

9

Nuestra Constitución

Historia de la libertad
y soberanía del pueblo
MEXICANO



**DE LAS GARANTÍAS
INDIVIDUALES
ARTÍCULOS 14 AL 23**

9

Nuestra Constitución

Historia de la libertad
y soberanía del pueblo
MEXICANO



DE LAS GARANTÍAS
INDIVIDUALES
ARTÍCULOS 14 AL 23



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

OBRA PUBLICADA CON MOTIVO DEL LXXX ANIVERSARIO
DEL INICIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Esta publicación fue realizada por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Vocal Ejecutivo

Dra. Guadalupe Rivera Marín

Dirección de Difusión

Mtro. Carlos Téllez Rojo Solís

Dirección de Investigación y Documentación

Mtro. Javier Mac Gregor Campuzano

CONSEJO TÉCNICO

Gastón García Cantú, Mtra. Ma. del Refugio González, Dr. Álvaro Matute Aguirre, Dr. Santiago Portilla Gil de Partearroyo, Mtra. Berta Ulloa Ortiz y Dr. Fausto Zerón-Medina. Secretaria técnica: Mtra. Teresa Franco González Salas.

Coordinador General de la Obra

Dr. Emilio O. Rabasa

Asesoría

Mtra. Ma. del Refugio González y Lic. Juan Ramírez Marín

Investigadores

Lic. Begoña C. Hernández y Lazo (coordinadora), Lic. Martha Ordaz Schroeder, Ricardo Rincón Huarota, Teresita del Niño Jesús Martínez Tufiño y Rafael Ruiz Hernández

Cuidado de la edición

Benigno Casas de la Torre y Mariana Barrera Cordero

Diseño:

José Luis Tello Contreras

Fotografías interiores del Archivo General de la Nación

Derechos Reservados © 1990 por
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de la Revolución Mexicana
Louisiana 113, Col. Nápoles
C.P. 03810
Delegación Benito Juárez
México, D.F.
ISBN 968-805-545-X

CUADERNO No. 9

**DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES
ARTÍCULOS 14 AL 23**

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
ARTÍCULO 14. Derecho de audiencia y legalidad	13
Marco Histórico	15
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglos XIX y XX	
Marco Jurídico	23
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
ARTÍCULO 15. Extradición	37
Marco Histórico	39
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglos XIX y XX	
Marco Jurídico	43
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
ARTÍCULO 16. Protección a derechos del individuo	47
Marco Histórico	49
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglos XIX y XX	
Marco Jurídico	55
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
ARTÍCULO 17. Justicia pronta y expedita	73
Marco Histórico	75
Época Prehispánica	

	Pág.
Época Colonial Siglos XIX y XX Marco Jurídico	81
Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes Comentario jurídico	
ARTÍCULO 18. Prisión preventiva	89
Marco Histórico	91
Época Prehispánica Época Colonial Siglos XIX y XX	
Marco Jurídico	97
Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes Comentario jurídico	
ARTÍCULO 19. Auto de formal prisión	105
Marco Histórico	107
Época Prehispánica Época Colonial Siglos XIX y XX	
Marco Jurídico	113
Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes Comentario jurídico	
ARTÍCULO 20. Derechos del acusado en juicio de orden criminal	119
Marco Histórico	121
Época Prehispánica Época Colonial Siglos XIX y XX	
Marco Jurídico	127
Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes Comentario jurídico	

	Pág.
ARTÍCULO 21. Imposición de penas	139
Marco Histórico	141
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglos XIX y XX	
Marco Jurídico	147
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
ARTÍCULO 22. Prohibición de penas infamantes	161
Marco Histórico	163
Época Prehispánica y Colonial	
Siglos XIX y XX	
Marco Jurídico	169
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
ARTÍCULO 23. Instancias procesales	173
Marco Histórico	175
Época Prehispánica y Colonial	
Siglos XIX y XX	
Marco Jurídico	181
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
BIBLIOGRAFÍA	187

PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) edita la presente colección de cuadernos sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de las celebraciones del Octogésimo Aniversario de la Revolución Mexicana.

La finalidad de esta obra es dar a conocer nuestra Ley Suprema vigente, en forma sencilla y general, a través de sus disposiciones, así como ofrecer el trasfondo histórico por el que ha transitado la actual Constitución desde su expedición.

Esta publicación alcanza un total de veinticinco cuadernos. En el primer número se proporciona una explicación genérica sobre las partes esenciales que integran nuestra Ley Fundamental y sus principales disposiciones. Los tres siguientes narran el proceso histórico que generó a las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917, que han regido a nuestro país.

Los cuadernos subsecuentes contienen un análisis jurídico y político de todos los artículos que conforman la Constitución actual, con breves notas sobre su origen y desarrollo histórico. Se señalan, también, modificaciones y adiciones que, en su caso, han tenido algunos preceptos, desde su expedición y vigencia hasta nuestros días.

Es de advertirse que cada cuaderno contiene una o varias disposiciones que no han sido agrupadas por materia, sino progresivamente, a fin de facilitar su publicación y hacer más accesible su consulta.

INTRODUCCIÓN

Los artículos que integran este Cuaderno, a saber: 14. Derecho de audiencia y legalidad; 15. Extradición; 16. Protección a derechos del individuo; 17. Justicia pronta y expedita; 18. Prisión preventiva; 19. Auto de formal prisión; 20. Derechos del acusado en juicios de orden criminal; 21. Imposición de penas; 22. Prohibición de penas infamantes y 23. Instancias procesales, establecen garantías de seguridad jurídica que la Constitución brinda a los mexicanos.

Estos preceptos, dentro de nuestro sistema jurídico, son obligación del Estado y de sus autoridades; además, ofrecen al gobernado la posibilidad de ser respetado en su integridad física y moral.

Para una mejor comprensión de estas garantías, cabe mencionar la explicación que al respecto nos brinda el Dr. Ignacio Burgoa:

Dentro de un *régimen jurídico*, esto es, dentro de un sistema en que impere el derecho, bien bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario, esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el *status* de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a

los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las *garantías de seguridad jurídica*. Éstas implican, en consecuencia, *el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos*. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo *como gobernado*, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.

ARTÍCULO 14

Derecho de audiencia y legalidad

MARCO HISTÓRICO

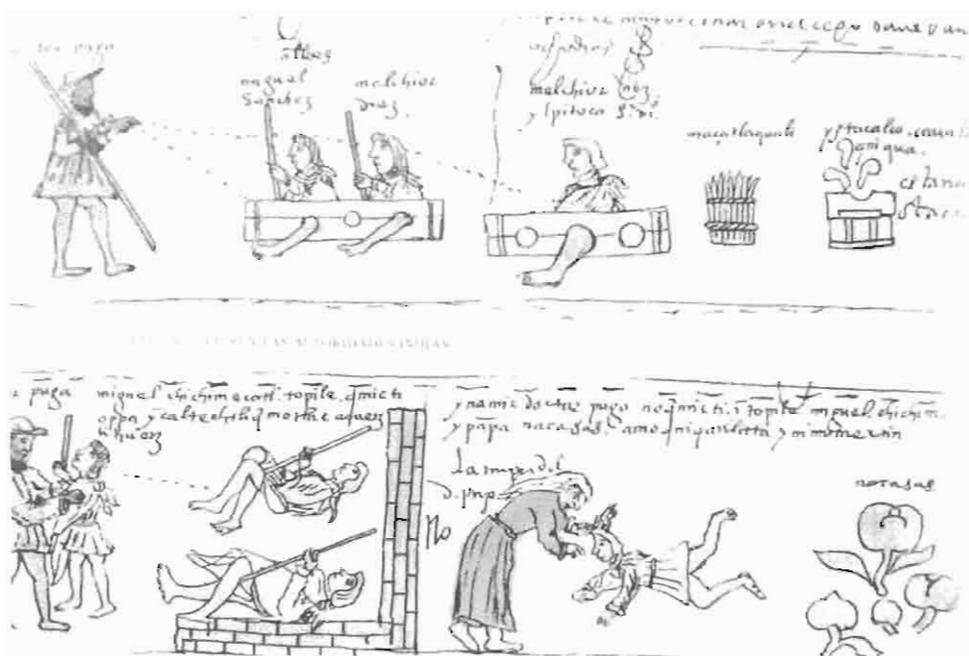
Época Prehispánica

El pueblo mexicana, como sociedad organizada, tenía un sistema jurídico bastante complejo. Tal complejidad se refiere a la existencia de diversos órganos jurídicos que dictaban leyes e impartían justicia para los diferentes estratos sociales, adecuados al nivel de desarrollo económico y social que alcanzaron.

El derecho entre los aztecas fue esencialmente de tipo consuetudinario, es decir, se basaba en la costumbre; los jueces eran los únicos capacitados para aplicar la justicia y sus conocimientos los transmitían de generación en generación. Sin embargo, en materia penal las disposiciones legales se encontraban en códigos especializados en el tema.

En los mencionados manuscritos se hacía referencia a actos de justicia aplicados a los delincuentes, tales como: ladrones y adúlteros; así como a las penas a que eran sometidos. El *tlatoni* y los jueces eran los legisladores y al castigar algún delito o al fallar en algún negocio, determinaban una especie de jurisprudencia, que, como antecedente, podría aplicarse en el futuro para casos similares.

En materia criminal, a cada delito le correspondía un castigo previamente establecido, dictado por tribunales que funcionaban con anterioridad al hecho. De igual forma, el fallo dado por los jueces en cuestiones civiles se observaba como ley en las ocasiones en que se repitiese un problema similar. Eran especialmente importantes los litigios por tierras de uso comunal, los cuales defendían los pueblos con el mayor empeño.



El derecho entre los aztecas era de tipo consuetudinario. Los jueces eran los únicos capacitados para aplicar justicia y sus conocimientos los transmitían de generación en generación

Época Colonial

Con la conquista de Tenochtitlan, se implantó un sistema de justicia esencialmente español que suplantó al aparato judicial indígena. En las villas y ciudades españolas la justicia se hallaba en manos de alcaldes y corregidores, en tanto que dentro de los pueblos de indios los asuntos judiciales eran resueltos por gobernadores o cabildos indígenas, facultados judicialmente por la Corona, quienes antes de la conquista habían sido caciques y nobles.

El gobierno colonial decretó diversos ordenamientos jurídicos que intentaron legislar, en lo civil y en lo criminal, sobre asuntos indios. Así, las leyes de Indias fueron suplementarias de la vieja legislación castellana.

Sin embargo, cuando no se podía solucionar una causa por medio de las leyes que la Corona había expedido para regir en el virreinato, se

aplicaban las disposiciones contenidas en distintos códigos netamente españoles, tales como el Fuero Juzgo o el Fuero de Castilla. De esta forma, un oficial español, técnicamente, podía sentenciar a un delincuente indígena en la Nueva España, basado en códigos españoles, que en muchas ocasiones habían sido expedidos en la península antes del descubrimiento de América.

El máximo órgano judicial del virreinato lo constituyó la Real Audiencia, especie de Suprema Corte. Estaba dividida en dos salas, civil y del crimen, y poseía autoridad de apelación sobre todos los casos cuyas decisiones fueran tomadas por los oficiales de la Corona o los municipales.

Uno de los actos en que más se patentizó la autoridad legislativa de la Audiencia fue la formación, en 1710, del tribunal de La Acordada, creado para acabar con los salteadores de caminos.

En sus inicios, el tribunal de La Acordada fue ambulante: el juez acompañado de un escribano, sus comisarios, un sacerdote y el verdugo, se presentaba en una población, juzgaba sumariamente a los reos y, si la sentencia era de muerte, ésta era ejecutada sin dilación y se dejaba el cuerpo del convicto colgado de un árbol.

Asimismo, durante la Colonia existieron otros tribunales que, aunque no procedían de la Audiencia, cooperaban en la administración de la justicia. Destacaban entre ellos: el Consulado de México, que conocía de los pleitos entre comerciantes y sobre mercaderías; el Real Tribunal de Minería, constituido por los mineros para la solución de todo lo concerniente a su gremio, y los Tribunales Eclesiásticos y Militares, que por su amplia jurisdicción hacían confusa la impartición de la justicia.

En el siglo XVIII existían en México, además de los tribunales del fuero común o justicia real ordinaria, cuando menos otros quince, con jurisdicción en diversos fueros.

Siglos XIX y XX

El primer antecedente que se tiene del artículo 14, se encuentra en la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814, ésta

en su artículo 28 planteó el primer respaldo legal al mexicano, en cuanto a la aplicación de las leyes: “son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley”. Además, el artículo 31 otorgaba al ciudadano la facultad de ser escuchado antes de proceder legalmente contra él. En el primer documento constitucional del México independiente, el Acta Constitutiva, firmada el 31 de enero de 1824, quedó prohibido ejercer juicios por comisión especial o hacer uso de leyes retroactivas (artículo 19). Dicho precepto se repitió en la Constitución de 1824, dentro del artículo 148.

La vigencia de esta Constitución continuó hasta 1836, cuando se promulgó la primera Carta Centralista* de México. Las Siete Leyes, nombre con el que esta Constitución es conocida, no olvidó otorgar esta garantía al ciudadano mexicano. Su artículo 2o., estableció contundentemente la imposibilidad de establecer comisiones o tribunales especiales para juzgar a los acusados, así como la irretroactividad de las leyes.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), segunda Constitución de carácter centralista, conservó dentro de sus artículos 9o. y 182 la garantía ofrecida a los ciudadanos, de no alterar los trámites de un proceso señalado por la propia legislación y en caso de alteración, la responsabilidad que por ello recaería en los jueces involucrados.

El 18 de mayo de 1847, el Congreso Constituyente —de gran inspiración liberal y en el que se encontraban hombres de la talla de Benito Juárez, José María Lafragua, Ignacio Comonfort y Mariano Otero— aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas que nuevamente puso en vigor el Acta y la Constitución Federal de 1824. Además, introdujo una reforma muy importante, el artículo 25, donde, por primera vez a nivel federal, quedó instituido el Juicio de amparo. En la esfera local y de forma más limitada, Manuel Crescencio Rejón —su creador— había incluido este precepto en la Constitución de Yucatán, el 31 de marzo de 1841.

* Desde 1824, la formación de un nuevo Estado estuvo amenazada por dos fuerzas principales: la que **pugnaba** a favor del control absoluto, desde el Centro, con el apoyo militar y de la Iglesia; y la que consideraba necesaria la autonomía y soberanía de los estados federados.

En 1856, y como resultado de la Revolución de Ayutla, se presentó un nuevo Proyecto de Constitución Política, el cual contempló en sus artículos 4o., 21 y 26 las garantías referentes a la irretroactividad de las leyes, a la imposibilidad de despojar de sus propiedades a ningún individuo, ni desterrarlo, ni proscribirlo, salvo mediante sentencia judicial; asimismo, señaló que nadie podía ser privado de su libertad, ni de la vida o de sus propiedades, sino en virtud de una sentencia dictada por una autoridad competente.

Ya en los debates propios del Congreso Constituyente de 1856-1857, se pusieron a discusión estos artículos, mismos que se convertirían en el artículo 14 de la Constitución de 1857. La participación de los congresistas fue muy amplia y se concluyó con la siguiente redacción:

No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

La legislación al respecto no fue modificada sino hasta 1916, cuando Venustiano Carranza dio su mensaje y Proyecto de Constitución.

En la sesión ordinaria celebrada la tarde del 21 de diciembre de 1916, sin discusión se procedió a la votación del artículo 14, tal y como lo había propuesto Carranza, resultando aprobado por unanimidad.

Cabe señalar que el precepto no sólo continúa vigente, sino que es uno de los pilares fundamentales del Juicio de amparo, institución de profunda raigambre mexicana.



"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" (artículo 14)

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 14.— A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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 los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1928.

- Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de 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 de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 1932.
- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934.
- Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1943.
- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 1969.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1971.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de febrero de 1978.

Comentario jurídico*

Dr. Ignacio Burgoa O **

Este precepto reviste una trascendental importancia dentro de nuestro orden constitucional, a tal punto, que, a través de las garantías de seguridad jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho. Asimismo, en la historia de nuestro Derecho Constitucional, el artículo 14 ha implicado la materia de muy interesantes polémicas entabladas por los juristas más granados de nuestro foro, tales como Vallarta, Lozano, Rabasa, Mejía y Vega, entre otros.

El artículo 14 constitucional es un precepto complejo, es decir, en él se implican cuatro fundamentales garantías individuales que son: la de la *irretroactividad legal* (párrafo primero), la de *audiencia* (párrafo segundo), la de *legalidad en materia judicial civil (lato sensu) y judicial administrativa* (párrafo cuarto) y la de *legalidad en materia judicial penal* (párrafo tercero).

GARANTÍA DE LA IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES

La no retroactividad legal se ha consignado en nuestro artículo 14 constitucional como contenido de un derecho público subjetivo derivado de la garantía correspondiente. Ese derecho tiene como obligación estatal y autoritaria correlativa, la consistente en que *toda autoridad del Estado* está impedida para aplicar una ley retroactivamente en *perjuicio de alguna persona*. De la manera como está concebida la disposición constitucional que contiene la garantía de la no retroactividad de las leyes, colegimos que se trata de una garantía *contra su aplicación* por las autoridades del Estado y *no contra su expedición*, tal como se consagró en el artículo 14 de la Constitución de 1857.

* Ideas fundamentales sobre el tema, tomadas de la obra del Dr. Ignacio Burgoa *Las Garantías Individuales*, México, 22a. edición, Editorial Porrúa, 1989, pp. 498-574.

** Doctor en Derecho y Maestro Emérito de la UNAM.

GARANTÍA DE AUDIENCIA

La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional.

A su vez, está contenida en una fórmula compleja e integrada por *cuatro garantías específicas de seguridad jurídica*, a las cuales posteriormente nos referiremos, y que son: *a)* la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; *b)* que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; *c)* que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y *d)* que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

Formándose la garantía de audiencia, mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas, es evidente que aquélla es susceptible de contravenirse al violarse una sola, por lo que, merced a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

a) Titularidad de la garantía de audiencia

El goce de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a *todo sujeto como gobernado* en los términos del artículo primero constitucional. Por ende, los atributos accidentales de las personas, tales como la nacionalidad, la raza, la religión, el sexo, etc., no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia, y esta circunstancia, acorde con los principios elementales de la justicia y del humanitarismo, hace de nuestro artículo 14 constitucional un precepto protector no sólo del mexicano, sino de cualquier hombre, salvo las excepciones consignadas en la propia Ley Suprema, a las que después nos referiremos.

b) *Acto de autoridad condicionado por la garantía de audiencia (Concepto de "acto de privación")*

La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una *merma* o *menoscabo* (*disminución*) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (*desposesión* o *despojo*), así como en la *impedición* para ejercer un derecho.

