Bandolerismo en el siglo XIX. Una revisión legislativa

*Yanceli Verján Vásquez*¹

Presentación

Puede asegurarse casi sin temor a equivocarse, que el bandolerismo ha sido un fenómeno que han experimentado todas las sociedades en algún momento de su historia, en este sentido ha sido un fenómeno universal. Aunque sin ser exclusivo su desarrollo y presencia en sociedades precapitalistas, el bandolerismo se ve potenciado en periodos de graves crisis económicas, sociales y políticas.

Sin pretender extrapolar demasiado en posibles conclusiones sobre el bandolerismo mexicano, me permito para efectos de este artículo abordar el tema del bandolerismo desde una perspectiva quizá un poco alejada del que comúnmente suele tratarse, como lo es desde la historia social. En este caso, mi interés se centra en tener una aproximación al tema desde una perspectiva legal, esto es, realizar una lectura y análisis de las diferentes leyes y decretos que se dictaron para reprimirlo.

¹ Universidad Nacional Autónoma de México.

Creo que este tipo de acercamiento desde la ley, además de enriquecer y ampliar el estudio del bandolerismo que le corresponde como fenómeno social, nos permite también comprender los alcances y limitaciones de una colectividad, el modelo o modelos de sociedad al que se aspira, así como también los temores que le persiguen, esto en una realidad y momento históricos concretos. No menos importante, resulta que este tipo de análisis nos acerca, aunque sea de una manera parcial, por lo menos desde quienes las conciben o diseñan, al mundo de la criminalidad y el castigo. Así, ésta es tan sólo una mirada desde dónde se puede aproximar a un tema tan vasto y complejo que no se agota.

Antecedentes novohispanos

Para los gobernantes mexicanos del siglo XIX, la inseguridad en los caminos fue un asunto de gran preocupación, no sólo porque atentaba contra la propiedad individual, sino porque además afectaba las actividades cruciales relacionadas con el desarrollo de la nueva nación, como el comercio, la agricultura, la industria y, no menos importante, porque repercutía de manera negativa en la imagen que los extranjeros tenían del país, obstaculizando los proyectos que se preveían de colonización extranjera. En fin, estos y otros factores originados por la inseguridad constituían algunos de los obstáculos que retrasaban de alguna manera el desarrollo y consolidación del Estado.

Puede decirse que casi en todo el transcurso del siglo, existió un discurso en torno a las posibles causas del incremento de la inseguridad en los caminos y las soluciones que se le podían dar. Entre las causas que se argumentaban se cuentan, en primer lugar, la inestabilidad política y las grandes convulsiones armadas que protagonizaban cada cambio del poder; en segundo lugar la ausencia e ineficacia de las fuerzas coactivas para el restablecimiento de la seguridad; en tercer lugar, la falta de una buena administración de justicia y derivada de ésta, la lentitud de la justicia

ordinaria, la corrupción de los Jueces y la ausencia de una legislación penal uniforme; y en cuarto lugar, y no menos importante, la concepción heredada de la Colonia, que adjudicó a los indígenas y mestizos mexicanos una "propensión natural hacia la violencia y el desorden".²

Entre las soluciones, como ya se ha sugerido, se recurrió a la promulgación de leyes para contener este flagelo. Así, durante el siglo XIX, se dictaron alrededor de cuarenta leyes y/o decretos. De este total, veinticinco se promulgaron antes de 1867 y posterior a este año y hasta 1896, se sucedieron quince medidas más. En este sentido puede afirmarse sin excepción, que todos los gobiernos, independientemente de su filiación partidista o forma de gobierno que representaran —monarquía moderada, centralismo o federalismo—, recurrieron a este tipo de legislación para reprimir el bandidaje y, no menos cierto, para controlar a los enemigos o adversarios políticos.³

Debe señalarse que este tipo de legislación contemplaba penas muy severas, y tenía en común los procedimientos a que eran sometidos los bandidos, como el ser juzgados militarmente mediante juicios sumarios y la aplicación de la pena capital, lo cual nos recuerda, sin ir muy lejos, a las medidas tomadas en periodos anteriores, en particular las implementadas a partir de la creación del Tribunal de la Acordada en el siglo XVIII.⁴

Ahora bien, algo que no puede perderse de vista y, que quizá guarda relación con el grado de severidad y tratamiento especial que se adjudicó a perpetradores de los delitos de robo y asalto en caminos, tiene que ver con la concepción que se tenía de

2 MACLACHLAN, Colin M., *La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada*, México, SEP, Setseptentas, 1976, p. 54.

3 Este cálculo se hizo a partir de la revisión de todas las leyes contenidas en TÉLLEZ, Mario A. y LÓPEZ FONTES, José (comps), *La Legislación Mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*, México, SCJN, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, El Colegio de México, Escuela Libre de Derecho, 2004, CD-ROM, tomos del 1 al 33.

