesitadas de México. Tratando de combatir en algunas ocasiones, el alcoholismo, la supuesta prostitución, prestándose en muchas ocasiones funcionarios de varios niveles para atropellar obreros por supuestas denuncias de falta de probidad en su trabajo, hemos visto y hemos notado cómo se imponen arrestos de 15 días y multas estratosféricas.

Por eso creo que el contenido de esta modificación recoge, auténticamente, la consulta popular que recibió el señor Presidente de la República en su campaña electoral y, como dice el dictamen de las Comisiones, aspira a que realmente tengamos una sociedad igualitaria. Señalar quién puede imponer las penas, quién debe perseguir los delitos y quién debe aplicar las sanciones es algo que hay que precisar como se hace en el dictamen.

Por eso, por la urgencia del caso, por los beneficios que recibirán las clases populares de México, señores Senadores, solicito de ustedes muy atentamente, nos abstengamos de la Segunda Lectura y se proceda a la discusión inmediata del Proyecto que se ha leído por la Secretaría.

-EL C. PRESIDENTE: Sírvase la Secretaría consultar a la Asamblea, con fundamento en el Artículo 59 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, si como lo propone el Senador Salvador Neme Castillo, se dispensa la segunda lectura al dictamen con que se acaba de dar cuenta, y se pone de inmediato a discusión y votación, en su caso.

- EL C. SECRETARIO ZEGBE SANEN: Por disposición de la Presidencia se consulta a la Asamblea, en votación económica, si como ha sido solicitado por el Senador Salvador



Neme Castillo, y de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 59 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se dispensa la segunda lectura al dictamen con que se acaba de dar cuenta. (Asamblea asiente)

- Dispensada señor Presidente.

VI. DISCUSIÓN / REVISORA

DISCUSION

México, D.F., a 17 de Diciembre de 1982.

Está a discusión el Proyecto de Decreto.

-EL C. SEN. ANTONIO MARTINEZ BAEZ; Pido la palabra, para apoyar el dictamen.

-EL C. PRESIDENTE: Se concede el uso de la palabra al Senador Antonio Martínez Baez.

-EL C. SEN MARTINEZ BAEZ: Señor Presidente del Senado de la República; señoras y señores Senadores.

El hecho de haberse estimado por esta soberanía como asunto de obvia y pronta resolución el tratamiento de esta reforma constitucional, haría, en cierto sentido, innecesario el apoyo al dictamen formulado por las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Segunda de Puntos Constitucionales Pero, por otro lado, por esta misma resolución de la Asamblea, de considerar desde luego este proyecto de reforma constitucional, a mí me obliga, no como Presidente de una de las Comisiones Dictaminadoras, sino por ciertas circunstancias de carácter personal, hacer uso de la palabra para apoyar este dictamen y explicar la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo de la Unión.

Esta es una reforma, señores senadores, que se introduce en uno de los artículos de capítulo tradicional llamado "De las Garantías Individuales", que corresponde a la clásica "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", Es un precepto, podríamos decir, tradicional de nuestras leyes, puesto que rige, alguna modificación hecha en 1917, desde 1857.

El capítulo primero "De las Garantías Individuales", en el que el constituyente de Querétaro, introdujo la novedad de los "derechos o garantías sociales" como nuevos



capítulos o preceptos, que son evolución de los clásicos derechos y libertades individuales o fundamentales.

El constituyente de Querétaro, repito, introdujo los derechos sociales, pero conservó muchas de las fórmulas tradicionales de los "Derechos del Hombre y del Ciudadano" de las declaraciones de Francia, en el 91 principalmente, que consigna un catálogo de esos derechos del hombre y del ciudadano.

Ahora, señores senadores, el Presidente de la República postula una reforma a uno de estos artículos que no se habían modificado a pesar de que hemos hecho muchas reformas, adiciones o enmiendas a la Constitución.

El Artículo, como se ha escuchado, consigna el principio, en su encabezado, de que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y después que la persecución de los delitos se atribuye, en forma también exclusiva, al Ministerio Público,

Pero hay otras sanciones a reglamentos administrativos y de buen gobierno, a disposiciones de entidades menores, que afectan a la totalidad de los ciudadanos. Esas infracciones a reglamentos administrativos, a bandos de policía y de buen gobierno, no merecen un castigo, sino tan sólo una sanción por las infracciones que se cometan -repito- a los reglamentos y ordenanzas municipales

Pero no obstante que el constituyente establece, con una cierta traslación indebida, que la infracción de esos reglamentos municipales merece un castigo -y no es un castigo, sino tan sólo una sanción-, se atribuye a las autoridades administrativa correspondiente imposición de tales sanciones por el incumplimiento de esas ordenanzas y reglamentos administrativos.