Pero no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquél se repunte "acto de privación" en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que para ello es menester que la merma o menoscabo mencionados, así como la impedición citada, constituyan el *fin último, definitivo y natural* del aludido acto. En otras palabras, el egreso de un bien jurídico, material o inmaterial, de la esfera del gobernado, o la impedición para ejercer un derecho, pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad, pero para que éste sea privativo, se requiere que tales resultados sean, además, la finalidad definitiva perseguida, el objetivo último a que en sí mismo tal acto propenda, y no medios o conductos para que a través del propio acto de autoridad o de otro u otros, se obtengan fines distintos.

c) *Bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia*

Tales bienes son, conforme al segundo párrafo del artículo 14 constitucional, los siguientes: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado.

d) *Garantías de seguridad jurídica integrantes de la de audiencia*

La garantía de audiencia se compone, en los términos del artículo 14 constitucional, de cuatro garantías específicas, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo a la privación; que dicho juicio se siga ante tribunales establecidos con antelación; que en el mismo se observen las formalidades procesales esenciales, y que el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad.

1. La primera de las mencionadas garantías se comprende en la expresión *mediante juicio* inserta en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución. El concepto de "juicio", que es de capital importancia para fijar el sentido mismo de dicha garantía específica de seguridad, equivale a la idea de *procedimiento*, es decir, de una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad. Ese fin estriba en la realización de un acto jurisdiccional por excelencia, o sea, en una resolución que establezca la *dicción del derecho* en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae. En conclusión, para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14 de la Constitución sea jurídicamente válida, es menester que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento, en el que el afectado tenga plena injerencia a efecto de producir su defensa.

De las consideraciones expuestas se colige que el concepto de "juicio" en que estriba el elemento central de la garantía específica de que tratamos, se manifiesta o traduce en un *procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico* (resolución jurisdiccional, fallo o sentencia), *o en el que se otorgue o haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surgido*. Ambas hipótesis, por ende, pueden configurar un juicio para los efectos a que se refiere el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo.

Ahora bien, desde el punto de vista de los *efectos del acto de privación*, dicho procedimiento puede substanciarse ante *autoridades materialmente jurisdiccionales, o materialmente administrativas, o formal y materialmente judiciales*. Entendemos por autoridad jurisdiccional material aquella cuyas funciones primordiales y normales propendan a la dicción del derecho mediante la solución de los conflictos respectivos de acuerdo con la competencia legal que tenga.

En cambio, una autoridad administrativa material sólo por modo excepcional desempeña funciones jurisdiccionales, ya que su actividad general y principal gira en torno a la realización de actos substancialmente administrativos.

Por último, una autoridad es formal y materialmente jurisdiccional, cuando su actuación principal estribe en decir el derecho en los términos ya expuestos y pertenezca al Poder Judicial local o federal.

Pues bien, desde el punto de vista de los efectos de la privación, el juicio de que habla el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo se traduce en un procedimiento que válidamente puede desenvolverse ante las autoridades que indicamos en las siguientes hipótesis generales:

1a. *Ante autoridades materialmente jurisdiccionales (aunque su índole formal sea administrativa), cuando el bien materia de la privación salga de una esfera particular para ingresar a otra esfera generalmente también particular (juicios civiles y de trabajo).*

2a. *Ante autoridades materialmente administrativas, en caso de que el bien objeto de la privación ingrese a la esfera del Estado o cuando dicha privación tienda a satisfacer coercitivamente una prestación pública individual nacida de relaciones de supra a subordinación.*

3a. *Ante autoridades judiciales que lo sean formal o materialmente hablando, cuando el bien materia de la privación sea la vida o la libertad personal y, en general, cuando se trate de la materia penal, con apoyo en lo previsto por el artículo 21, primera parte, de la Constitución.*

2. A través de la segunda garantía específica de seguridad jurídica que concurre en la integración de la de audiencia, el juicio cuya connotación hemos delineado anteriormente, debe seguirse ante *tribunales previamente establecidos*. Esta exigencia corrobora la garantía implicada en el artículo 13 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales (o por comisión), entendiéndose por tales los que no tienen una competencia genérica, sino casuística, o sea, que su actuación se contraiga a conocer de un determinado negocio para el que se hubieren creado expresamente.

Ahora bien, la idea de *tribunales* no debe entenderse en su acepción meramente formal, o sea, considerarse únicamente como tales a los órganos del Estado que estén constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial federal o local, sino que dentro de dicho concepto se comprende

a *cualquiera de las autoridades* ante las que debe seguirse el “juicio” de que habla el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, en las distintas hipótesis que al respecto apuntamos.

3. En cualquier procedimiento en que consista el juicio previo al acto de privación deben observarse o cumplirse las *formalidades procesales esenciales*, lo cual implica la tercera garantía específica integrante de la de audiencia.

Las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico, bien sea que éste surja positivamente por haberse ejercitado la defensa respectiva por el presunto afectado, o bien en el caso de que se haya otorgado la oportunidad de que se suscite sin haberse formulado oposición alguna (juicios o procedimientos en rebeldía), en la inteligencia de que, según hemos afirmado, dicha función es de realización necesaria cuando se trate de un acto privativo en los términos que expusimos este concepto con antelación.

Pues bien, cuando un ordenamiento adjetivo, cualquiera que éste sea, consigna dos oportunidades, la de defensa y la probatoria, puede decirse que las erige en *formalidades procesales*, las cuales asumen el carácter de *esenciales*, porque sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente. En sentido inverso, si una ley procesal sólo consigna como formalidad una de tales oportunidades, lo que ocurre muy frecuentemente en varios ordenamientos positivos, ostentará indiscutiblemente el vicio de inconstitucionalidad, al auspiciar una privación sin establecer la concurrencia necesaria de ambas ocasiones indispensables para la debida culminación de la función multicitada.

4. Por último, la cuarta garantía específica de seguridad jurídica que configura la de audiencia estriba en que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional, deba pronunciarse *conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho*, es decir, al que constituya la causa eficiente de la privación. Esta garantía específica corrobora la contenida en el párrafo primero del artículo 14 constitucional, o sea, la de la no retroactividad legal.

e) *Algunas excepciones a la garantía de audiencia*

Como toda garantía individual, la de audiencia no opera por modo absoluto. Ello quiere decir que por regla general todo gobernado, frente a cualquier acto de autoridad que importe privación de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, goza del derecho público subjetivo de que se le brinden las oportunidades defensiva y probatoria antes de que se realice en su perjuicio el acto privativo. Sin embargo, con vista a diversas razones de interés general, la Constitución consigna las siguientes excepciones al goce de la garantía de audiencia:

1. La que se prevé en el artículo 33 de la Constitución, en el sentido de que los *extranjeros* que juzgue o estime indeseables el Presidente de la República, pueden ser expulsados del país, *sin juicio previo*;

2. La que se desprende del artículo 27 constitucional en lo referente a las *expropiaciones por causa de utilidad pública*, conforme al cual el Presidente de la República o los gobernadores de los Estados, en sus respectivos casos, pueden, con apoyo en las leyes correspondientes, dictar el acto expropiatorio antes de que el particular afectado produzca su defensa, la que, sin embargo, puede ser previa, según lo consigne el ordenamiento que regule dicho acto de autoridad, puesto que el párrafo segundo de la fracción VI de dicho precepto remite a la legislación secundaria federal o local "la determinación de los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada" y de acuerdo con la que "la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

3. La Suprema Corte ha establecido otra excepción o salvedad a la garantía de audiencia en *materia tributaria*, en cuanto que antes del acto que fije un impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al causante. También ha estimado, en congruencia con esta idea, que las leyes fiscales no deben necesariamente consignar ningún procedimiento para que, conforme a él, se brinde oportunidad a los sujetos tributarios para discutir los impuestos, derechos o aprovechamientos antes de que estas prestaciones se señalen en cada caso. El fundamento que se aduce a esta excepción o salvedad consiste en consideraciones de política fiscal, basadas en la naturaleza misma de las prestaciones mencionadas.

4. Tampoco es observable la garantía de audiencia tratándose de *órdenes judiciales de aprehensión*, salvedad que se deriva del mismo artículo 16 constitucional, cuyo precepto, al establecer los requisitos que el libramiento de aquéllas debe satisfacer, no exige que previamente a él se oiga al presunto indiciado en defensa, pues únicamente determina que dichas órdenes estén precedidas por alguna denuncia, acusación o querrela respecto de un hecho que legalmente se castigue con pena corporal, apoyada en declaración bajo protesta “de persona digna de fe” o en otros datos “que hagan probable la responsabilidad del inculpado”.

5. Otra salvedad a la garantía de audiencia es la que concierne a la *materia agraria*, en cuanto que los propietarios o dueños de predios afectables por *dotación* de tierras, bosques y aguas en favor de núcleos de población, no deben ser escuchados en defensa por las autoridades respectivas antes de que se dicte el mandamiento de posesión provisional del gobernador de la entidad federativa de que se trate y se pronuncie la resolución presidencial que decrete la dotación aludida. En otras palabras, las autoridades agrarias no tienen la obligación constitucional de otorgar ningún plazo a tales propietarios o dueños para que éstos formulen sus defensas y aporten las pruebas pertinentes antes de que se realicen los mencionados actos de privación.

GARANTÍA DE LA EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL (Párrafo tercero del artículo 14 constitucional)

a) *Extensión de la garantía*

Dicha garantía tiene como campo de vigencia la materia procesal penal e implica el tradicional principio de legalidad que se enuncia *nulla poena, nullum delictum sine lege*.^{*} Este postulado establece la bifurcación de la legalidad sobre dos elementos: los delitos y las penas. A virtud de él, por consiguiente, un hecho cualquiera, que no esté reputado por la ley en su sentido material como delito, no será delictuoso, o sea, susceptible de engendrar una penalidad para el que lo comete.

* No hay delito sin pena y sin ley.

En efecto, de acuerdo con el artículo 7 del Código Penal para el Distrito Federal, que tiene el carácter de ordenamiento federal para los delitos de este orden, "delito es todo acto u omisión que *sancionan las leyes penales*". Por ende, para que un hecho constituya un delito, es menester que exista una disposición legal que establezca una pena para su autor, por lo que cuando no exista aquélla, el acto o la omisión no tiene carácter delictivo.

Pero además, el principio de legalidad en materia penal no sólo ostenta el aspecto indicado en cuanto a la concepción delictiva de un hecho, sino que se refiere también a las penas. De conformidad con tal postulado, bajo este segundo carácter, está prohibida la aplicación de una sanción penal si no existe alguna disposición legal que expresamente la imponga por la comisión de un hecho determinado. En otras palabras, *para todo delito la ley debe expresamente señalar la penalidad correspondiente*, principio que se encuentra consagrado en el multicitado párrafo tercero del artículo 14 constitucional.

b) *Interpretación analógica y por mayoría de razón*

Para asegurar la garantía de la "exacta aplicación de la ley" en materia penal, el párrafo tercero del artículo 14 constitucional prohíbe la imposición de penalidad por *analogía* y por *mayoría de razón*.

1. ¿Qué se entiende por imposición analógica de una pena?

La imposición por analogía de una pena implica la aplicación, también por analogía, de una ley que contenga una determinada sanción penal, a un hecho que no está expresamente castigado por ésta y que ofrece semejanza substancial, pero discrepancia en cuanto a los accidentes naturales, con el delito legalmente penado. Dicha imposición y aplicación analógica constituye una oposición flagrante al principio de *nulla poena sine lege* involucrado en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional. En efecto, según tal postulado, no se debe aplicar ninguna pena que no esté *expresamente* decretada por una ley para un determinado delito. Pues bien, la aplicación por analogía de una sanción penal supone la ausencia de una disposición legal exactamente aplicable al hecho de que se trate, por lo que habría que recurrir a una norma que, impo-

niendo cierta penalidad a un delito que presente semejanza bajo cualquier aspecto esencial con el mencionado hecho, pudiera hacerse extensiva a éste. Entonces, la pena que se pretendiese imponer al hecho no penado en la ley, no tendría una existencia legal previa, por lo que se violaría el aludido principio.

2. Toda ley está motivada por muy diversos factores de variada índole que en su conjunto constituyen su *causa final*, puesto que los elementos de su misma motivación implican su objetivo. Así, verbi-gracia, si mediante una ley pretende resolver un problema económico, social o político, éste sería la causa de su expedición, a la vez que su finalidad, ya que la tendencia normativa propendería a su solución.

Pues bien, puede suceder que un caso concreto revele los atributos de los factores de motivación y de teleología de una ley, genéricamente considerados, con mayores proporciones o mayor magnitud. Entonces, tomando en cuenta la causalidad final de la norma jurídica con vista a tales atributos y la presencia de éstos en el caso concreto, la regulación legal puede imputarse a éste, lo que implica una *aplicación por mayoría de razón*.

En conclusión, al prohibir el artículo 14 constitucional en su tercer párrafo la imposición de penas por mayoría de razón, impide que la ley que contenga la sanción penal se haga extensiva a hechos que, aunque de mayor gravedad, peligrosidad o antisocialidad, etc., que el delito previsto, no estén comprendidos en ella y sean esencialmente diferentes de su antecedente abstracto, asegurándose mediante tal prohibición la efectividad del principio *nulla poena sine lege*.

GARANTÍAS DE LEGALIDAD EN MATERIA JURISDICCIONAL CIVIL (Cuarto párrafo del artículo 14 constitucional)

a) *Acto de autoridad condicionado*

El acto de autoridad condicionado por la expresada garantía de legalidad es la *sentencia definitiva*, o sea, la resolución jurisdiccional que dirima el conflicto jurídico substancial o fundamental en un juicio. Sin embargo, por extensión jurisprudencial, revelada en multitud de casos concretos

cuyas ejecutorias sería prolijo mencionar, la Suprema Corte ha reputado como actos procesales condicionados por la citada garantía no sólo a los fallos de fondos, sino a las *decisiones interlocutorias y demás autos o proveídos en un juicio*. Es más, tal extensividad se deriva del principio de legalidad genérico, en el sentido de que todo acto de autoridad y, por tanto, toda resolución judicial, aunque no sea sentencia definitiva, debe fundarse en la norma jurídica aplicable.

Por otra parte, conforme a los términos literales en que está concebida la garantía de legalidad, el acto de autoridad condicionado por ella, es decir, la sentencia definitiva (o cualquier otra resolución que no sea tal), debe versar sobre un juicio civil.

En conclusión, podemos afirmar que dicha garantía de seguridad jurídica *rige a toda materia jurisdiccional*, con excepción de la penal, traducida aquélla en los diversos procedimientos contenciosos que se ventilan ante las autoridades judiciales propiamente dichas o ante órganos formalmente administrativos, como son las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación u otro organismo de la propia naturaleza que legalmente ejercite normal o excepcionalmente la función jurisdiccional, tal como acontece tratándose de la Dirección General de Aduanas, que, conforme a la ley respectiva, conoce en segunda instancia de los juicios administrativos que se ventilan ante los jefes de aduana, por infracción a dicho ordenamiento.

b) *Sentido y alcance de la garantía*

La garantía de legalidad consagrada en el cuarto párrafo del artículo 14, cuyo acto de autoridad condicionado estriba en cualquier resolución jurisdiccional dictada en un procedimiento judicial civil, administrativo o del trabajo, establece como exigencia que debe cumplir la autoridad que la pronuncie, la consistente en que tal decisión se ciña a la *letra de la ley* aplicable al caso de que se trate o se base en la *interpretación jurídica* de la misma.

Esta prescripción constitucional excluye a la costumbre o al uso en cualquier materia como fuente de las resoluciones jurisdiccionales. Conforme a ella, *sólo en la ley escrita deben apoyarse*, y, a falta de ésta, en los

principios generales del derecho. Por consiguiente, los ordenamientos secundarios que remitan a la costumbre o a los usos como fuente de las decisiones jurisdiccionales, independientemente de los conflictos o controversias en que éstas se pronuncien, pugnan contra el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional.

ARTÍCULO 15

Extradición

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

A través de su historia, el belicoso pueblo mexica había venido celebrando tratados con otros pueblos que no estaban sujetos a su orden jurídico. Todos esos pactos se realizaban con base al antiguo derecho consuetudinario que regía en la mayor parte del territorio mesoamericano (organizado en señoríos), el cual tuvo un verdadero carácter de Derecho Internacional.

La costumbre creó un conjunto de normas encaminadas principalmente a reglamentar las relaciones bélicas de los distintos pueblos, pero también estableció disposiciones orientadas a regir en el orden pacífico, actividades tales como el comercio, las embajadas para fines de cortesía, de gratitud, de petición matrimonial a nivel señorial y de invitación a ceremonias de correspondencia entre los señores de un territorio y otro.

Dentro del conjunto de ordenamientos que normaban las acciones de guerra, existió un rasgo particular que puede considerarse como de "extradición". Sin embargo, este tipo de extradición poco tiene que ver con el concepto que hoy en día se le da a este término. El hecho consistía en que si un noble de otro país que fuera prisionero de guerra, luchaba contra cuatro guerreros y resultaba vencedor, podía quedar libre y regresar a su pueblo. Pero en caso de resultar vencido, moría sacrificado en el templo de *Huitzilopochtli*.

El guerrero noble *tenochca* que encontrándose prisionero o cautivo se fugaba para volver a su lugar de origen, al ser recapturado se le aplicaba

la pena de muerte. Por el contrario, si no era un fugitivo sino que ya estaba libre, por haber lidiado y vencido en la lucha a capitanes enemigos, era recibido en su pueblo con gran honor y premiado por el *tlatoni*. De igual forma, el plebeyo cautivo, aunque volviera huyendo era bien recibido y premiado.