4 MACLACHLAN, *op. cit.*, Como señala este autor, la Acordada ofreció cierta eficacia a las autoridades coloniales, gracias a los métodos drásticos y expeditos que utilizaron para reprimir el bandidaje.

los caminos como una "servidumbre rústica" o como un sitio de servicio público. En este sentido "el que delinquía en una ruta abierta para dar servicio al hombre atentaba directamente contra la seguridad de los individuos que la usaban y por lo tanto merecía un castigo ejemplar".⁵

De antiguo, el robo en caminos ha sido considerado como un delito grave y fue diferenciado del hurto, aunque no exento, al depender de las circunstancias, de la venganza pública. Al respecto, en las *Siete Partidas*, para el delito del hurto⁶ se establecieron dos penas, una la del escarmiento hecho en los cuerpos como los azotes para que sufrieran pena y vergüenza, pero sin que se merecieran pena de muerte o mutilación de miembros,⁷ y la otra la de "pecho".⁸ En cuanto al robo hecho en caminos⁹ les estaba reservada la pena de muerte, que era extensiva también para los cómplices y encubridores.¹⁰

Esta connotación especial y tratamiento severo que se dio de antaño al delito de robo y en particular al robo en caminos—por lo pronto de la tradición hispana—,¹¹ no sólo se adaptó a la realidad de los territorios de la Nueva España, sino que además se heredó con algunos matices importantes a las nuevas circunstancias de México independiente durante buena parte del siglo XIX.

5 SOLARES ROBLES, Laura, *Bandidos somos y en el camino andamos. Bandidaje, caminos y administración de justicia en el siglo XIX. El caso de Michoacán*. Michoacán, Instituto Michoacano de Cultura, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999, p. 207.

6 Se define *furto*, como "malfetria que fazen los omes que toman alguna cosa mueble agena encubiertamente". *Partida 7a.*, título XIV, ley 1, tomado de RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., *Pandectas hispano-mexicanas*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, Serie A. Fuentes. B) Textos y estudios legislativos, núm. 21, vol. 3, p. 412.

7 *Ibidem Partida 7a.*, título XIII, ley XVIII, pp. 417-418.

8 Castigo en el cual el ladrón debe retornar la cosa robada pero en su valor triplicado, "es *pecho*: ca el que roba la cosa, es tenuto de la tornar con tres tanto, de mas de quanto podria valer la cosa robada". *Ibidem Partida 7a.*, título XIII, ley III., p. 412.

9 *Ibidem, Partida 7a.*, título XIII, ley I, p. 411.

10 *Ibidem, Partida 7a.*, título XIII, ley XVIII, pp. 417-418.

11 Además de la pena de muerte pública en la horca, el asalto en caminos, y en general el robo ejecutado con violencia no eran sujetos de indulto. A esta categoría también pertenecían, los crímenes como el de lesa majestad, el asesinato de un cura, la blasfemia, la sodomía, el incendio premeditado, el batirse a duelo, la falsificación, el fraude y resistir arresto. MAC LACHLAN, *op. cit.*, p. 134.

Como se señala en el *Diccionario* de J. Escriche —texto jurídico que recogió la tradición hispana pero adaptada a las leyes y circunstancias mexicanas y cuya vigencia se mantuvo en buena parte del siglo XIX—, el robo en los caminos pertenecía al carácter de "hurto calificado", por estar "acompañado de circunstancias agravantes", los cuales invariablemente estarían sujetos a pena de muerte. Pero no sólo se preveía la pena capital para los ladrones, sino también para aquellos que "diesen ayuda ó consejo para cometer el delito, ó los encubran en sus casas ú otros lugares". En este mismo sentido, este tipo de delitos no gozaban de derecho de asilo por parte de la Iglesia.¹²

Ahora bien, al detenernos un poco en la revisión y análisis de las leyes y decretos que se implementaron a lo largo del siglo XIX para reprimir los delitos de robo o asalto en camino —al que luego se sumó el del plagio—, se puede observar este rasgo de continuidad con el tratamiento penal que se dio en la etapa novohispana. En otros términos, dicha continuidad se manifiesta en la legislación heredada de la última etapa de la monarquía absoluta española, donde se asistió a una progresiva expansión de las facultades y competencias de la jurisdicción militar, en ámbitos del orden público interno y en actividades de policía y seguridad.¹³

La síntesis jurídica de esta ampliación de facultades se encuentra en las diversas previsiones recogidas en la *Novísima Recopilación* de 1805 y en las *Ordenanzas del Ejército* de 1768, cuyos efectos más significativos se tradujeron en la ampliación de las competencias de la jurisdicción militar, tanto en la persecución de "ladrones, contrabandistas y facinerosos" como en el conocimiento de dichos delitos, esto es, para ser procesados y juzgados por los tribunales militares.