El constituyente de Querétaro, hace ya 65 años, por el ímpetu de los jacobinos, encabezados por un ilustre michoacano, Francisco J. Mújica, introdujo algunas novedades de progreso social. Y ahí, uno de los jacobinos, diputados que seguían el liderazgo de un joven llamado Francisco J. Mújica, uno de los jacobinos, era mi padre, constituyente por el tercer distrito de Michoacán.

Pero hace 65 años que se expidió la norma del constituyente de Querétaro, norma que -repito- no siguió el programa moderado, y aún podría decirse conservador, del proyecto de Carranza, sino que el constituyente se sintió poseído del verdadero poder constituyente, autónomo, originario, primigenio, y dio no una reforma a la Constitución del 57, como se



proponía el ilustre Carranza, sino que el constituyente de Querétaro dictó una nueva Constitución, totalmente nueva, aún cuando se haya expedido en el breve lapso de un debate de dos meses, no en largos 12 y 14 meses, como sucedió tratándose de las anteriores Constituciones Federales del año 24 del siglo pasado, y del 56 y 57 del mismo siglo XIX.

La Constitución de Querétaro, en la que participó mi padre, guiado, repito, por un líder carismático extraordinario, Francisco J. Mújica, no pudo lograr en el breve trabajo parlamentario realizar todos los progresos que hubiera deseado la fracción revolucionaria.

Y ahora venimos nosotros, al cabo de 65 años, a revisar uno de los artículos intocados de la Constitución de Querétaro, y hemos encontrado ahora que el Artículo padece de una exageración, porque la infracción de los reglamentos administrativos se considera como merecedora de un castigo, y por eso cambiamos el término "castigo" por el de "sanción".

Pero no es solamente una cuestión de palabras, sino que en efecto, en la parte segunda, que es la que estamos modificando y poniendo al día -o sea lo que se refiere a la sanción por las infracciones a los reglamentos administrativos y de policía, cuya infracción debe ser sancionada no por el juez, porque no son sujetos de un verdadero juicio los infractores de los bandos de policía-, nosotros ahora enmendamos un cierto olvido en cuanto a la severidad de estas infracciones

Se mantiene el clásico principio de que el arresto es de 36 horas, pero por lo que toca a la multa en que puede transformarse el arresto impuesto de 36 horas, ahora se establece, en lugar de la pena pecuniaria del salario de una semana, como se decía anteriormente, ahora nosotros consideramos esta pena pecuniaria se reduzca al importe de un día de salario.

Nosotros consideramos que es indebido, es inequitativo sancionar a un trabajador, a un jornalero, con el importe de una semana, y que es inconveniente el arresto hasta de 15 días, y mantenemos por lo tanto, que el arresto, el que se puede trastocar o conmutar por multa, sea hasta de 36 horas.

Nosotros consideramos, y digo nosotros, señores Senadores, porque no es tan sólo en mi condición de hijo de un constituyente; no es tampoco en mi condición de un viejo profesor retirado de Derecho Constitucional, que apoyo esta reforma constitucional, que mi reacción académica y mi reacción personal y familiar, es que no se toque con exceso, no se cambie con exceso la ley fundamental del Estado; y debo expresar este otro elemento o factor con



el que empleo el término "nosotros", porque si bien la Iniciativa viene del señor Presidente, y se ha dicho aquí ya que el Ejecutivo no hace sino recoger el resultado de una encuesta en su campaña electoral; yo deseo afirmar señores Senadores, que un clamor del electorado de mi entidad federativa, Michoacán, fue en el sentido de que los campesinos y los trabajadores resultan víctimas de la aplicación sistemática, cotidiana, de los reglamentos administrativos por parte de las autoridades administrativas de todo nivel.

En una reunión habida en el histórico pueblo-ciudad de Apatzingán sobre la justicia, recogimos, a propósito del tema de la justicia, clamor contra las policías, contra los Presidentes Municipales, contra toda clase de autoridades menores, de que en forma sistemática obreros y campesinos eran objeto de sanciones que resultan excesivas.

Por eso yo puedo adicionar el propio testimonio, afirmando que es un clamor de todo el Estado, que tengo aquí, el honor de representar.