Época Colonial

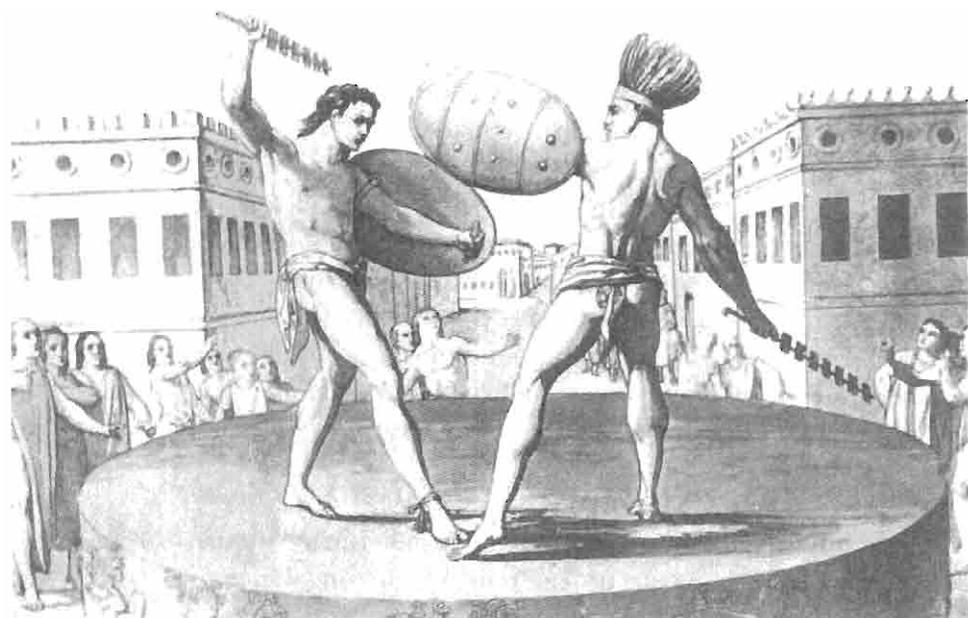
La severa transformación a que fue sometida la población indígena, con la imposición del orden sociopolítico español, dio como resultado la gestación de sentimientos de frustración que habrían de convertirse con el tiempo en hostilidad, disconformidad y, finalmente, en abulia y abandono.

En los principios de la Colonia se dieron constantes guerras entre grupos indígenas del norte del país y las fuerzas novohispanas. Los naturales capturados, posteriormente eran enviados a presidios en ultramar, es decir, más allá de las fronteras virreinales.

Este tipo de confinamiento a cárceles en otros territorios del Imperio, no fue propiamente una forma de extradición, en tanto que había un requerimiento previo por parte de éstos para la entrega del reo; se trataba más bien del destierro de aquellos individuos que mostraban actitudes radicales de rechazo a los ordenamientos de la Corona.

Un factor importante que incidió en el envío de presos a ultramar fue la necesidad de mano de obra en las diversas cárceles, para construir o mantener las fortificaciones, o bien, para mejoras portuarias. Las autoridades virreinales exigían que los sentenciados a ultramar fueran confinados por un mínimo de tres años, debido al costo del transporte.

Todos los grupos sociales, incluyendo a los españoles, podían hacerse acreedores a sentencias en ultramar. En ocasiones, una condena de este tipo podía incluir también la prohibición de que el convicto regresara a la Nueva España, una vez concluido el castigo sin un permiso especial. Otras veces, la sentencia requería que los criminales nacidos en España fueran regresados a ese país para su confinamiento.



En la época prehispánica si un noble era hecho prisionero de guerra, tenía la oportunidad de luchar contra cuatro guerreros enemigos, y si resultaba vencedor, podía quedar libre y regresar a su pueblo

Los prisioneros de La Acordada —tribunal especial del siglo XVIII con facultades judiciales amplísimas— cumplían su condena en los presidios de La Habana o Veracruz. También eran enviados a Acapulco, Piedras Negras, Panzacola, y en ocasiones a las islas Filipinas y a otras regiones del Imperio Español.

Siglos XIX y XX

El antecedente más remoto del artículo 15 se encuentra en el Proyecto de Constitución de 1856. Este proyecto prohibió a las autoridades respectivas celebrar tratados de extradición de reos políticos y de delincuentes del orden común que hubieran tenido, en el país en donde cometieron el delito, la condición de esclavos.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, el texto del artículo se prestó a ciertas discusiones que versaron sobre la defensa de la libertad de los hombres y el repudio a la esclavitud. La primera parte del artículo, que fue la misma que se propuso en el proyecto, fue aprobada por unanimidad. La segunda fue propuesta por Francisco Zarco en estos términos: "Tampoco podrán celebrarse tratados ni convenciones en virtud de cuyas estipulaciones se puedan alterar las garantías y derechos que otorga esta Constitución".

Aunque para algunos congresistas la adición resultaba inútil, Zarco explicó la importancia de prever posibles intromisiones: ". . . acaso un día las naciones de Europa querrán arrebatar nos nuestros derechos políticos, o los Estados Unidos persistirán en su empeño de que permitamos la extradición de esclavos . . .".

Finalmente, en la sesión del 27 de noviembre de 1856, la aprobación de este artículo fue unánime.

Este precepto vuelve a mencionarse hasta que Venustiano Carranza realizó su Mensaje y Proyecto de Constitución. Muchos de los artículos propuestos por Carranza estaban ya consagrados en la Constitución de 1857 y uno de éstos fue el artículo 15, mismo que no sufrió modificaciones y que continúa vigente.

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 15.—No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley sobre la Extradición de delincuentes entre los Estados de la República Mexicana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1954.
- Ley de Extradición Internacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1975.

Comentario Jurídico

Dr. Emilio O. Rabasa*

* Doctor en Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Autor de varios trabajos publicados. Entre otros cargos fue Embajador de México en E.U. y Secretario de Relaciones Exteriores.

Esta disposición recoge un sentimiento que está impregnado de los más puros ideales de libertad; por eso el Estado impone ciertas limitaciones que se traducen en derechos de los gobernados. La Constitución establece que compete al Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado, celebrar tratados con los estados extranjeros, pero tales pactos internacionales no pueden tener por objeto:

- a) La extradición de reos políticos, o sea, la entrega a otro país de una persona a quien se le imputa haber cometido un delito político dentro del territorio de ese Estado extranjero.
- b) La extradición de delinquentes comunes —infractores de las leyes penales—, cuando en el extranjero hubieren tenido la condición de esclavos. Este precepto es congruente con el artículo 2o. constitucional, que declara libres a los esclavos extranjeros que pisen el territorio mexicano, pues si se aceptara su extradición, sería tanto como privarlos nuevamente de la libertad alcanzada, y
- c) Pactos en los que se conviniere la restricción o violación de las garantías individuales, consignadas en la Constitución. Por la supremacía jurídica que tiene esa ley, todos los tratados y convenios internacionales deben estar de acuerdo con sus preceptos y, por lo tanto, los órganos del Estado no pueden válidamente pactar la violación de ninguno de ellos.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, México se ha distinguido dentro de la comunidad internacional, especialmente en la latinoamericana, como país de asilo seguro para los perseguidos políticos, quienes han encontrado en él un lugar donde vivir con libertad. El caso reciente de Chile es, entre otros, un ejemplo elocuente.

El artículo que se viene comentando reafirma la gran tradición mexicana en dos aspectos: el asilo y el respeto a los derechos humanos.

En cuanto al asilo, México ha sido suscriptor y ratificante de los principales tratados en la materia (La Habana, Montevideo, etc.), cuyas disposiciones fundamentales se han elaborado para guarecer a los perseguidos por razones de índole estrictamente política. Como se sabe, una



México se ha distinguido dentro de la comunidad internacional, especialmente latinoamericana, como país de asilo seguro para los perseguidos políticos

de las partes fundamentales de la política exterior mexicana es la del pluralismo político, o sea, que somos respetuosos de la gran variedad de doctrinas ideológicas que en el mundo existen. Así, no concebimos ni en lo interno, ni en lo internacional, que un ser humano sea privado de sus posesiones, propiedades, libertad o la vida misma, cuando esas privaciones son el resultado de una posición política determinada, aun cuando ella sea totalmente opuesta a la doctrina ideológica del Estado en que resida. Por otro lado, en el otorgamiento de la extradición y en el respeto a la autodeterminación de los pueblos, no se prejuzgan o evalúan las estructuras políticas de los demás Estados soberanos; simplemente se otorga el asilo por razones humanitarias y en defensa de la libertad y dignidad humanas.

Por eso, apropiadamente, la última parte del precepto que se comenta, prohíbe a las autoridades competentes la celebración de convenios o tratados que alteren las garantías y derechos establecidos por nuestra Constitución no sólo para los mexicanos, sino para el hombre y el ciudadano, en general.

De acuerdo con el artículo 1o. de nuestra Ley Fundamental, las garantías individuales, en ella consignadas, son en beneficio de todos los seres humanos que se encuentren en territorio mexicano, sean nacionales o extranjeros.

La institución de, y el respeto mexicano a los derechos del hombre, aparecen desde nuestra guerra de Independencia, en la Constitución de Apatzingán; fueron reiterados en el Acta Constitutiva y Constitución de 1824, adquirieron plenitud en la Constitución de 1857, que le dedicó su Título primero y fueron repetidas, también en el Título primero, de la Constitución vigente de 1917. Aceptar un tratado derogatorio de las libertades humanas, no sólo constituiría una violación expresa al artículo 15, sino también contrariaría una larga y rica tradición histórica de nuestro país.

ARTÍCULO 16

Protección a derechos del individuo

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

A pesar de que los mexicas por tradición tenían un derecho sumamente represivo, el procedimiento judicial civil se realizaba, en lo posible, de manera que no dañara la integridad física y moral, ni los bienes materiales de los implicados en acusaciones o disputas.

Cualquier causa legal se comenzaba con una forma de demanda o *tetlailaniliztli*, a partir de la cual surgía un citatorio o *tenanatiliztli*, ordenado por el juez o *tectli* correspondiente. El *tequitlatoqui* era el funcionario encargado de notificar a las partes en asuntos de carácter civil, mientras en lo criminal era el *topilli* quien se avocaba a la aprehensión del acusado.

No obstante el respeto que las autoridades tenían por los individuos implicados en alguna acusación o demanda, cuando se trataba de delitos que se perseguían de oficio, bastaba un simple rumor para poner en marcha la maquinaria judicial. Uno de los delitos más perseguidos fue el adulterio. En estos casos se requería del juramento de testigos, y se daba tormento para obtener la confesión.

Época Colonial

Al instalarse en la Nueva España la organización judicial propia de la península, los procedimientos para impartir justicia requerían, como es natural, de una serie de trámites legales similares a los acostumbrados en la metrópoli.

Por regla general, toda demanda debía de ser presentada ante el juez del domicilio del demandado. La ley exigía además la narración de los hechos que motivaban la demanda y la descripción exacta de aquello que se pedía. Presentada la demanda, debía emplazarse al acusado para que la contestara; las formas en que se le citaba podían ser verbal, por escrito o real.

La primera la hacía el juez en persona o por medio del escribano buscando al acusado en su casa, o en su defecto, dejándole una cédula instructora. La citación por escrito se hacía por medio de edictos y tenía lugar cuando el demandado se ocultaba, se dedicaba a la vagancia o no tenía domicilio fijo. La citación real consistía en aprehender al demandado si era sospechoso de fuga, o no tenía arraigo en el pueblo, y llevarlo al juzgado.

Sólo en pocas ocasiones los órganos encargados de la impartición de justicia podían catear propiedades privadas sin permiso especial. Tal es el caso del juzgado de La Acordada, que facultaba a sus agentes para registrar haciendas, ranchos, trapiches, fábricas de azúcar, almacenes y farmacias, así como los domicilios particulares, sin importar la condición social del propietario.

Este tipo de acciones las realizaba La Acordada fundamentalmente para suprimir la producción, distribución y el consumo de bebidas alcohólicas.

Siglos XIX y XX

Dentro de los primeros documentos legales del México preindependiente, se encuentra el Decreto Constitucional para la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que en sus artículos 28 y 166 catalogó de tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos en contra de un ciudadano sin las formalidades de ley. Asimismo, frenó la autoridad del gobierno para que no fuera posible arrestar a ningún ciudadano, en ningún caso, por más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término debería remitir al detenido al tribunal competente.

Una vez consumada la independencia y proclamado Agustín de Iturbide emperador, se dictó el Reglamento Provisional Político del Imperio

Mexicano, suscrito en 1822. Dentro de sus artículos 10, 11, 72 y 73 estableció la inviolabilidad del domicilio, de la libertad personal y la garantía de que ningún mexicano podía ser apresado por instancia de otro, a menos que el quejoso pudiera probarlo y, en caso de no hacerlo, el juez dictaminaría si la denuncia ameritaba un proceso.

El Imperio de Iturbide resultó efímero y el sistema federal se adoptó como forma de gobierno mediante la instauración de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Esta Carta consagró dentro de sus artículos 11, 150 y 152 las garantías que hemos venido tratando. Primeramente, puso freno a las posibles arbitrariedades del presidente de la República referentes a la privación de la libertad de algún individuo, salvo mediante arresto, para que en un término de 48 horas pasara a disposición del juez competente; también otorgó el derecho a no ser detenido, sin existir prueba "semi-plena o indicio" de que el acusado había delinquido. Asimismo, restringía a las autoridades la posibilidad de registrar las casas, papeles o propiedades de los ciudadanos, excluyendo los casos expresamente dispuestos por la ley y bajo las formas que ésta hubiera determinado.

El cambio de gobierno, de federal a central, en 1836, no alteró en esencia, las disposiciones de estas garantías. Las Siete Leyes, en sus puntos 2o., 18, 41, 42, 43 y 44 respaldaron los derechos del individuo en los siguientes aspectos: nadie podía ser aprehendido, sino por mandamiento de un juez competente, efectuada la aprehensión, antes de tres días, deberían de presentarse los cargos correspondientes; el presidente estaba imposibilitado de privar a algún ciudadano de su libertad; el ciudadano tenía derecho a saber los cargos por los que se le acusaba; se autorizaba el uso de la fuerza en caso de fuga; señalaba los puntos para proceder al auto de formal prisión y fijaba las penas necesarias para reprimir las arbitrariedades de los jueces.

Las enmiendas que se intentaron hacer a las Siete Leyes en el año de 1840, también contemplaron dentro de su artículo 9o. las garantías del individuo, en cuanto a la no privación de su libertad. Igualmente, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana (Constitución de carácter centralista promulgada en 1843), se incluyeron dentro de los derechos, que nadie sería detenido sino por mandato de una autoridad competente,

dado por escrito y firmado; nadie sería detenido por la autoridad política por más de tres días, sin ser entregado con los datos correspondientes al juez de su fuero, y éste no podría tenerlo en su poder más de cinco días sin declararlo formalmente preso; prohibió el cateo de casas y papeles, a excepción de los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes.

En 1856 se formuló un Proyecto de Constitución que contemplaba el respeto al individuo en casos de aprehensión. Los artículos dedicados a este tema fueron el 5o. y el 27. Los debates estuvieron encabezados por Francisco Zarco, Isidoro Olvera, José María Mata, Ponciano Arriaga y Francisco Cendejas, entre otros. Después de acaloradas discusiones, el artículo que integraría el número 16 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, quedó de la siguiente manera:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de un mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *in fraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

La vigencia de esta Constitución se vio interrumpida debido a la intervención francesa en México, la cual instauró el Imperio de Maximiliano de Habsburgo. Este régimen tuvo sus propias leyes, conocidas como Estatuto Orgánico Provisional del Imperio Mexicano, mismo que fue promulgado en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865. Los artículos 60, 61 y 63 de este Estatuto estuvieron dedicados a defender a cualquier individuo de los abusos de las autoridades en caso de una detención.

Los franceses fueron expulsados de nuestro país y con ello la Constitución de 1857 fue restablecida formalmente.

No se dieron cambios en esta materia sino hasta la Constitución de 1917. Los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 fueron muy largos; finalmente, el 25 de enero de 1916, este artículo fue aprobado.

El artículo 16 expone principios jurídicos propios de todo régimen democrático y engloba gran parte de los derechos públicos individuales.

CONSTITUCION FEDERAL

DE LOS

ESTADOS-UNIDOS MEXICANOS,

SANCIONADA Y JURADA

POR EL

CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE,

EL DIA

5 de Febrero de 1857.

MEXICO.

IMPRESA DE IGNACIO CUMPLIDO,
Calle de los Rebeldes num. 2

1857.

La Constitución de 1857 estableció en su artículo 16: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de un mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 16.—Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a la disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia, o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanita-

rios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Reformas o adiciones al artículo

Este precepto constitucional fue adicionado con dos párrafos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

La primera adición al artículo 16 constitucional, se refiere a la libertad de circulación de la correspondencia, que estaba incluida en el artículo 25 de la Constitución promulgada en 1917.

La segunda adición se refiere a que en tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño. Este precepto estaba incluido en el artículo 26 de la Constitución de 1917.

Texto vigente

ARTÍCULO 16.—Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a la disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos

que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia, o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1928.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia del 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 de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 1932.

- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934.
- Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936.
- Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1940.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1943.
- Código Fiscal de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1981.
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.
- Ley del Servicio Postal Mexicano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1986.
- 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. Ignacio Burgoa

PRIMERA PARTE

El artículo 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la *garantía de legalidad* que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, inde-

* Ignacio Burgoa, *op. cit.*, pp. 583 a 626.



"... No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal..." (artículo 16)

pendientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

La primera parte del artículo 16 constitucional contiene varias garantías de seguridad jurídica; por ende, nos referiremos, siguiendo el orden de exposición en que están consignadas, a cada una de ellas, una vez que hayamos estudiado los supuestos de su operatividad, los cuales son: la titularidad de las mismas, el acto de autoridad condicionado por ellas y los bienes jurídicos que preservan.

Titularidad de las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 constitucional

El término “nadie”, que es el que demarca desde el punto de vista subjetivo la extensión de tales garantías individuales, es equivalente a “ninguna persona”, “ningún gobernado”. A través del concepto “nadie”, consiguientemente, y corroborando la extensión tutelar que respecto a todas las garantías individuales origina el artículo primero de la Constitución al referir el goce de ellas a *todo individuo*, el precepto que comentamos protege a toda persona, a diferencia de lo que sucede en algunos sistemas constitucionales extranjeros, en que las disposiciones equivalentes sólo alcanzan a los nacionales.

Acto de autoridad condicionado por las garantías consignadas en la primera parte del artículo 16 constitucional

El acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una simple *molestia*, o sea, en una mera *perturbación o afectación* a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, cuyo alcance protector, a través de ese elemento, es mucho más amplio que la tutela que imparte al gobernado el artículo 14 constitucional. Los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 constitucional, son todos los posibles imaginables, pudiendo traducirse específicamente en los siguientes tipos:

- En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminu-

ción de su esfera subjetiva de derecho ni una impedición para el ejercicio de un derecho (actos de molestia en sentido estricto);

- En actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendiendo dentro de este último género a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato), y
- En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición (actos de molestia en sentido lato).