En particular, en las previsiones contenidas en la *Novísima Recopilación*, se observa a partir de 1783 esta expansión de facultades del Ejército regular en la persecución y

12 ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense. Con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, Edición y estudio introductorio por María del Refugio González, México, UNAM, 1993, pp. 55 y 300.

13 BALBE, Manuel, *Orden público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 28.

modo de proceder contra "bandidos, salteadores de caminos y facinerosos",¹⁴ en las cuales se aprecia un tránsito que va desde el auxilio que deben prestar las tropas regulares a los justicias provinciales y viceversa,¹⁵ hasta la declaración clara y contundente que se formula en 1784 en la que se expresa como "una de las principales obligaciones de los Capitanes y Comandantes Generales de Provincia, la de conservar el distrito de su mando libre de ladrones, contrabandistas y facinerosos que perturban la quietud pública".¹⁶

Si bien, este tipo de disposiciones prevén que en los casos de los delincuentes aprehendidos por la fuerza armada pasaran a la jurisdicción ordinaria, no obstante se produce un cambio de gran trascendencia incluso de hondas repercusiones en el tratamiento del bandidaje en el siglo XIX. Este cambio tiene que ver con la tipificación que se hizo en 1783 del delito de "resistencia á la Tropa" extendiéndose también a los casos de resistencia hecha a los justicias, lo cual derivó que el conocimiento y tratamiento de estos delitos pasaran a la competencia exclusiva de la jurisdicción militar, mediante procesos judiciales seguidos por consejos de guerra ordinarios.¹⁷

Consecuente con lo anterior, debe resaltarse la distinción entre la competencia de la jurisdicción militar y la ordinaria, la cual viene a ser formulada por Real instrucción del 29 de junio de 1784. En ésta se establece claramente que los que hicieren resistencia a la tropa serían procesados y sentenciados por el consejo de guerra, en tanto los que no lo hicieran serían entregados a la justicia ordinaria.¹⁸ Esta distinción no

14 Concretamente en el libro 12, título XVII de la *Novísima Recopilación de las leyes de España, mandada por el Señor Don Carlos IV*, París, Librería de Don Vicente Salvá, 1846, t. 4, p. 581.

15 *Ibidem*, Ley 2, Real orden de 24 de mayo, y céd. del Consejo de 27 de mayo de 1783, pp. 581- 582.

16 *Ibidem*, Ley 5, Real instrucción de 29 de junio de 1784, p. 583. En la real cédula de julio de 1817, después que Fernando VII regresa al trono, esta idea se hace más latente y clara, cuando se afirma en ella, que "Estando destinada la fuerza armada militar no menos a restablecer y conservar la tranquilidad pública interior del Estado, que para defenderle contra los ataques exteriores", manda distribuir tropas en cada una de las provincias del reino, según la necesidad y proporción de cada uno, julio 10 de 1817, Real cédula de S.M. y Señores del Consejo..., en TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 1, pp. 492-495.

17 *Novísima Recopilación*, libro 12, título XVII, ley 3, por prag. de 19 de septiembre de 1783 y Real céd. de 24 de junio de 1784, p. 582; BALBE, *op. cit.*, p. 35.

18 *Ibidem*, *Novísima Recopilación*, ley 5, Real instrucción de 29 de junio de 1784, p. 583.

siempre fue respetada, pues en disposiciones más radicales todavía, haciendo caso omiso de ésta, la jurisdicción militar se arrogó la competencia exclusiva para juzgar y sentenciar a los reos aprehendidos por sus fuerzas. Ejemplo de lo anterior y que será definitivo para regir las posteriores leyes que se dictaron inmediatamente después del movimiento independentista, se encuentra en las reales órdenes de 1801, en donde se establece que "todos los reos, que se aprehendan por las partidas de tropa comisionadas en su persecución, y sean salteadores de caminos, se pongan á disposición de los respectivos Capitanes y Comandantes Generales, para que, procediendo militarmente contra ellos, se les juzgue en Consejo de Guerra ordinario de Oficiales", con inhibición de cualquier otro tribunal.¹⁹ Este tratamiento se extendía también para los cómplices.