Yo abogo, pues, señores senadores, porque lo que ha propuesto el señor Presidente, lo que la Cámara de Diputados ya aprobó, y lo que ha pasado a las Segundas Comisiones de Justicia y de Puntos Constitucionales, con la presentación de este dictamen favorable a la aprobación de una reforma aparentemente sencilla, aparentemente de orden cuantitativo, puesto que reduce notablemente, en favor de los trabajadores, de los asalariados y de los obreros, la medida de la sanción en cuanto a las multas, midiendo con el parámetro del salario de un día.

Por eso, señores Senadores, no obstante que abogué en la mañana porque otros colegas míos que suscriben este dictamen hicieran uso de la palabra, no pude resistirme ante la encomienda recibida de mis propios compañeros de Comisión, para que apoyara esta propuesta que hacen las Comisiones Segundas de Justicia y de Puntos Constitucionales.

No es una abreviación del trámite constitucional en cuanto a que no tenga significación, sino que, paradójicamente, creo sinceramente que esta reforma constitucional, le parece a este humilde y retirado profesor, con una antigüedad de 40 años de ejercicio en la cátedra de derecho constitucional, que es una reforma obvia, urgentísima, y creo que esta reforma que parece ser tan sencilla, trasciende, porque responde a un clamor del electorado de la República Clamor que no solamente escuchó el Presidente Miguel de la Madrid en su basta gira a lo ancho y a lo largo del territorio mexicano, sino que ya también sentí, lacerante, la queja del electorado de Michoacán, que vengo aquí a representar. Así pues, no solamente como Senador, sino como viejo profesor de derecho constitucional, como hijo de un constituyente de la gloriosa Asamblea de Querétaro, pido a ustedes, señores

Senadores, la aprobación de esta reforma al Artículo 21 en su última parte; no obstante, repito, que el Capítulo de las Garantías Individuales ha permanecido inmutable en sus más numerosos artículos.

VII. DECLARATORIA

DECLARATORIA.

México, D.F., a 2 de Febrero de 1983.

TERCERA COMISION DE TRABAJO.
HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión que suscribe, fue turnado el expediente que contiene el Proyecto de Decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Comisión estima que la reforma al artículo 21 Constitucional está ligada con una aspiración de justicia y equidad de la sociedad mexicana y la vocación libertaria que existe en el país y valora el propósito de la iniciativa que le ha dado origen, de eliminar las posibilidades de que a la pobreza y a la marginación se les adicione en cuanto que ellas conducen en buen número de casos a la comisión de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía una consecuencia jurídica considerablemente lesiva. Limitar multas y arrestos beneficia directamente a la clase trabajadora y en ese sentido la nueva redacción que se ha aprobado para el artículo 21 Constitucional se inscribe en el propósito de alentar la renovación moral de la sociedad y no extender las consecuencias de un ilícito personal al ámbito familiar y comunitario.

La Comisión considera, que en esta reforma subyace la idea de que no es el castigo el procedimiento mediante el cual la sociedad se pone en acción constructiva y que, por ser ineludible, la sanción ha de ser siempre y al mismo tiempo equitativa y aleccionadora.

El Proyecto de reforma fue aprobado en su oportunidad por la Honorable Cámara de Diputados y por la Honorable Cámara de Senadores, la que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Federal, lo turnó a las Honorables Legislaturas de los Estados, de manera que quedase completada la intervención del Constituyente Permanente para elevar la jerarquía constitucional y formar parte del pacto federalista aquellas reformas iniciadas por el ciudadano presidente de la República.



En el expediente que ha sido turnado a la Comisión Dictaminadora, consta que el Proyecto de Decreto ha merecido la aprobación de las Legislaturas de los siguientes Estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas

Efectuado el cómputo, se desprende que el Proyecto ha merecido la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas y por consiguiente procede declararse la aprobación de la reforma al precepto de referencia.

Por tales razones y para dar debido cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional, las Comisiones que suscriben se permiten someterá la aprobación de la Honorable Asamblea, la siguiente

DECLARATORIA QUE REFORMA EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

La comisión permanente del honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los Estados, declara reformado el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.- México, D.F a 1º., de febrero de 1983.

Sen. Renato Sales Gasque.- Dip. Joaquín del Olmo.- Sen. Heliodoro Hernández Loza.- Dip. Alberto Salgado Salgado. Dip. Oscar Cantón Zetina.- Dip. Dulce María Saur Riancho. Dip. Antonio Vélez Torres. Sen. Luis José Dorantes Segovia