Bienes jurídicos preservados por las garantías consignadas en la primera parte del artículo 16 constitucional

El acto de molestia, en cualquiera de sus implicaciones apuntadas, puede afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos, comprendidos dentro de la esfera del gobernado: a su misma *persona*, a su *familia*, a su *domicilio*, a sus *papeles* o a sus *posesiones*.

A través del elemento *persona*, el acto de molestia puede afectar no solamente la *individualidad psico-física* del sujeto con todas las potestades naturales inherentes, sino su *personalidad jurídica propiamente dicha*. En efecto, el concepto de “persona” desde el punto de vista jurídico, se establece en atención a la capacidad imputable al individuo, consistente en adquirir derechos y contraer obligaciones, teniendo la personalidad jurídica así expresada, como supuesto, la misma individualidad psico-física. En consecuencia, no todo individuo es una persona desde el punto de vista del derecho, puesto que, para adquirir esta calidad, se requiere que jurídicamente se le repute dotado de la citada capacidad.

En conclusión, el gobernado, a través de su “persona”, es susceptible de afectarse por un acto de molestia en sentido lato, en los siguientes casos:

- Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psico-física propiamente dichas e inclusive su libertad personal;

- Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación), y
- Tratándose de personas morales, al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social.

Contrariamente a lo que a primera vista puede suponerse, la afectación por un acto de molestia en perjuicio del gobernado a través de su *familia*, no implica que la perturbación consiguiente se realice precisamente en alguno o algunos de los miembros pertenecientes a dicho grupo, sino que opera en los *derechos familiares* del individuo. En efecto, atendiendo a la índole del juicio de amparo y a la naturaleza misma de las garantías individuales, cualquier acto de autoridad que lesione a una persona sólo puede ser impugnado en la vía constitucional por el sujeto a quien directa e inmediatamente le perjudique.

Con vista a los antecedentes históricos de nuestro artículo 16 constitucional, el “domicilio” del gobernado equivale a su propio *hogar*, es decir, a su casa o habitación particular donde convive con su familia.

Sin embargo, podemos decir que la connotación de dicho bien jurídico se refiere igualmente a los diversos lugares a que aluden los artículos 29 y 33 del Código Civil para el Distrito Federal, por lo que la afectación que a través de dicho elemento puede experimentar el gobernado, es factible que se realice en distintas hipótesis:

- En el sitio o lugar en que la persona tenga establecido su hogar, esto es, su casa-habitación donde conviva con sus familiares, comprendiéndose en él todos los bienes que se encuentren dentro de ella, los cuales, por tal motivo, pueden constituir la materia del acto de molestia;
- En cuanto a las personas morales, el sitio o lugar donde se halle establecida su administración, conforme a lo dispuesto por el artículo 33 del Código Civil.

Por tanto, estimamos que el término "domicilio" empleado en el artículo 16 representa una copia histórica del afán de proteger lo que se ha considerado como más sagrado e inviolable de la persona: su propio hogar, cuya preservación, por otra parte, se establece amplia y eficazmente a través del elemento "posesiones", como ya se afirmó.

Bajo la denominación de *papeles* a que se refiere el artículo 16 constitucional, se comprenden todos los documentos de una persona, es decir, todas las constancias escritas de algún hecho o acto jurídico. La razón de ser de la tutela que a dicho elemento imparten las garantías de seguridad jurídica contenidas en el mencionado precepto, estriba en poner a salvo de cualquier acto de molestia, especialmente de los cateos arbitrarios, la documentación del gobernado y que pueda servir de base a propósitos bastardos e inconfesables para comprometerlo en cualquier sentido. Debe tenerse muy en cuenta que el acto de molestia que afecte a la **documentación del gobernado**, únicamente debe consistir en la **requisición** o apoderamiento de las diversas y variadas constancias escritas que **la integren**, mas nunca extenderse a los actos o derechos que en **las mismas** se consignen, pues la perturbación a estos últimos opera a través de otros bienes jurídicos preservados por el artículo 16 constitucional.

Por último, todos los bienes muebles e inmuebles que se encuentren bajo el poder posesorio de una persona se protegen frente a actos de molestia a través del elemento *posesiones*, pudiendo ser el afectado tanto el poseedor originario como el derivado, pero nunca el simple detentador.

Garantía de competencia constitucional

La primera de las garantías de seguridad jurídica que condicionan el acto de molestia consiste en que éste debe provenir de *autoridad competente*. El estudio de la misma suscita, pues, la cuestión consistente en determinar qué se entiende por "competencia" desde el punto de vista del artículo 16 de la Constitución.

La garantía de la competencia concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al

dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto.

Garantía de legalidad

La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso. Esta garantía implicada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos este concepto, se contiene en la expresión *fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento*.

a) *Concepto de fundamentación*. La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario consiste en que los actos que originen la molestia deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que ha sido acogido por la *jurisprudencia* de la Suprema Corte.

La exigencia de *fundar legalmente* todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

- En que el órgano del Estado, del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
- En que el propio acto se prevea en dicha norma;
- En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan, y

- En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

b) *Concepto de motivación.* La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad.

c) *La motivación legal y la facultad discrecional.* La motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama *facultad discrecional* para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. Por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar.

d) *Concurrencia indispensable de la fundamentación y de la motivación legales.* Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando *a contrario sensu*, se configurará la contraven-

ción al artículo 16 constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (*falta de fundamentación*) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada (*falta de motivación*).

Garantía del mandamiento escrito

Esta garantía de seguridad jurídica, que es la tercera que se contiene en el artículo 16 constitucional, equivale a la *forma* del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un *mandamiento u orden escritos*. Conforme a la garantía formal a que aludimos, todo funcionario subalterno o todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra Ley Fundamental a través de la propia garantía de seguridad jurídica.

Ahora bien, para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito, no basta que éste se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 constitucional, sino que es menester que al particular afectado *se le comunique o se le dé a conocer*. Esta comunicación o conocimiento pueden ser *anteriores o simultáneos* a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga.

Por otra parte, debe advertirse que el mandamiento escrito debe contener la *firma auténtica* del funcionario público que lo expida, sin que la garantía respectiva se satisfaga con lo que suele llamarse "firmas facsimilares".

SEGUNDA PARTE

El artículo 16 constitucional en su segunda parte establece: "no podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la auto-

ridad judicial, sin que precede denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal. . .”

Como se ve, el acto de autoridad condicionado por las diversas garantías consagradas en esta segunda parte del artículo 16 constitucional (orden de aprehensión o detención), tiene como efecto directo la *privación de libertad del sujeto no derivada de una sentencia judicial*, o sea, la privación libertaria como un *hecho preventivo*.

Exégesis del precepto*

La primera garantía de seguridad jurídica que encontramos en la segunda parte del artículo 16 constitucional, es la que concierne a que la orden de aprehensión o detención librada en contra de un individuo emane de la *autoridad judicial*, la cual debe entenderse como aquel órgano estatal que forme parte del poder judicial, bien sea local o federal, según el caso.

Existen, no obstante, dos excepciones o salvedades constitucionales a esta garantía de seguridad jurídica. La primera de ellas concierne a la circunstancia de que, cuando se trate de *flagrante delito*, cualquier persona (y por mayoría de razón cualquier autoridad), puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, con la obligación de ponerlos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. La segunda salvedad estriba en que “en casos urgentes, *cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, tratándose de delitos que se persiguen de oficio*, podrá la autoridad administrativa bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, *poniéndolo inmediatamente* a disposición de la autoridad judicial”, es decir, *sin que aquélla, por ningún concepto, pueda retener en su poder al detenido*.

Otra garantía de seguridad jurídica contenida en la segunda parte del artículo 16 constitucional es la que consiste en que la autoridad judicial **nunca debe proceder de oficio** al dictar una orden de aprehensión, sino que **debe existir** previamente una “*denuncia, acusación o querrela* de un hecho **determinado** que la ley castigue con pena corporal”. Esta garantía exige

* Interpretación filológica, histórica y doctrinal de un texto.

que dicha acusación, denuncia o querrela tengan como contenido un hecho delictivo. Tal hecho, que debe ser reputado como delito por la ley (principio de *nullum delictum sine lege*), debe, además, estar sancionado con *pena corporal* en los términos que establezcan las normas penales generales o especiales de que se trate.

Una tercera garantía de seguridad jurídica que descubrimos en la segunda parte del artículo 16 constitucional y que condiciona, concurrentemente con las anteriores, el acto de aprehensión o detención contra una persona, consiste en que la acusación, querrela o denuncia de un hecho delictivo sancionado legalmente con pena corporal, debe estar apoyada en una *declaración rendida por una persona digna de fe y bajo protesta de decir verdad o en otros datos que hagan probable la responsabilidad del acusado*.

Esta garantía hay que cohonestarla con la disposición contenida en el artículo 21 constitucional que establece que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, en el sentido de que el juez está impedido por la Ley Suprema para dar curso a una denuncia, querrela o acusación de una persona, si no se ejercita previamente la acción penal correspondiente, cuyo titular es la institución mencionada. Esta circunstancia constituye otra garantía de seguridad jurídica que condiciona las aprehensiones o detenciones como actos preventivos.

TERCERA PARTE

El precepto constitucional que estudiamos dispone en su tercera parte que: "En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará. . ."

El acto autoritario, condicionado por las garantías de seguridad jurídica involucradas en esta tercera parte del artículo 16 constitucional, estriba en el *cateo*, o sea, en el registro o inspección de sitios o lugares con el fin de descubrir ciertos objetos para evidenciar determinadas circunstancias, de aprehender a algún sujeto o de tomar posesión de un bien.

a) La primera garantía de seguridad jurídica que condiciona el acto de cateo estriba en que la orden respectiva debe emanar de autoridad judicial, es decir, de un órgano autoritario constitutivo del Poder Judicial, bien sea local o federal.

b) En cuanto a su forma, dicha orden debe *constar por escrito*, por lo que un cateo ordenado o dictado verbalmente es violatorio de esta tercera parte del artículo 16 constitucional.

c) La orden de cateo *nunca debe ser general*, esto es, tener un objeto indeterminado de registro o inspección, sino que debe versar sobre cosas concretamente señaladas en ella y practicarse en un cierto lugar. Además, cuando la orden de cateo lleve aparejado un mandamiento de detención o aprehensión, la constancia escrita relativa debe indicar expresamente la persona o personas que han de ser objeto de estos dos últimos actos.

d) Por último, la tercera parte del artículo 16 constitucional contiene, ya no como meras garantías de seguridad jurídica a que se debe condicionar el cateo, sino como *obligación* impuesta a las autoridades que lo practican, el hecho de que, una vez concluida la diligencia respectiva, se levantará "un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa por la autoridad" que verifique aquélla.

CUARTA PARTE

Análisis de las garantías que contiene

Independientemente de las visitas que pueden practicarse en el domicilio de los gobernados provenientes de órdenes de cateo condicionadas por las garantías implicadas en la tercera parte del artículo 16 constitucional, este mismo precepto faculta a las *autoridades administrativas* para realizar *visitas domiciliarias sin previa orden judicial*.

La permisión constitucional de las visitas domiciliarias practicables por la autoridad administrativa, se establece únicamente bajo la circunstancia de que dichos actos tengan por objeto la constatación del cumpli-

miento o incumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno por parte de los particulares o del acatamiento o desobediencia de las disposiciones fiscales.

Las autoridades fiscales, bien sean federales o locales, tienen facultad constitucional para exigir la exhibición de libros y papeles con el fin, también exclusivo, de comprobar el cumplimiento o el incumplimiento de las disposiciones legales en materia tributaria, por lo que toda exigencia autoritaria que carezca de dicha finalidad es inconstitucional.

QUINTA PARTE

Libertad de circulación de correspondencia

Esta libertad está concebida por nuestra Constitución en los siguientes términos: "La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley".

De conformidad con esta garantía individual, toda autoridad tiene la obligación negativa de no registrar, esto es, de no inspeccionar la correspondencia de cualquier individuo y, por mayoría de razón, de no censurarla o prohibir su circulación.

SEXTA PARTE

El artículo 16 en su *último párrafo*, dispone que: "*En tiempo de paz*, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. *En tiempo de guerra*, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente". Como se ve, esta disposición constitucional contiene sendas garantías de seguridad jurídica, a saber: para el caso en que exista la paz, esto es, para una situación normal, y para el caso en que México se vea envuelto en una guerra, sea extranjera o intestina.

a) En el primer caso, se consigna como garantía la *inviolabilidad del domicilio privado* contra las autoridades militares que pretendan ocuparlo o habitarlo, en el sentido de prohibir a éstas alojarse en él. Este precepto

confiere el derecho al gobernado de oponerse, si es posible por medio de la violencia física, a cualquier intento de ocupación que hagan los militares respecto de su casa particular.

La garantía de que en tiempo de paz ningún miembro del Ejército puede imponer prestación alguna al gobernado, se encuentra complementada con las disposiciones categóricas que contiene el artículo 129 constitucional. Según este precepto, "*ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar*". Este mandamiento implica que la autoridad militar está impedida para desempeñar actos de gobierno, es decir, imperativos y coercitivos, que no se relacionen directamente con sus atribuciones inherentes y propias; de tal suerte que ninguna persona puede ser afectada en sus bienes jurídicos por ningún órgano o miembro del Ejército, salvo que los actos de afectación respectivos incidan estrictamente dentro del ámbito de la disciplina militar.

b) En el segundo caso, esto es, cuando se trate de tiempos de guerra, la disposición que comentamos faculta a los militares para exigir de los gobernados ciertas donaciones (bagajes, alimentos) o prestaciones en general en forma gratuita y aun en contra de la voluntad de los mismos. Sin embargo, esta facultad no está exenta de garantías de seguridad jurídica establecidas en el propio precepto constitucional. En efecto, la exigencia de las mencionadas prestaciones o donaciones en favor de los militares, debe apoyarse y normarse en y por una legislación especial que al efecto se dicte o se haya dictado, es decir, la ley marcial, que constituye o constituiría parte integrante de la legislación de emergencia en general, que el Ejecutivo Federal puede dictar con fundamento en el artículo 29 de la Ley Suprema.

ARTÍCULO 17

Justicia pronta y expedita

1

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

El derecho indígena no aceptaba la venganza privada. Por ningún motivo, los ciudadanos estaban facultados para hacerse justicia por sí mismos, ya que eso equivalía, según las autoridades prehispánicas, a usurpar la capacidad jurídica del monarca. Sin embargo, a este último sí le era permitido hacerse justicia por su propia mano.

Había una excepción en la aplicación de justicia para algunos delitos, como el homicidio, que consistía en el perdón que daban los deudos del occiso al criminal. En tal ocasión, sólo se castigaba al delincuente privándolo de su libertad en provecho de los deudos, en virtud de que éstos habían perdido la aportación económica de un familiar; de esta forma, el delincuente se convertía en esclavo temporal de la familia del desaparecido.

La justicia mexicana era impartida por funcionarios al servicio del *tlatoani*, por lo que éste se encargaba de su sustento y alojamiento; además de ello, los jueces recibían productos agrícolas y servidumbre de los *macehuales* de acuerdo con el nivel de cada uno. De lo anterior, se desprende que el servicio ofrecido por el sistema judicial azteca no implicaba gasto alguno por parte de los acusados o demandantes.

Por otra parte, las disposiciones mexicanas en materia de derecho civil, esto es, el derecho que regulaba las relaciones entre particulares, señalaban dos tipos de sanciones para los individuos que faltaran al pago de las **deudas** de carácter civil: la esclavitud y la prisión.

La esclavitud surgida a consecuencia de la deuda, sólo se podía dar por compromiso expreso y anterior a la misma y, por tanto, no tenía su origen en la ley, sino en la voluntad de las partes. Cuando se comprometía toda la familia a solventar la deuda, el hijo del esclavo podía serlo también, en tanto se liberara totalmente la deuda contraída por su padre.

A su vez, el incumplimiento de una deuda de carácter civil se sancionaba con prisión en el *teitpiloyan*, que era una cárcel especialmente destinada para castigar este tipo de asuntos.

Época Colonial

Durante este periodo, el individuo que contraía deudas de carácter civil y no las sufragaba de acuerdo a un contrato previamente establecido con la parte acreedora, se hacía merecedor a la pena de encarcelamiento.

Sin embargo, existió el beneficio de "cesión de bienes". El procedimiento era el siguiente: el deudor presentaba ante el juez una lista de todos los bienes de su propiedad. Hecha la propuesta, el juez debía de tomar todos los bienes y venderlos en subasta pública, cediendo el producto de la subasta al acreedor; el deudor ya no podía ser demandado en juicio por sus acreedores.

Quienes se podían acoger a tal derecho no eran sólo aquellos que gozaban plenamente de sus derechos civiles, fueran nobles o plebeyos, sino también los menores, los pueblos, las iglesias, la universidad y todas aquellas instancias que se veían presionadas por sus acreedores.

No gozaban de esta prerrogativa los arrendadores de rentas reales, pero sí los otros deudores del fisco.

Por otra parte, cuando el deudor quería librarse de la necesidad de hacer cesión de bienes, podía acudir a las "esperas" para el pago de sus obligaciones, lo cual hacía dirigiéndose al rey o bien a sus acreedores.

En ocasiones, a los prisioneros por deudas se les ofrecía una especie de indulto. Éste se concedía durante la celebración de importantes acontecimientos imperiales, tales como coronaciones, matrimonios y naci-



Durante la Colonia, el individuo que contraía deudas de carácter civil y no las sufragaba, de acuerdo a un contrato previamente establecido con la parte acreedora, se hacía merecedor a la pena de encarcelamiento

mientos. Los deudores liberados contaban con treinta días para llegar a algún acuerdo con sus acreedores y podían disponer de la ayuda real para satisfacer sus deudas, aunque la Corona no eliminaba del todo las obligaciones del deudor.

Siglos XIX y XX

El establecimiento de tribunales para ejercer justicia se deriva prácticamente del Derecho Romano, trasladado a nuestro país a través de la legislación colonial. En la Constitución de Apatzingán de 1814 se da la primera reglamentación nacional sobre los Tribunales de Justicia. Esta ordenanza consistió en omitir el pago de derechos del Supremo Tribunal de Justicia de origen hispano.

De igual forma, en el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 quedó establecido que: "Todo hombre que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcial justicia". De hecho, esta garantía permaneció en aislamiento hasta que el Proyecto de Constitución de 1856 la rescató y la reglamentó con mayor detenimiento:

Art. 28.—Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para recobrar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia.

Esta primera parte fue aceptada por unanimidad, sin embargo, a petición de algunos diputados, se discutió la abolición de las costas judiciales.* Francisco Zarco, en otra más de sus magníficas intervenciones al respecto afirmó:

Triste es que el pueblo, a quien se llamó soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia como compra la gracia, los sacramentos y la sepultura. . . lí-

* Gastos ocasionados en el proceso, derivados directamente de él, sobre cuyo pago estaba obligado el juez a resolver a cuál de las partes correspondía abonarlas o declarar que no procedía.

brelo (al ciudadano) al menos de las costas judiciales y haga que el derecho y la justicia dejen de ser mercancías.

La adición quedó aprobada con 66 votos contra 15 y al texto sólo se le agregó que la administración de justicia sería gratuita y, en consecuencia, quedaron abolidas todas las costas judiciales.

Durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, dentro del Estatuto Provisional, se afirmó en su artículo 15 que la administración de justicia sería otorgada por los tribunales que la ley determinara. Esta reglamentación duró poco, debido a que los liberales mexicanos expulsaron a los invasores y reinstauraron la Constitución de 1857.

Después de todos los disturbios y arbitrariedades que pasó México durante las últimas décadas del siglo XIX, y la primera del XX, se logró reorganizar el gobierno. El movimiento armado de 1910 destituyó al general Porfirio Díaz, quien llevaba treinta años en el poder. Después de la caída de Díaz diversos grupos, con intereses opuestos, lucharon durante cinco años por controlar el poder político del país.

Así, para 1916, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente de donde surgió la actual Constitución mexicana.

El artículo que analizamos, es decir, la administración de justicia, quedó aprobado como Venustiano Carranza, en su Mensaje y Proyecto de Constitución, lo había sugerido. El 21 de diciembre de 1916, el artículo 17 fue aceptado por unanimidad, sin suscitar ningún debate.

En 1987 a este artículo se le agregó un párrafo con la intención de establecer los medios suficientes y necesarios para que los tribunales ejecuten sus resoluciones.

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 17.—Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Reformas o adiciones al artículo

El artículo 17 constitucional fue reformado por decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987.

El objetivo de tales reformas fue que, tanto las leyes federales como locales, establecieran los medios suficientes y necesarios para que los tribunales ejecuten sus resoluciones, de acuerdo a su ámbito de competencia.

Texto vigente

ARTÍCULO 17.—Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e

imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

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.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley Orgánica de los Tribunales Militares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1929.
- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 1969.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1971.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de febrero de 1978.
- 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. Ignacio Burgoa

Este precepto de nuestra Ley Fundamental encierra tres *garantías de seguridad jurídica* que se traducen, respectivamente, en un derecho público subjetivo individual propiamente dicho, en un impedimento o prohibición impuestos a los gobernados y en una obligación establecida

* *Op. cit.*, pp. 628-632



Una ley reglamentaria y secundaria relevante es la Ley Orgánica de los Tribunales Militares, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de junio de 1929

para las autoridades judiciales. Evidentemente que en los dos últimos casos apuntados, tanto la prohibición decretada a los particulares como el deber impuesto a los tribunales, se revelan correlativamente en sendos derechos públicos subjetivos individuales para el gobernado, pero no consignados éstos en forma directa como en la primera hipótesis, según veremos más adelante.

La primera garantía de seguridad jurídica que encontramos en el artículo 17 constitucional está concebida en los siguientes términos: *Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil*. Esta garantía no viene a ser sino la corroboración o confirmación del principio jurídico de *Nullum delictum, nulla poena sine lege*. En efecto, de acuerdo con él, solamente un hecho reputado por la ley como delito puede ser considerado como tal y, en consecuencia, ser susceptible de sancionarse penalmente. Por ende, una deuda proveniente de un acto o relación jurídicos civiles en sí mismos, esto es, no estimados por la ley como delictuosos, no puede engendrar una sanción penal (como es la privación de libertad), ya que ésta se reserva a los delitos, es decir, a los hechos reputados legalmente como tales. Bajo este aspecto, el artículo 17 constitucional viene a confirmar la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal, en el sentido de que sólo podrá aplicarse una pena prevista expresamente por la ley para un determinado delito, o sea, para un hecho calificado legalmente como tal.

La garantía de seguridad de que "nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil" nació dentro de los regímenes de derecho paralelamente a la implantación legal del principio *nulla poena, nullum delictum sine lege*. En efecto, antes de que se considerara como delito el hecho catalogado como tal por la ley, cualquier acto podía ser reputado como delictivo: consiguientemente, en ausencia de la exigencia de su previa y necesaria tipificación legal, cualquier hecho o sus consecuencias podían ser sancionados penalmente, siendo muy frecuentes los casos registrados en la historia jurídica en que deudas puramente civiles eran saldadas no sólo con la privación de la libertad del deudor, sino aún con la muerte del mismo.

El carácter civil de una deuda, es decir, del aspecto pasivo de una obligación, se debe fijar *a posteriori* en cada caso concreto de que se

trate, atendiendo, sin embargo, al criterio general de que su origen o procedencia no se atribuya a un hecho tipificado por la ley como delictivo.

De la garantía de seguridad de que tratamos, el gobernado deriva directamente un derecho subjetivo público, consistente en la facultad de oponerse jurídicamente a cualquiera autoridad estatal que pretenda privarlo de su libertad a virtud de una deuda civil contraída a favor de otro sujeto. La obligación que se establece para el Estado y sus autoridades, emanada también de dicha garantía, estriba en la abstención que éstos contraen en el sentido de no privar al titular del derecho subjetivo correlativo (gobernado) de su libertad por una deuda que no provenga de un hecho calificado expresamente por la ley como delictivo.

La segunda garantía de seguridad jurídica que descubrimos en el artículo 17 constitucional consiste en que "ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho". En términos estrictos, esta disposición constitucional no contiene una garantía individual propiamente dicha. En efecto, ésta, según aseveramos en otra ocasión, se traduce en una relación jurídica existente entre el gobernado por un lado y el estado y sus autoridades por otro, en virtud de la cual se crea para el primero un derecho subjetivo público y para los segundos una obligación correlativa, conceptos ambos que hemos explicado oportunamente. Pues bien, la prevención constitucional de que tratamos, en realidad no sólo no establece para el gobernado ningún derecho subjetivo ni para el Estado y sus autoridades una obligación correlativa, sino que impone al sujeto dos deberes negativos: *no hacerse justicia por su propia mano y no ejercer violencia para reclamar su derecho*. Además, de esta obligación negativa, el artículo 17 constitucional, en la parte que comentamos, contiene tácitamente para los gobernados un deber positivo, anexo a aquélla, y que estriba en acudir a las autoridades estatales en demanda de justicia o para reclamar sus derechos.

La obligación constitucional que incumbe a toda persona de recurrir a las autoridades del Estado que corresponda en petición de justicia o para hacer respetar sus derechos, constituye el elemento opuesto a la llamada *vindicta privata* imperante en los primeros tiempos de la Edad Media, bajo cuya vigencia cualquier individuo, sin la intervención de

ningún órgano estatal, podía reclamar por sí mismo su derecho a sus semejantes, haciéndose justicia por su propia mano.

No debe confundirse la prohibición constitucional de que tratamos con el legítimo derecho a defenderse frente a una agresión. Dicha prohibición se funda moral y socialmente en la ilicitud de la venganza privada y de la coacción para reclamar un derecho efectivo o supuesto, así como el *desideratum* de mantener la paz dentro de la sociedad. El llamado “derecho del más fuerte” o el “derecho de la fuerza”, en que se traduciría la contravención a la citada prohibición, están absolutamente proscritos de toda comunidad civilizada. Por tanto, el artículo 17 constitucional vigente, similar al artículo 17 de la Constitución de 57, no hace sino atribuir el carácter de antijurídica a dicha ilicitud moral y social, como consecuencia de la evolución de la humanidad.

Por el contrario, el derecho a defenderse contra cualquier agresión, consiste en la potestad lícita y natural de todo hombre para repeler un ataque que ponga en peligro su vida, es decir, “en afrontar con nuestros elementos de fuerza individual y privada un peligro presente que amenaza nuestra persona o nuestros intereses”. Es más, ese derecho, ejercitado dentro y bajo ciertas condiciones, configura una “excluyente de responsabilidad penal”, cuyo estudio rebasaría los lindes temáticos de esta obra.

El propio artículo 17 constitucional dispone en tercer lugar que “los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley”. La garantía de seguridad jurídica establecida en favor del gobernado en este caso, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar en favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales. Es más, el hecho de que un juez se niegue a despachar un negocio pendiente ante él, bajo cualquier pre-

texto, aun cuando sea el de oscuridad o silencio de la ley, constituye un delito de abuso de autoridad (fracción V del artículo 214 del Código Penal).

La última parte del artículo 17 constitucional consagra la *manera gratuita de desempeñar la función jurisdiccional*. En vista de esta declaración, ninguna autoridad judicial puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, lo que traduce en la *prohibición constitucional de las costas judiciales*. Esta manera gratuita de prestar el servicio público jurisdiccional no siempre ha existido como garantía de las partes en juicio. Antiguamente los jueces tenían el derecho de percibir honorarios por la función que desempeñaban, tal como en la actualidad sucede con los árbitros, lo cual propiciaba la mercantilización de la justicia, desnaturalizándola.

ARTÍCULO 18

Prisión preventiva

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

Las cárceles entre los antiguos mexicanos tenían diversas características. Así, el *petlalco*, sitio de aprovisionamiento o alhóndiga, era el lugar de reclusión para los que delinquían en asuntos poco graves. Por el contrario, para aquellos delitos graves, que merecían la pena de muerte, se encerraba a los criminales en jaulas estrechas y oscuras. De igual forma, había reclusión o encarcelamiento simbólico para los delitos insignificantes: se ponía un madero grueso enfrente del prisionero, y no se le permitía rebasarlo hasta cumplir su sentencia.

Por otra parte, algunos cronistas señalan dos clases de prisiones destinadas no tanto a la magnitud del delito, sino en relación al orden de éste: civil o criminal. Una es el *teypiloyan*, lugar de presos o atados, para individuos que cometían faltas de carácter civil y el *quauhcalco*, lugar de enjaulados, para los condenados a muerte.

Las prisiones prehispánicas fueron demasiado rígidas, ya que, según Gerónimo de Mendieta: * “ahí estaban con mucho cuidado los guardas y como las cárceles eran inhumanas, en poco tiempo se aparecían los presos flacos y amarillos y por ser también la comida débil y poca, que era lástima verlos que parecía desde las cárceles comenzaban a gustar las angustias de la muerte que después habían de padecer. . .”.

* Fraile franciscano y cronista del siglo XVI que aparte de haber escrito su historia eclesiástica indiana, en la que reúne información acerca de la etapa de evangelización de los naturales de la Nueva España, recogió datos importantes de la historia antigua de éstos.

Época Colonial

Con la conquista de México-Tenochtitlan, el régimen penitenciario indígena fue suplantado por el sistema carcelario español. Los penales coloniales se fundamentaban en los códigos jurídicos siguientes: Las siete partidas, la Novísima Recopilación y las Leyes de Indias.

En estas prisiones no era obligatorio el trabajo de los reclusos y podían convivir durante día y noche, excepto cuando las medidas de seguridad en el transcurso de esta última exigían mayor rigor, al grado de que se les sujetaba con cadenas.

Las cárceles no eran establecimientos públicos a cargo de la Corona, sino que cada preso estaba obligado a pagar el derecho de carcelaje, suficiente para cubrir la remuneración del alcalde y demás empleados. Sin embargo, existió un sistema de limosnas en favor de los presos, para cubrir su alimentación; esto no era propiamente un derecho procedente de los reclusos, sino que era una dádiva humanitaria, permeada de religiosidad, por parte de las autoridades. Por lo general, la cárcel no se aplicaba como pena, salvo contadas excepciones. Las penas, por lo demás, no buscaban la rehabilitación del delincuente.

Durante la época novohispana existieron fundamentalmente dos cárceles: la de Corte, destinada a los reos por causas criminales, quienes se encontraban en el ala norte del Palacio Virreinal, y la de la Ciudad, para los inculpados de infracciones leves, instalada al costado occidental del Palacio Municipal.

Las autoridades, con el afán de abatir para siempre las numerosas gavillas de bandoleros que asolaban pueblos y caminos, crearon la Santa Hermandad. Para el servicio de este tribunal especial, de procedimientos breves y sentencias ineludibles, se construyeron unos galerones en Chapultepec. Más tarde esta prisión fue trasladada a un sitio que se conoce todavía en la ciudad de México como la Acordada, el cual se encuentra ubicado entre las calles de Balderas y Humboldt.

No obstante la deficiencia de los sistemas penales coloniales en materia carcelaria, se procuró rodear al recluso de un ambiente religioso —se

establecieron las visitas periódicas de sacerdotes y capellanes— y, en la medida de lo posible, las autoridades se empeñaron en dar buen trato a los prisioneros. Esta situación obedeció al hecho de que la rehabilitación del delincuente se planteó en la doctrina europea —incluyendo España— a finales del siglo XVIII. Las cárceles eran para esperar la sentencia y sólo en contadas ocasiones se ponía por sentencia pena de cárcel.

Siglos XIX y XX

El artículo 18 también forma parte de las Garantías Individuales, que conceden al hombre diversos derechos para defenderse cuando el Estado castiga los actos delictivos. La primera referencia que encontramos en la época independentista es en 1814, dentro de la Constitución de Apatzingán. En el artículo 21 se estableció que únicamente las leyes podían determinar los casos en que debe ser acusado, preso o detenido algún ciudadano.

Con Agustín de Iturbide como emperador de México, las leyes dictadas durante su gobierno, conocidas como el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, señalaron que nadie podía ser aprehendido por queja de otro, sino cuando el delito mereciera pena corporal y constara en el mismo acto, o en su defecto, el quejoso estaría obligado a probar el delito en menos de seis días.

Sin embargo, estos dos primeros antecedentes nada mencionan acerca de un sistema penitenciario. Igualmente, las constituciones posteriores al Imperio de Iturbide tampoco abordaron el tema penitenciario; la primera Constitución Federal Mexicana, sancionada en 1824, y la primera de carácter centralista, conocida como las Siete Leyes, tampoco contemplaron el punto.

Es hasta 1842, en el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de carácter centralista, que se hizo mención a la organización de los lugares en donde debían purgar los delincuentes sus faltas. De esta forma, el artículo 13 señaló que la detención y prisión se verificarían en edificios distintos. Además, estableció que ni a los detenidos, ni a los presos podía sujetárseles a tratamiento alguno que implicara pena; la ley —añadía— sería quien dictaría los trabajos útiles a

que podían sujetar los jueces a los formalmente presos; así como los medios necesarios para la seguridad de las prisiones.

Debido a la anarquía que reinaba en México, la lucha armada fue inminente. La Revolución de Ayutla terminó definitivamente con el gobierno de Antonio López de Santa Anna. Al triunfo de esta Revolución, se convocó a un Congreso encargado de la elaboración de una nueva Constitución.

El artículo que se asentó en el Proyecto de la Constitución fue el mismo que se aprobó por unanimidad en la sesión del 25 de agosto de 1856 con el número 18:

Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le pueda imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo fianza. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios, o de cualquier otra ministración de dinero.

Dentro del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, presidido por Maximiliano de Habsburgo, quedó establecido en los artículos 66 y 67, que la organización de las cárceles sería de tal modo, que servirían sólo para asegurar a los reos, sin exacerbar innecesariamente los padecimientos que la misma prisión conllevaba. También se formuló una separación entre los formalmente presos y los simplemente detenidos.

Al expulsar Benito Juárez al invasor de México, se restableció la Constitución de 1857. Posteriormente, durante el gobierno de Porfirio Díaz, las disposiciones constitucionales en esta materia fueron constantemente violadas, caracterizándose el régimen por la crueldad del trato carcelario.

En este periodo encontramos diversos casos de confinamiento de personas que, por manifestar ideas contrarias a la dictadura, eran enviadas a cárceles y mazmorras establecidas desde la Colonia. Tal fue el caso de la prisión de San Juan de Ulúa y la cárcel de Belén, en donde la mayoría de los detenidos eran objeto de vejaciones y de alojamiento en lugares insa-

lubres; esto regularmente los llevaba a la muerte antes de poder ejercer cualquier movimiento legal para obtener su libertad. Cabe añadir la existencia de cárceles en diversas partes de la República, en donde aislaban a individuos *non gratos* al gobierno.

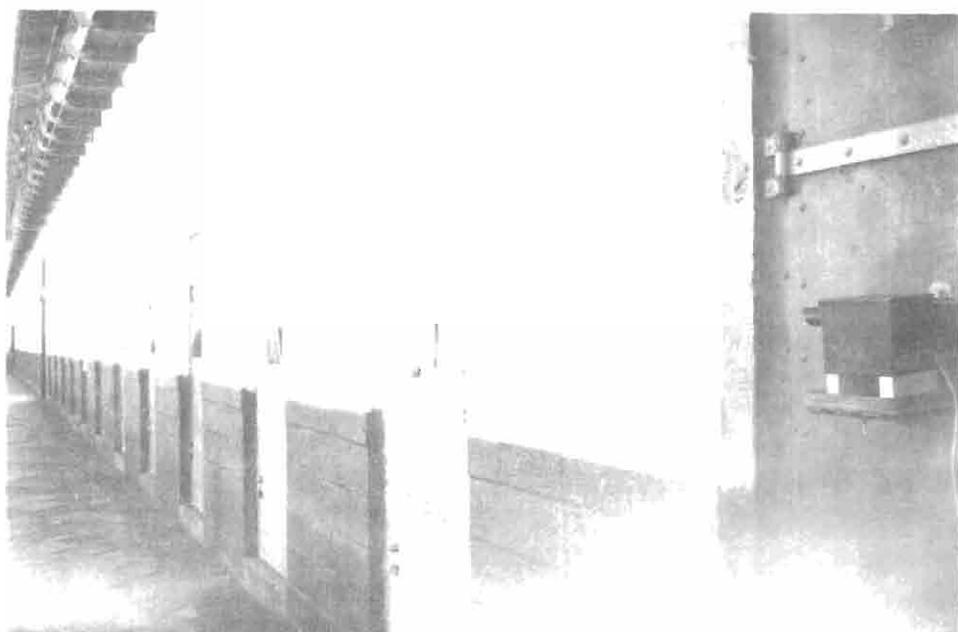
La revolución armada iniciada en 1910 logró la supresión de estas deplorables condiciones con que se trataba a los reclusos. En 1916, cuando cedieron los enfrentamientos entre las diversas facciones que pugnaban por el poder político, el gobierno de Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente, en el que se manifestaron abiertamente las necesidades de reformar y cambiar la situación de quienes incurrían en faltas graves y delitos contra los particulares o contra el gobierno y autoridades.

Dentro del Congreso, las discusiones sobre prisión preventiva fueron exhaustivas. En ellas sobresalieron los discursos de los diputados Francisco Múgica, Enrique Colunga, David Pastrana Jaimes, Hilario Medina y Pedro A. Chapa; finalmente, la resolución se dio en varios sentidos, el artículo 18 estableció dos condiciones para que el Estado impusiera al individuo prisión preventiva: la primera, que el delito de que se le acusara mereciera pena corporal, y la segunda, que el sitio destinado a la prisión preventiva debía ser distinto al que albergara a los sentenciados. También se convino en hacer una separación entre las cárceles para hombres, mujeres y jóvenes infractores. Por otra parte, el artículo impuso a los gobiernos de los estados la obligación de organizar sus sistemas de castigo, tendentes a capacitar y educar al delincuente para el trabajo, a fin de readaptarlos socialmente, e incluyó dos garantías más: en determinadas circunstancias al inculpado se le otorgaría el derecho a gozar de libertad bajo fianza, y en ningún caso podría prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios o de cualquier otra ministración de dinero.

Este artículo ha merecido diversas adiciones y reformas que se han adaptado al cambio de mentalidad, en lo que respecta a la readaptación más que al castigo del infractor, y en este sentido nuestra Constitución ha mantenido un espíritu renovador y humanista.



En la prisión de San Juan de Ulúa, la mayoría de los detenidos eran objeto de vejaciones y de alojamiento en lugares insalubres que frecuentemente provocaban la muerte de los detenidos antes de cualquier acción penal legal



En las discusiones del Constituyente sobre el artículo 18, se convino en hacer una separación entre las cárceles para hombres, mujeres y jóvenes infractores

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 18.—Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarías o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo ha sufrido dos adiciones de trascendental importancia.

La primera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de febrero de 1965, incluyó el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como medios para la readaptación social del delincuente. Sustituyó el término "territorios" por "jurisdicciones" y determinó que hombres y mujeres debían compurgar sus penas en establecimientos separados. Asimismo, adicionó los párrafos tercero y cuarto.

La segunda adicionó el quinto párrafo y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 4 de febrero de 1977. En ésta se faculta al Ejecutivo para establecer o celebrar Tratados Internacionales sobre Extradición de Reos, en base al principio de reciprocidad; con el fin de que

reos de nacionalidad extranjera sentenciados en México compurguen las penas en su país de origen y reclusos mexicanos, sentenciados en el extranjero, cumplan la condena en nuestro país.

Texto vigente

ARTÍCULO 18.—Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.



"Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados" (artículo 18)

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Convención de extradición, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril de 1936.
- Estatuto de Islas Marías, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1939.
- Ley sobre la extradición de delincuentes entre los estados de la República Mexicana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1954.
- Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1971.
- Ley que crea los Consejos Tutelares para menores infractores, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 1974.
- Ley de Extradición Internacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1975.
- Tratado Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y España sobre la ejecución de sentencias penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1977.
- Ley de Amnistía, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de septiembre de 1978.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1988.
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y Belice, sobre ejecución de sentencias penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 1988.

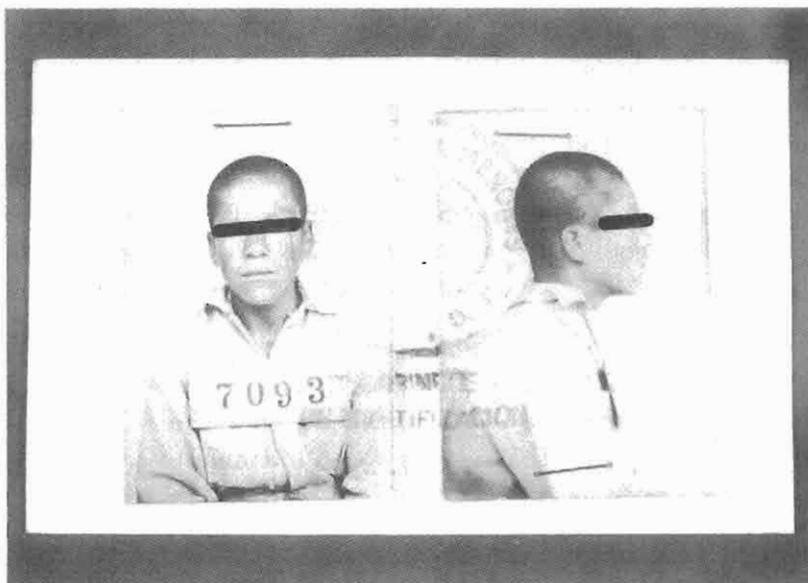
CENTRO DE OBSERVACION E INVESTIGACIONES
GABINETE DE IDENTIFICACION
TRIBUNAL PARA MENORES

Fot. 7093 Serie 42472 Exp. No. 05768

Menor: [REDACTED]

(a) HOBG

México, D. F., sept. 5 de 1953



El 2 de agosto de 1974 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que crea los Consejos Tutelares para menores infractores

Comentario jurídico

Lic. Andrés Iglesias*

Entre los antecedentes históricos de nuestro actual artículo 18 constitucional está el artículo 297 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

El segundo antecedente se encuentra contenido en el artículo 21 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

El tercer antecedente está ubicado en el artículo 72 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

El cuarto antecedente se puede encontrar en los artículos 31 al 35 del proyecto de Constitución formulado por J. Joaquín Fernández de Lizardi, publicado de mayo a junio de 1825.

El quinto antecedente se puede valorar en el artículo 5 fracción IX del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México, el 26 de agosto de ese mismo año.

El sexto antecedente se aprecia en el artículo 13 fracciones XIII y XVII del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en México el 2 de noviembre de 1842.

El séptimo antecedente, aseguran los estudiosos del Derecho Constitucional, se encuentra contenido en el artículo 49 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856 y a mayor abundamiento en el artículo 31 de ese mismo proyecto, fechado el 16 de junio de 1856.

El octavo antecedente, y definitivamente el de mayor trascendencia, se localiza en el artículo 18 de la Constitución Política de la República

* Licenciado en Derecho por la UNAM, donde también fue profesor de Derecho Mercantil en la Facultad de Comercio y profesor de Derecho Procesal Penal en la Facultad de Derecho. Postulante desde hace más de 40 años.

Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Hay, sin embargo, otros antecedentes que en forma genérica señalaremos: artículos 66 y 67 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865, y el punto 44 del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis Misuri, E.U.A. el 10. de julio de 1906.

El espíritu primordial de la garantía individual contenida en el actual artículo 18 Constitucional es sin duda el que cualquier individuo, presunto responsable de un delito que merezca pena corporal, habrá de sufrir prisión preventiva desde el momento en que es aprehendido por mandamiento de Juez o sorprendido *in fraganti*, hasta que es definitivamente sentenciado.

Condición imperante también es que el sitio destinado a la llamada prisión preventiva deberá ser totalmente distinto y separado de aquel en que el infractor del Código Penal, ya como sentenciado, deba compurgar su pena.

El mandamiento ordena a los gobiernos de la Federación y de los estados organizar el sistema penal de sus respectivas jurisdicciones sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Hemos de reconocer que hasta ahora las autoridades competentes se están preocupando de cumplir con tan noble cometido, ya que en tiempos pasados, los Centros de Readaptación Social para hombres y mujeres eran Centros de Reclusión donde a los internos en general (entregados al ocio y contagiándose entre sí socialmente hablando) no se les preparaba para su integración social después de obtener su libertad.

La prisión preventiva y la prisión para sentenciados no deben tener el sello de castigo ni mucho menos el de venganza, sino su finalidad debe ser indefectiblemente el de la regeneración y readaptación social.

ARTÍCULO 19

Auto de formal prisión

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

En este renglón, los procedimientos legales prehispánicos eran rápidos y ausentes de tecnicismos; la defensa limitada, el arbitrio judicial amplio y las penas extremadamente crueles para nuestro tiempo. En la comisión de un delito lo único que se veía era la transgresión de una costumbre, la desobediencia a un mandato expreso o tácito del soberano.

Aunque los individuos tenían derecho de defenderse, mostrando pruebas y testigos, y algunas veces apelando a tribunales superiores, los implicados en causas criminales o quienes habían sido capturados en alguna batalla, perdían todo tipo de garantía.

De esa forma, tanto los sentenciados a muerte como los prisioneros de guerra, antes de ser ejecutados eran enviados al *cuauhcalli* —prisión muy estrecha y oscura—, donde pasaban una serie de privaciones, hambre, sed y maltratos por parte de los centinelas.

Época Colonial

La legislación española instaurada en América durante el siglo XVI, a pesar de que en la administración de justicia buscaba apegarse lo más posible a los ordenamientos jurídicos establecidos, cayó en una serie de intolerancias y agravios contra los presuntos implicados en algún delito.

Uno de los tribunales más importantes de la época virreinal fue La Acordada, misma que basándose en sus amplias facultades legales, podía

cometer actos de arbitrariedad total cuando algún acusado caía dentro de su jurisdicción.

Generalmente el tribunal reunía pruebas formales para sentenciar al acusado, por lo que un número significativo de casos fueron descartados en virtud de carecer de pruebas acusatorias. Sin embargo, el sospechoso se veía confinado en prisión durante todo el tiempo en que se hacían las averiguaciones.

Lo anterior lo aplicaban las autoridades con la ingenua idea de que si la parte culpable escapaba a su justo merecido, al menos había padecido un castigo parcial pues, por lo general, el sospechoso quedaba bajo custodia de la autoridad por más de un año.

Siglos XIX y XX

Desde principios del siglo XIX y a través de todos los documentos que han constituido la historia jurídica de México, se ha manifestado el deseo de proteger a los acusados de delitos otorgándoles derechos y garantías de seguridad y libertad válidos frente al Estado. Aun los declarados culpables han estado protegidos jurídicamente contra cualquier tipo de abuso.

Dentro del artículo 22 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en 1814, quedó constancia de la protección que esta Constitución quiso otorgarle a los acusados: "debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados". De igual manera, la Constitución Federal de 1824 estableció en su artículo 149 que ninguna autoridad podría aplicar algún tipo de tormento, fuera cual fuere la naturaleza o estado del proceso.

La vigencia de este Decreto constitucional terminó cuando fue expedida la Constitución de 1836 o Siete Leyes. Ésta, al igual que las reformas de 1840, reafirmaron las garantías que aquí se analizan. El artículo 2o. de las Siete Leyes afirmaba, como derecho del ciudadano, no poder ser detenido más de tres días por la autoridad y descartó el tormento como método para la averiguación de los delitos. Las reformas

añadieron que nadie podía ser declarado formalmente preso, sin que precediera una información sumaria, que resultara "semiplena" prueba de que el acusado había cometido algún delito.

Para la implantación de la segunda Constitución centralista mexicana (1843), se hicieron dos proyectos que contemplaron las innovaciones en los derechos de los acusados. Se estableció al respecto que en cualquier estado de la causa, los reos podían exigir que se les diera audiencia y se les dijera el nombre del acusador, así como se les permitiera ver las constancias procesales.

Dentro de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, promulgadas en 1843, quedó consagrado en el artículo 9o. el derecho de los habitantes a no ser detenidos más de tres días por la autoridad política, sin ser entregado con los datos correspondientes al juez de su fuero. Asimismo, prohibió la coacción para la confesión de un delito.

Otra nueva Constitución se creó a raíz de la Revolución de Ayutla, cuya finalidad era reorganizar al país después de constantes cambios en el gobierno. El proyecto de Constitución, fechado el 16 de junio de 1856, establecía en su precepto 32 que la detención de un individuo no podía exceder de tres días sin justificar su aprehensión, y reiteraba la prohibición de maltrato a los reos; añadía que toda gabela o contribución en las cárceles sería considerada como abuso y que éste sería castigado. El Proyecto fue aceptado por unanimidad y sólo se modificó en parte su redacción, pero en esencia fue el mismo.

Después de que la Constitución de 1857 fue promulgada, la vida política de México sufrió alteraciones. Primeramente la Guerra de Reforma o Guerra de Tres Años, en donde los partidos liberal y conservador, se disputaron el poder; y en 1862, la intervención armada y el establecimiento de la monarquía de Maximiliano de Habsburgo, segundo emperador de México, el cual creó sus propias leyes, promulgando el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. El artículo 61 de este Estatuto estuvo dedicado a determinar las condiciones de una aprehensión. Ésta no debería exceder a tres días sin poner al reo a disposición de quien debiera juzgarlo. Salvo en el caso de que la detención se efectuara por delitos contra el Estado, o que perturbaran el orden público, la



El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814); la Constitución Federal de 1824, y la Constitución de 1836 o Siete Leyes, descartaron el tormento como método para la averiguación de los delitos

autoridad administrativa podría prolongar la detención hasta dar cuenta al "Comisario Imperial o Ministro de Gobernación", para que se determinara lo que fuera conveniente.

Benito Juárez y sus seguidores expulsaron de México a Maximiliano y restituyeron la Constitución de 1857. Desde entonces, y hasta 1916, la legislación no varió.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, fruto de la Revolución Mexicana, se discutió el proyecto que Venustiano Carranza había propuesto, mismo que coincidía con el texto de la Constitución de 1857, salvo una adición que precisaba los requisitos mediante los cuales debía dictarse un auto de formal prisión.

El texto original del artículo 19 no ha sufrido modificación desde el 22 de diciembre de 1916, fecha en que fue unánimemente aprobado.

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 19.—Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; los elementos que constituyen aquél; lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta, y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá aquél ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones; toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido modificaciones o adiciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

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.

Comentario jurídico

Lic. Andrés Iglesias

El contenido de la garantía individual a que se refiere este precepto de nuestra Carta Magna se circunscribe en forma especial al procedimiento al que debe ajustarse la autoridad policiaca, investigadora del órgano del Ministerio Público en sus dos fueros, común y federal, y por último la autoridad judicial, en relación a cualquier persona que en el territorio nacional sea privado de su libertad.

El texto original del artículo 19 de la Constitución de 1917 no ha sufrido modificación y es sustancialmente igual al de la Constitución de 1857 y del proyecto de constitución de don Venustiano Carranza que sirvieron de modelo.

Lo más importante de este precepto constitucional es que garantiza plenamente que ninguna persona podrá ser arrestada por más de tres días sin que sea plenamente justificada por una resolución judicial llamada auto de formal prisión. El juez que dicte esta resolución expresará claramente el delito que se le ha imputado al acusado, los elementos constitutivos del mismo y las circunstancias de ejecución, debiendo señalar claramente los datos que arroja la averiguación previa elaborada por el órgano del Ministerio Público, y que a juicio de la autoridad

judicial deben ser bastantes para tener por comprobado el cuerpo del delito del que se acusa al detenido, y hacer probable la responsabilidad del mismo. De igual manera, asegura esta garantía constitucional que el proceso que se seguirá inmediatamente después a que se dicte el auto de formal prisión, en los términos ya señalados, será exclusiva y forzosa-mente por el delito o delitos señalados en dicho dictamen. Asimismo, esta garantía concede que todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones es considerado como abuso en agravio del detenido, lo que debe ser castigado por las autoridades. Al hablar de la prohibición de gabelas o contribución en las cárceles, vicio imperante en los centros de reclusión, este artículo 19 constitucional se interrelaciona con el artículo 18 por lo que toca al derecho penitenciario.

Cualquier omisión de lo que señala el artículo 19, que deba contenerse en todo auto de formal prisión, puede corregirse revocando el mismo a través del Recurso de Apelación ante el Tribunal Superior correspondiente, o por medio de la interposición de un Juicio de Amparo. En este proceso, un Juez Federal, al igual que los magistrados que correspondan, podrá corregir las fallas del Juez inferior, liberando al detenido y procesado del multicitado auto de formal prisión ordenando su inmediata libertad y cese de todo procedimiento en su contra.

Los antecedentes históricos del artículo 19 constitucional son los que a continuación se indican:

- Los artículos 293, 299 y 303 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.
- El artículo 22 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.
- El artículo 149 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionado por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.
- Los artículos 2o., fracción II de la primera; 18 fracción II de la cuarta; y 49 de la quinta de las Leyes Constitucionales de

la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1833.

- El artículo 9o., fracciones III, IV y VI del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.
- El artículo 7o., fracciones VII, X, XI, XII y XIII del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.
- El artículo 5o., fracciones VII, VIII y XI del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.
- El artículo 13, fracciones XII, XV, XVI y XVII del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.
- El artículo 9o., fracciones VII y X de las Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año.
- Los artículos 44 al 49 y 51 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.
- El artículo 32 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.
- El artículo 19 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionado por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

- El mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916.

Con honda satisfacción se puede decir que casi todas las Constituciones extranjeras consignan derechos y protecciones equivalentes a los que otorga el artículo 19 de la Ley Fundamental mexicana.

ARTÍCULO 20

**Derechos del acusado en juicio
de orden criminal**

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

Los procesos judiciales prehispánicos fueron, en términos generales, racionales y justos, ya que el complicado aparato jurídico descansaba en la existencia de jueces honestos y probos, quienes ofrecían respeto a los acusados o litigantes. El cumplir funciones judiciales era causa de ennoblecimiento.

Los juicios se iniciaban por acusación o demanda de una de las partes. Eran procesos sencillos: las partes se presentaban ante el juez y exponían sus asuntos oralmente, siendo auxiliados por un abogado llamado *tepanlato*, quien recibía un pago por sus servicios.

De todas las diligencias tomaba especial registro "un escribano o pintor diestro, que en sus caracteres o señales asentaba las personas que trataban los pleitos y todas las demandas, querellas y testigos, y ponía memoria de lo que se concluía y sentenciaba en los pleitos.

Las pruebas más usadas eran la documental, la testimonial, la confesión, los indicios y el juramento religioso, y cuando había contradicción se realizaba un careo.

Las pruebas documentales en asuntos civiles podían ser las que se plasmaban en papel de maguey, pieles de venado o mantas de ixtle, que hacían referencia a pleitos de tierra o litigios sobre inmuebles.

La prueba más usual era la aportada por testigos, misma que en materia penal era definitiva. Los testigos juraban por la Diosa Tierra decir la verdad y quien ocurriera en falso testimonio era severamente castigado.

La justicia se impartía todos los días, desde las primeras horas de la mañana hasta el anochecer, y los jueces podían ser castigados cuando retardaban los pleitos. Todos los negocios se resolvían antes de ochenta días, que era el término en que los jueces se reunían en la cabecera del señorío a escuchar la sentencia o decisión del *tlatoni*.

Época Colonial

Tras la conquista de México, como ya se ha señalado, los europeos trasladaron hacia estas tierras sus costumbres y sus instituciones. Entre las más destacadas estructuras españolas figuraba su sistema jurídico, que vino a sustituir al régimen legal indígena.

Los juicios de orden criminal que se llevaban a cabo en el virreinato otorgaban a los acusados la libertad bajo fianza llamada "fianza carcelera". Sin embargo, sólo era dada a aquellos delincuentes que no ameritaran pena corporal. El fiador era llamado carcelero o "comentariense" porque tomaba a su cuidado y bajo su responsabilidad la custodia del reo.

No obstante la existencia de esa garantía jurídica, en muchas ocasiones los presuntos implicados eran sometidos a abusos por parte de las autoridades. Durante largo tiempo se practicó la costumbre —tanto por juzgados eclesiásticos como civiles— de forzar, e incluso de atormentar a los acusados, con el fin de obtener su confesión, que era considerada como la "reina de las pruebas".

Por otra parte, los acusados de algún crimen podían presentar las pruebas, tanto documentales como testimoniales, para elaborar su defensa. De igual manera, podían contar con el auxilio de un abogado. Este, para ejercer su profesión, debía ser examinado por la Audiencia, máximo organismo judicial en la Colonia. Para ser admitido a examen, el aspirante necesitaba tener cuatro años de pasantía, después de haber cursado el bachillerato.

Era obligación de los abogados concertar con sus clientes todo lo referente a sus honorarios, que eran fijados en aranceles aprobados por la Audiencia.

Los juicios coloniales, en términos generales, eran breves a pesar de que las leyes concedían a los acusados un tiempo considerable para presentar y probar su inocencia, y de que les brindara la oportunidad de utilizar distintos recursos legales, como la apelación, en tribunales superiores.

Siglos XIX y XX

El primer antecedente que existe sobre la garantía de protección al delincuente data de la Constitución de Apatzingán (22 de octubre de 1814). Su artículo 30 dejó claramente establecido que "todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpado".

Al proclamarse el México independiente, y con Agustín de Iturbide como emperador de México, se suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, el cual estableció en su artículo 74:

Nunca será arrestado el que quede fiador en los casos en que la ley no prohíba admitir fianza; y este recurso quedará expedito para cualquier estado del proceso en que conste no haber lugar a la imposición de pena corporal.

La Constitución Federal de 1824 nada mencionó sobre esta garantía y es con las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, sancionadas en 1836, que se garantizó al reo: tomarle una declaración preparatoria, hacer de su conocimiento la causa del procedimiento y el acusador (en caso de existir); asimismo, reiteró que jamás podría utilizarse el tormento como método para la averiguación de cualquier delito.

En los años siguientes se hicieron dos Proyectos de Constitución. En el primero, fechado el 25 de agosto de 1842, se afirmó entre otras cosas que nadie podía ser declarado confeso de un delito, sino cuando el propio acusado lo confesara libremente y en forma legal; asimismo, los reos podían exigir que se les prestara audiencia, que se les dijera el nombre del acusador y que se les diera vista de las constancias procesales y, por último, que podían estar presentes en los interrogatorios y hacer las preguntas que consideraran necesarias para su defensa (art. 7o.).

El segundo Proyecto, fechado el 2 de noviembre del mismo año, solamente añadió que dentro de los procesos criminales ninguna constancia sería secreta para el reo; ninguna ley les quitaría el derecho de defensa, ni lo restringiría, y todos los procedimientos serían públicos después de la sumaria, a excepción de los casos “en que lo impidan la decencia o la moral” (art. 13).

La Constitución siguiente, es decir, las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), de carácter centralista, cristalizó en su artículo 9o. como derecho de los habitantes de la República que: “ninguno podrá ser estrechado por clase alguna de apremio o coacción a la confesión del hecho por que se le juzga”.

En 1856, ante la nula vigencia de las leyes y la anarquía reinante, se convocó a un Congreso Constituyente que daría forma a la Constitución de 1857.

El Proyecto presentado, en referencia a los derechos que un acusado debería tener, constó en su artículo 24 de las siguientes propuestas: que todo acusado o prevenido fuera juzgado breve, públicamente y por un jurado imparcial; que se le oyera en defensa por sí o por un “personero”; que el reo supiera la naturaleza del delito, la causa de la acusación y el nombre del acusador, y que se le enfrentara con los testigos que depusieron en su contra.

El artículo 20 de la Constitución fue aprobado, otorgando básicamente las mismas prerrogativas que el proyecto, no sin antes ocasionar largo debate, sobre todo en relación a la conformación del jurado que originalmente se proponía fuera imparcial y que estuviera compuesto de vecinos honrados del estado y distrito en donde el crimen había sido cometido.

La última referencia de esta garantía en el siglo XIX la encontramos en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1864), promulgado por Maximiliano de Habsburgo durante su mandato. Este documento estableció en su artículo 65 los derechos que el acusado tenía frente a un juicio. Estas prerrogativas consistían en saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador en caso de existirlo; así como exigir que le fueran

facilitados, al término del sumario, los datos del proceso necesarios para preparar su defensa.

Al finalizar, en 1867, el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, la Carta de 1857 volvió a tener vigencia.

Esta legislación se mantuvo intacta hasta 1916, cuando la revolución armada de 1910 orilló al país a una serie de procesos de definición y reorganización en todos los niveles. Se convocó a un Congreso Constituyente que redactaría una nueva Constitución.

El Mensaje y Proyecto de Constitución que en ese mismo año efectuó Venustiano Carranza puso muy en claro las deficiencias que la Constitución de 1857 presentaba:

. . .la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica, esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces. . .

También mencionó los abusos practicados a reos políticos, como mantenerlos incomunicados en lugares insalubres y forzando su confesión, entre otros. Asimismo, señaló que el proceso criminal en México, a excepción de pequeñas variantes, continuaba siendo igual que el implantado durante la dominación española. Finalmente, hizo mención de la inexistencia de una ley que regulara, de una manera clara y precisa, la duración máxima de los juicios penales.

El artículo que se aprobó, salvo algunos cambios en la redacción, fue el propuesto por Venustiano Carranza.



Hasta antes de 1916, las garantías de todo acusado habían sido enteramente ineficaces dado que se seguían prácticas verdaderamente inquisitoriales que dejaban, por regla general, a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 20.—En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con pena mayor de cinco años de prisión, y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla;

II. No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto;

III. Se le hará saber en audiencia pública y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo rindiendo en este acto su declaración preparatoria;

IV. Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuviesen en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso;

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y Partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses, si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediere de ese tiempo;

IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite;

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Reformas o adiciones al artículo

Este precepto ha sufrido dos modificaciones a su fracción I. La primera de ellas fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 2 de diciembre de 1948; introdujo, en vez de la fianza, la libertad bajo caución, que es una libertad provisional que se puede obtener por medios como el depósito de dinero en efectivo, la hipoteca, la garantía prendaria, la fianza y la caución.

Posteriormente, en el *Diario Oficial de la Federación*, del 14 de enero de 1985, se publicó la segunda modificación que estableció un límite económico al monto de la caución y ciertas reglas para ejercerla. La innovación fue que su monto ya no es una determinada cantidad de dinero, sino que se precisa en relación con el salario mínimo vigente en el lugar donde se cometió el delito.

Texto vigente

ARTÍCULO 20.—En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad provisional bajo caución, que fijará el juzgador, tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito, incluyendo sus modalidades, merezca ser sancionado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión, sin más requisito que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad judicial, u otorgar otra caución bastante para asegurarla, bajo la responsabilidad del juzgador en su aceptación.

La caución no excederá de la cantidad equivalente a la percepción durante dos años del salario mínimo general vigente en el lugar en que se cometió el delito. Sin embargo, la autoridad judicial, en virtud de la especial gravedad del delito, las particulares circunstancias personales del imputado o de la víctima, mediante resolución motivada, podrá incrementar el monto de la caución hasta la cantidad equivalente a la percepción durante cuatro años del salario mínimo vigente en el lugar en que se cometió el delito.

Si el delito es intencional y representa para su autor un beneficio económico o causa a la víctima daño y perjuicio patrimonial, la garantía será cuando menos tres veces mayor al beneficio obtenido o a los daños y perjuicios patrimoniales causados.

Si el delito es preterintencional o imprudencial, bastará que se garantice la reparación de los daños y perjuicios patrimoniales, y se estará a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores;

II. No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto;

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria;

IV. Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia, si estuviesen en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso;

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;



Una de las garantías que tiene todo acusado es la de que "no podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto"

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo;

IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite, y

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 1922.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de 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.



"En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención (de un acusado) por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo"

- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934.
- Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 1987.

Comentario jurídico

Lic. Andrés Iglesias

En este precepto quedan encuadradas las garantías a que tiene derecho todo acusado en un juicio penal.

Sus diez fracciones contienen las más severas indicaciones a efecto de que tan pronto como comparezca un indiciado en una acusación criminal, inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad provisional bajo fianza o caución que fijará la autoridad judicial que tenga a su cargo la responsabilidad de juzgar. Esto, siempre que el delito que le sea imputado al acusado merezca ser sancionado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión.

La libertad provisional aludida, en caso de proceder, puede obtenerse otorgando a través de compañía debidamente autorizada por la ley una fianza que ampare la cantidad fijada por el juzgador, quien tiene pleno arbitrio para ello, guiándose solamente por la naturaleza del hecho delictuoso y la gravedad del mismo. La caución, que es el otro medio por el cual se puede obtener la libertad provisional, se obtiene exhibiendo íntegra la cantidad fijada por el Juez en efectivo a través de un billete de depósito que se adquiera a través de una institución de crédito que en especial es Nacional Financiera, S.A.

Sólo en delitos de orden patrimonial el Juez tiene la obligación de fijar una fianza en caso de que proceda, o una caución cuyo monto nunca será menor a tres veces de lo señalado como perjuicio económico por parte del ofendido.

Asimismo, esta garantía individual establece el derecho del acusado a no ser compelido a declarar en su contra a través de la fuerza, la incomunicación o cualquier otro medio.

De igual forma, el artículo 20 constitucional da derecho al acusado para que en audiencia pública conozca quién lo acusa y de qué lo acusan, a efecto de que esté con amplio conocimiento para rendir la llamada declaración preparatoria.

Le asiste también por disposición de este precepto el derecho a ser careado con las personas que en calidad de testigos hayan declarado en su contra, dándole inclusive la oportunidad de hacerles a éstos todas las preguntas que considere pertinentes y que puedan ser conducentes a su defensa.

Por su parte, el juzgador se obliga a recibir el testimonio de los testigos y todo tipo de pruebas que ofrezca el acusado, auxiliándolo inclusive para obtener la comparecencia de los mismos, siempre y cuando se encuentren en el lugar del proceso. De lo contrario, se girará el llamado exhorto judicial para que se desahogue la diligencia y examine a la persona o personas que vivan fuera de la jurisdicción del Juez responsable de la instrucción, en la inteligencia de que, cuando el Juez foráneo termine de practicar la o las diligencias que le fueron solicitadas, devolverá el exhorto al juez de origen y agregará dichas constancias al expediente principal y surtirán efecto pleno como si hubieran sido realizadas por él mismo, valorándolas en su debida oportunidad al dictar sentencia.

Se señala un término para ser juzgado antes de cuatro meses, si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo.

En nuestra administración de justicia a nivel nacional, esta garantía es reiteradamente violada por el exceso de trabajo o por negligencia o apatía de las autoridades encargadas de la impartición de la misma.

Al acusado se le oirá en defensa por sí, o por persona de su confianza o por ambos, según sea su voluntad.

En los casos de gente falta de recursos, el propio Estado le proporcionará un defensor de oficio, en la inteligencia de que ya sea un defensor particular o uno de oficio, el acusado tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio.

Por último, el artículo 20 constitucional ordena que en toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención. Esto quiere decir que el término de una pena empezará a contar desde el momento en que se dicte al acusado auto de formal prisión, esté o no privado de su libertad.

El texto y el espíritu de la disposición constitucional comentada descansa en el principio de que toda persona es inocente, en tanto no se pruebe lo contrario con estricto apego a las leyes aplicables. Tiende a humanizar la impartición de la justicia penal, puesto que su contenido es más claro, completo y firme que el de otros códigos políticos que permiten “el juicio a puerta cerrada”.

Los antecedentes constitucionales e históricos del artículo 20 son los siguientes:

- Artículos 290, 291, 296 y 300 al 303 de la Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.
- El artículo 30 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.
- El artículo 64 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.
- Los artículos 47 al 49 de la quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.
- El artículo 9o., fracciones VI y VII del Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.
- El artículo 7o., fracciones XI y XII del Primer Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.

- El artículo 5o., fracciones VIII, X y XII, del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto de 1842.
- El artículo 13, fracciones XVI, XVIII y XIX del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.
- El artículo 9o., fracción X de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el 14 del mismo mes y año.
- Los artículos 44, 50 y 52 al 54 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.
- El Dictamen y Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.
- El artículo 20 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.
- El artículo 65 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865.
- El Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916.

Nuestro artículo 20 de la Constitución de 1917 tiene preceptos correspondientes en las Constituciones de los países que a continuación se citan: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, España, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Inglaterra, Italia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Democrática

Alemana, República Dominicana, República Popular de China, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Venezuela, así como en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

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 (propiamente 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.

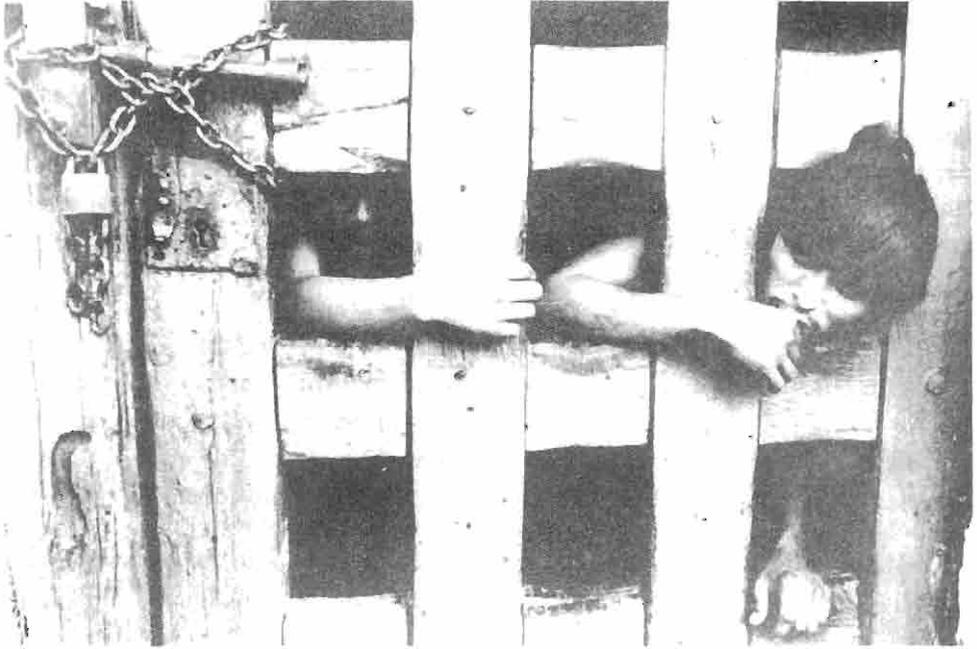
Señaló Carranza que los jueces, encargados de la investigación de los delitos, incurrían en prácticas inquisitivas que restaban objetividad a sus pronunciamientos finales. Por ello habían sufrido grave quebranto la dignidad y la respetabilidad del Poder Judicial. En consecuencia, parecía indispensable 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 inculpado, 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 inculpado).

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).

ARTÍCULO 22

Prohibición de penas infamantes*

* Nota del editor: Este apartado fue elaborado en su totalidad (con excepción de la sección Leyes Reglamentarias. . .) por la Dra. Olga Islas de González Mariscal.

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica y Colonial

Aunque es discutible que el Derecho mexicano esté nutrido, en alguna forma, del Derecho azteca, resulta importante saber bajo qué normas se desarrollaba la vida de este pueblo.

El derecho penal azteca, conocido a través de diversos documentos y estudios, era demasiado severo y cruel. Las penas dispuestas para la comisión de delitos consistían, principalmente, en destierro, castigos infamantes, mutilación, esclavitud, prisión, demolición de la casa, confiscación de bienes, penas pecuniarias y la muerte. Esta última, aplicable en relación a múltiples delitos, se imponía con sufrimientos físicos adicionales para hacerla más horrible y detestable.

Las principales formas de aplicar la pena de muerte eran la incineración en vida, la estrangulación, el empalamiento, los garrotazos, la decapitación, el descuartizamiento, el machacamiento de cabeza con piedras y la lapidación. Por otra parte, tanto a la pena de muerte como a la de esclavitud se les sumaba, generalmente, la confiscación de bienes que, en la mayoría de los casos, iban a parar a manos del monarca.

Para subrayar la gravedad de las penas basta señalar algunos ejemplos: un acto de traición al soberano merecía descuartizamiento en vida, confiscación de bienes, demolición de la casa y esclavitud para los hijos; el homicidio y el aborto se sancionaban con pena de muerte; el adulterio sorprendido por el esposo ofendido era penado con muerte mediante machacamiento de cabeza entre dos piedras, ejecutada en el *tianguis* o



El derecho penal azteca, conocido a través de diversos documentos y estudios, era demasiado severo y cruel

mercado; la violación, el estupro y el incesto, con pena de muerte en diferentes formas; el rapto con violencia de un niño, con muerte por estrangulación; el robo y el fraude, con esclavitud en favor de la víctima; el despojo de tierras, con muerte por ahorcadura; las injusticias graves cometidas por jueces al dictar sentencia, hasta con pena de muerte; el peculado y el cohecho, con pena de muerte y confiscación de bienes; la embriaguez de jóvenes de ambos sexos, con pena de muerte por garrote, algunos actos impúdicos como usar vestidos del otro sexo, con pena de muerte.

Durante la época de la Colonia, no obstante estar regida la Nueva España por las leyes españolas, la situación no cambió, los castigos siguieron siendo crueles e inhumanos, coincidiendo de esa forma con la cultura indígena. En cuanto a los medios que se empleaban en el juicio penal para obtener la confesión, tampoco hubo cambios, se continuó teniendo como base la tortura.

Siglos XIX y XX

En la Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz en 1812, ya se preveía que "no se usará nunca el tormento" y que tampoco se impondría la confiscación de bienes ni las penas trascendentes.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció algunas garantías de seguridad jurídica en favor de los individuos; entre ellas, la abolición de la trascendencia de las penas infamantes, la confiscación de bienes y el tormento en cualquier estado del proceso.

En la Quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, se mantuvo la prohibición del uso del tormento y de la pena de confiscación de bienes. En cuanto a la no trascendencia de las penas, cubrió no sólo a las infamantes sino a todas en general.

En el segundo Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1842 se siguió la misma tendencia de cancelar el tormento, la confiscación de bienes y la trascendencia de las penas; pero, por primera



Durante el periodo de la Colonia, los castigos crueles e inhumanos continuaron siendo formas de ejercicio del derecho penal

vez, se introdujo la prohibición explícita de las penas de marca, mutilación y azotes. Además, como importante novedad, se prescribió que:

Para la abolición de la pena de muerte se establecerá a la mayor brevedad el régimen penitenciario; y entre tanto queda abolida para los delitos puramente políticos y no podrá extenderse a otros casos, que al salteador, al incendiario, al parricida y al homicida con alevosía o premeditación.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 presentaron aspectos importantes: *a)* Omitió toda referencia al tormento y sólo prohibió el apremio o la coacción en la confesión, y *b)* Instituyó, lo cual fue un progreso importante que “la pena de muerte se impondrá sin aplicar ninguna otra especie de padecimientos físicos que importen más que la simple privación de la vida”. Esta disposición es loable porque la pena de muerte era impuesta, casi siempre, mediante sufrimientos físicos adicionales.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, conservó firme la prohibición del tormento, la “infamia trascendental” y la confiscación de bienes; asimismo, persistió en la prohibición directa y específica de los azotes, la marca y la mutilación. En torno a la pena de muerte agregó los casos del traidor a la independencia, del auxiliar de un enemigo extranjero, del que hace armas contra el orden establecido y los delitos puramente militares establecidos por la Ordenanza del Ejército.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 conservó la prohibición del tormento de la mutilación, la infamia, la marca, los azotes y la confiscación de bienes y agregó los palos, la multa excesiva y las penas inusitadas. La pena de muerte se extendió para incluir el homicidio con alevosía y la piratería, pero continuó cancelada para los delitos políticos.

En el Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza el 10. de diciembre de 1916 todo lo concerniente a las penas se ubicó dentro del artículo 22. El texto de este artículo incluyó la prohibición de todas las penas señaladas en la Constitución de 1857; lo relativo a la

pena de muerte se conservó igual, no obstante el fuerte debate que se suscitó con motivo de la abolición de esta pena y, por otra parte, la idea de incluir al delito de violación como delito merecedor de la pena capital.

Asimismo, se observó una trascendente innovación en el artículo 22: planteó claramente que no debía considerarse confiscación de bienes “la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas”.

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 22.—Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos y, en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Reformas o adiciones al artículo

El artículo 22 fue adicionado al inicio del período presidencial del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado. Esta adición formó parte de la reforma integral sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Dicha reforma abarcó todo el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, intitulado: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” (artículos 108 a 114), el Título Décimo del Código Penal dedicado a los delitos cometidos por servidores públicos (ar-

títulos 212 a 224) y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esta reforma se da una especial atención al enriquecimiento ilícito de los servidores públicos que, de acuerdo con el artículo 109, se configura cuando:

Los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

El propio artículo agrega: “Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes. . .”.

Ante esta situación fue necesario adicionar el artículo 22 constitucional, en la parte conducente para dejar claro que el decomiso de bienes, en caso de enriquecimiento ilícito, no se considerará de ninguna manera como confiscación de bienes.

La reforma al artículo 22 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de diciembre de 1982 y entró en vigor al día siguiente de dicha publicación.

Texto vigente

ARTÍCULO 22.—Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos y, en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

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 de 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 de Justicia Militar, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1933.
- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.
- Leyes federales especiales que contienen figuras delictivas con su correspondiente penalidad, tales como: el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Vías Generales de Comunicación, etc. Especial mención merece la Ley sobre la Tortura, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 1986 y en vigor quince días después.

Comentario jurídico

El artículo 22 plantea en sus diversos párrafos garantías de seguridad jurídica. Tres son los puntos centrales:

El primero establece, de manera tajante, las penas que están prohibidas. Éstas son: la mutilación, la infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

En el segundo se instituye la prohibición absoluta de la pena de muerte para los delitos políticos (rebelión, sedición, motín y conspiración para cometerlos).

El tercero ordena una limitación absoluta para la aplicación de la pena de muerte:

“Sólo podrá imponerse la pena de muerte al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos por delitos graves del orden militar.”

Con respecto a la primera garantía cabe aclarar el significado de algunos términos, tales como: infamia, pena inusitada, pena trascendente y confiscación de bienes. Se entiende que la infamia es el propiciar el deshonor de la persona. Es pena inusitada la que no es habitual, la que no es racionalmente aceptable. Pena trascendente es la que va más allá de la persona que cometió el delito y la que se aplica a personas que no intervinieron en forma alguna en la comisión del delito.

Se entiende por confiscación de bienes la sanción penal por la comisión de un delito, consistente en la privación de los bienes de una persona para adjudicarlos al erario público. A este respecto, el propio texto constitucional precisa que no se considerará confiscación de bienes la privación de los bienes del autor del delito, llevada a cabo por la autoridad judicial, para pagar lo relativo a la responsabilidad civil derivada de la comisión del delito, o para el pago por incumplimiento de obligaciones fiscales.

ARTÍCULO 23

Instancias procesales

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica y Colonial

Según diversas fuentes históricas, los procesos judiciales aztecas tenían dos instancias ante tribunales jerarquizados: si la causa era entre gente plebeya o *macehual*, el caso se ventilaba en el *tecalli*, o bien si el asunto a juzgar provenía de gente noble o *pilli*, se trataba en el *tlacxitlan*.

Cuando un asunto entre *macehuales* era relevante por su gravedad o cuantía, el proceso era tramitado por los jueces al *tlacxitlan*. Una vez allí, si la falta o el delito era muy grave, o si la pena ameritaba sentencia de muerte, el *tlacxitlan* remitía el caso al tribunal superior o del *cihuacoatl*, el cual atendía todas las causas ya tratadas en los diversos tribunales y cuya sentencia ameritaba la pena de muerte.

El *tlacxitlan*, aparte de ocuparse de los asuntos de mayor cuantía de los *macehuales* y de los casos entre nobles, también trataba causas que se referían a señoríos y fronteras.

Algunas fuentes indican que en este tribunal las sentencias civiles no tenían apelación, pero sí las criminales. Ningún juez podía sentenciar a muerte sin avisar al *tlatoani* o al *cihuacoatl*, quienes eran los únicos facultados para decidir la ejecución.

El derecho de apelación en el tribunal superior aparentemente no existía, por lo que se cree que los jueces, de oficio, remitían los procesos de los sentenciados a muerte a ese tribunal, para que éste decidiera el destino de los delincuentes.

A pesar de que el tribunal era dirigido por el *cihuacoatl*, el *tlatoani* acudía cada doce días a presidir los casos; esto, con el objeto de resolver aquellos que fueran dudosos y difíciles, dando con ello una remota posibilidad de modificar una sentencia que anteriormente ya había sido dictada.

Como se ha mencionado en páginas anteriores, al consumarse la conquista española, el orden jurídico prehispánico fue modificado en su totalidad. De esta forma, en la Nueva España rigieron los diversos códigos legales peninsulares que a su vez fueron complementados por mecanismos jurídicos dictados desde España o por las autoridades virreinales para legislar sobre asuntos entre indígenas.

España estableció en su nuevo territorio la división entre pueblos indígenas y villas de españoles. En los primeros, los caciques indígenas, ex miembros de la nobleza, fueron investidos de poder político y judicial. Se volvió responsabilidad de estos oficiales indígenas administrar la justicia conforme a las prácticas españolas, ya que fueron facultados para enjuiciar y sentenciar, en primera instancia, todos los actos delictivos cometidos en su jurisdicción.

La Real Audiencia, suprema corte del virreinato, intervenía en segunda instancia, ejerciendo sus funciones respecto a la apelación o aprobando, en su caso, las condenas impuestas por los oficiales indígenas.

La Audiencia ejercía justicia de primera instancia en la capital y sus alrededores a través de la Sala del Crimen. Asimismo, los delitos cometidos en cualquier parte del virreino que fueran considerados "casos de corte", tales como el asesinato, la violación, el incendio, la traición, los actos delictuosos de magistrados inferiores, así como las ofensas contra viudas y huérfanos, también podían ser procesados por la Audiencia.

Además de aceptar en segunda instancia algunos casos de poblaciones indias, esta corte dictaminaba, antes de su ejecución, las condenas más severas que los oficiales de la justicia emitían en general, examinando así las acciones penales de todos los magistrados inferiores del virreinato.

Siglos XIX y XX

Es la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814, en la que se hace referencia a tres instancias en un juicio*. De igual forma, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano firmado en 1822 por el emperador Agustín de Iturbide, también reconoció que: "En todo pleito, por grande que sea su interés, habrá tres instancias, no más y tres sentencias definitivas. . .".

Una vez concluido el Imperio de Iturbide, una nueva Constitución de carácter federal (1824) regiría a México hasta el año de 1835. La Carta de 1824 no contempló en sus ordenamientos nada respecto del tema que se estudia y sólo hasta la primera Constitución centralista mexicana (1836) se vuelven a encontrar referencias sobre el tema. Ésta en su artículo 34 señaló que toda causa no podría tener más de tres instancias. Sin embargo, en las enmiendas que se realizaron a las Siete Leyes encontramos que estas instancias, por una razón inexplicable, se vieron reducidas a dos.

Las Siete Leyes, como se conoció a la Constitución de 1836, parecían no conciliar los intereses de los partidos federalistas y centralistas, por lo que, en 1842, se acordó redactar dos nuevos proyectos de Constitución. En ambos proyectos se establecieron nuevamente las tres instancias.

Debido a que no se llegó a ningún acuerdo con respecto a cuál proyecto aprobar, el entonces presidente de México, Nicolás Bravo, designó en ese mismo año a 80 notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa. Dicha junta tuvo como objeto elaborar nuevas bases constitucionales que se tradujeron en Las Bases Orgánicas de 1843, que establecieron en su artículo 183:

En ninguna causa, sea cual fuere su cuantía y naturaleza, podrá haber más de tres instancias. La ley fijará el número de las

* Es el procedimiento que se sustancia ante un determinado tribunal, y que generalmente culmina en la sentencia que éste dicte dirimiendo la controversia suscitada entre las partes. Puede haber, según el caso, una única instancia o dos, ya que en nuestro país se abolió la tercera que se abría mediante los recursos de casación (anulación de una sentencia) y de súplica ya suprimidas.

que en cada causa debe haber para que la sentencia quede ejecutoriada.

La vigencia de esta Constitución duró hasta 1853, fecha en que Antonio López de Santa Anna fue destituido de la presidencia. La Revolución de Ayutla terminó con la anarquía protagonizada por Santa Anna, y en 1856 se convocó a un Congreso Constituyente que proyectó una nueva Constitución. En el Proyecto de esta Carta Magna se indicó por vez primera que nadie podría ser juzgado dos veces por el mismo delito. Ya en el texto de la Constitución de 1857, el número de instancias de los juicios criminales, quedó en tres:

Ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda abolida la práctica de absolver en la instancia.

Siñ embargo, durante el corto gobierno de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867), en el Estatuto Provisional del Imperio se instauró, en el artículo 19, que ningún juicio civil o criminal debería de tener más de dos instancias.

Al ser expulsado el gobierno extranjero por los liberales volvió a entrar en vigor la Constitución de 1857. Esta legislación no se modificó hasta 1916, cuando se convocó al Congreso Constituyente encargado de la elaboración de la nueva Carta Magna. Éste recuperó íntegramente el artículo que la Constitución de 1857 había asentado. Sin discusión alguna el texto se aprobó en la sesión del 3 de enero de 1917.



"Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia"



MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 23.—Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido modificaciones o adiciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

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 de Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.
- Código de Procedimiento Penal 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 de Amparo reglamentario de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936.

Comentario jurídico

Lic. Andrés Iglesias

La garantía que encierra este precepto de nuestra Ley Fundamental es una garantía individual más de la que goza todo individuo en los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, categóricamente señala que ningún juicio criminal debe tener más de tres instancias. La primera de ellas es la instrucción, o sea, el proceso mismo en donde una persona, por circunstancias especiales de su vida, se ve sujeta a una acusación que una autoridad judicial considera presuntamente cierta y sujeta a proceso por delito, y que termina con una sentencia liberatoria o condenatoria que puede ser apelada, en el primer caso, por el órgano del Ministerio Público, y en el segundo por apelación del sentenciado. La apelación puede darse en forma simultánea por ambas partes, es decir, por el Fiscal como por el procesado y por su defensa.

Una segunda instancia es la que se tramitará con las apelaciones interpuestas en tiempo y forma en los términos analizados anteriormente.

La tercera y última de las instancias a que se refiere el artículo 23 constitucional, sólo la puede promover y llevar a cabo el sentenciado que en Primera y Segunda instancias haya sido considerado penalmente responsable de uno o varios delitos. Esto es, que si la Sentencia condenatoria de Primera instancia es confirmada en todas sus partes, en Segunda instancia (los magistrados que conozcan del caso y que integren la sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia), éste sentenciado puede recurrir al Juicio de Amparo provocando así una Tercera y última instancia.

Siguiendo con la explicación ejemplarizada, si la sentencia de Segunda instancia se da revocando la sentencia condenatoria de Primera instancia, cabe señalar que el órgano del Ministerio Público no está facultado para interponer a nombre de la sociedad Juicio de Amparo buscando nuevamente la imposición de una pena para el que fue liberado

por el Tribunal Superior de Justicia. De igual forma, en el caso de haber apelado el Ministerio Público o Fiscal (considerando la sentencia condenatoria como benigna al ser liberado el sentenciado o al confirmársele la pena impuesta por el Juez Instructor), tampoco puede el órgano del Ministerio Público recurrir al Amparo.

Queda entonces claro, que la Tercera instancia en todo juicio de orden criminal es el Juicio de Amparo y que sólo el sentenciado puede abrir esta tercera y última etapa en Primera y Segunda instancias.

Este Juicio de Amparo, hasta antes de las reformas a nuestra Carta Magna y a la Ley de Amparo en especial, se terminaba ante la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sala respectiva, dependiendo de la materia que se tratara, ya fuera Amparo penal, Amparo civil, Amparo laboral y Amparo administrativo.

Hoy en día, los Tribunales Colegiados de Circuito son los que prácticamente se avocan a la Tercera y última instancia, o sea, que conocen de los amparos interpuestos como última instancia, reservándose la Corte de conocer sólo de amparos interpuestos contra leyes en que se impugnen vicios de anticonstitucionalidad.

Asimismo, el artículo 23 constitucional consagra la garantía de que nadie podrá ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio respectivo se le absuelva o se le condene.

El precepto vigente, cuya versión original no ha sufrido modificaciones, es reproducción textual del artículo 23 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, tomado, a su vez del artículo 24 de la Constitución de 1857.

La parte final del precepto constitucional comentado indica también que queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Los antecedentes históricos del artículo 23 de nuestra Carta Magna son los siguientes:

- El artículo 199 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.
- El artículo 68 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.
- La base séptima del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechada en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823.
- El artículo 34 de la quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.
- El artículo 109 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.
- El artículo 122 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.
- El artículo 113 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.
- El artículo 183 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos Decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.
- El artículo 61, Regla primera del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

- El artículo 25 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.
- El artículo 24 de la Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.
- El artículo 19 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865.
- El mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fechados en la ciudad de Querétaro el 10 de diciembre de 1916.

BIBLIOGRAFÍA

- BAZDRESCH, Luis. *Las Garantías Constitucionales*, 3a. ed., México, Trillas, 1987.
- BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 22a. ed., México, Porrúa, 1989.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. (Serie A: Fuentes B), Textos y estudios legislativos: 59.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo IV, México, Porrúa, 1987.
- ESQUIVEL Obregón, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho en México*, tomos I, II y III, México, Polis, 1938.
- FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*. 26a. ed., México, Porrúa, 1987.
- HERNÁNDEZ Rodríguez, Régulo. *Organización política, social, económica y jurídica de los aztecas*, México [s.e.], 1939.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, tomo IV, México, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura, Manuel Porrúa, 1978.
- MACLACHLAN, Colín M. *La justicia criminal del siglo XVIII en México, Un estudio sobre el tribunal de la Acordada*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976, (Sep-Setentas: 240).
- PALAVICINI, Félix. *Historia de la Constitución de 1917*, tomo I, México, Gobierno del Edo. de Qro. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- RABASA, Emilio y Gloria Caballero. *Mexicano: esta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, 1988.
- RAMÍREZ Fonseca, Francisco. *Manual de derecho constitucional*, México, PAC, 1988.

RIVERA Silva, Manuel. *El procedimiento penal*, México, Porrúa, 1985.

SANTOYO Toscano, Salvador. *Derecho y organización social de los aztecas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1937 (tesis de licenciatura).

SANTOYO Belmont, Antonio. *El derecho penitenciario en la historia de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1954 (tesis de licenciatura).

Esta obra se terminó de imprimir en el mes
de octubre de 1990 en los TALLERES GRÁFICOS
DE LA NACIÓN, Canal del Norte 80, C.P.
06280, México, D.F. Su tiraje consta de
20,000 ejemplares.