De este modo, si antes de estas disposiciones los reos aprehendidos por las tropas eran llevados a la justicia ordinaria, paulatinamente se abrió paso a una mayor discrecionalidad de la jurisdicción militar en el conocimiento de estos delitos pertenecientes a la esfera común, lo que tendría una honda repercusión en la legislación y tratamiento penal contra salteadores no sólo en el periodo inmediatamente posterior a la Independencia, sino que es visible casi durante todo el siglo XIX. Esta herencia será definitiva, sobre todo si se tiene en cuenta la profunda huella que dejó la creación del fuero militar en Nueva España, el cual, en palabras de McAlister, fue "probablemente el factor más importante que influyó para que se creara la tradición pretoriana en México".²⁰

19 El Consejo de Guerra debía estar asistido por un asesor nombrado por los jefes generales. Las sentencias dictadas por el consejo debían ser enviadas al rey para su real aprobación. *Ibid*, *Novísima Recopilación*, ley 8, por órdenes de 30 marzo de 1801, y 10 de abril de 1802, p. 588.

20 McALISTER, Lyle, *El fuero militar en la Nueva España (1764-1800)*, trad. de José Luis Soberanes, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 34.

Las leyes contra bandidos en la primera mitad del siglo: 1823-1858

Como ya se comentó en páginas anteriores, desde inicios de la vida independiente de México y hasta 1896, año en que se tiene registro de la última ley de este tipo en el siglo XIX, se dictaron alrededor de cuarenta leyes. A pesar de la gran complejidad que representa el análisis de este conjunto de normas, por la variedad de disposiciones, como por los cambios y matices entre unas y otras, se pudo no obstante visualizar cuatro grupos que contienen características y connotaciones especiales y que guardan correspondencia con periodos de gran tensión política y social. Estos son: a) las dictadas entre 1823-1858; b) entre 1860-1867; c) entre 1869-1876 y d) entre 1880-1896.

En cuanto al primer periodo (1823-1858), que como es sabido, estuvo caracterizado por una constante agitación política y social derivado no solamente por el difícil proceso de definición de la vida política republicana entre federalismo y centralismo, sino además signado por la constante amenaza de invasiones extranjeras, la más dramática fue la invasión norteamericana. Podría decirse que es en este periodo en el que se mantiene un vínculo directo con la legislación heredada novohispana.

Para entender este rasgo de continuidad, basta por el momento ilustrarlo a propósito con una de las primeras leyes que se dictaron posteriormente al movimiento independista, esto es, la que se promulgó el 27 de septiembre de 1823 bajo el gobierno de Agustín Iturbide, la cual remitía directamente a la previsión ya citada de 1801.²¹

En ésta se dispuso que los "salteadores de caminos, los ladrones en despoblado y aún en poblado, si fueren aprehendidos por la tropa del ejército permanente [o por

21 Septiembre 27 de 1823. Decreto. *Que los reos de algunos delitos sean juzgados militarmente. Reglas para abreviar el despacho de las causas de los mismos reos, cuando san juzgados por la jurisdicción ordinaria*, en TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 1, pp. 676-677.

la milicia provincial o local] destinada expresamente a su persecución", serían "juzgados militarmente en consejo de guerra ordinario" con arreglo a lo "prescrito en la ley 8a., título 17, libro 12 de la *Novísima Recopilación*, cualesquiera que sea su condición y clase".²²

Esta ley además de enunciar el procedimiento que se daría a los reos aprehendidos por las fuerzas militares, también preveía el procedimiento que se seguiría en la jurisdicción ordinaria, la cual tenía un componente especial, pues los aprehendidos por autoridad judicial, por autoridad política o por cualquier clase de tropa en calidad de auxiliar de los primeros, serían juzgados conforme a otra ley, la del 28 de agosto del mismo año, ley que juzgaba las causas de conspiración extendiéndose también para los cómplices.²³

Básicamente esta última ley a que se hace referencia, buscaba abreviar los términos y tiempos del proceso judicial de los reos. En ésta se destacan tres elementos, a saber: en primer lugar, se cuentan como motivos suficientes para proceder al arresto, la sospecha y la fama pública, esta última asegurada por cuatro testigos contestes; en segundo lugar y a tono con lo anterior, para disponer al arresto no sólo eran competentes las autoridades judiciales, sino también "el Supremo Poder Ejecutivo, los jefes políticos y demás autoridades encargadas de la tranquilidad y seguridad pública"; y en tercer lugar; con el ánimo de abreviar el procedimiento, se dispuso que "las citas, careos y reconocimientos, notoriamente inútiles al descubrimiento de la verdad, se [omitirían] con arreglo a las leyes; y se [terminaría] el sumario tomando al reo confesión con cargas". De esta manera, se extienden para las causas de ladrones la simple sospecha o la fama pública, como elementos suficientes para proceder a la aprehensión, ya fuese por autoridades judiciales, militares o políticas. Este elemento tendrá una honda repercusión en la legislación posterior.

22 *Idem.*

23 Se exceptuaban a los que hicieran resistencia a la tropa, para lo cual también serían juzgados por los consejos de guerra.

Teniendo como punto de partida la ley del 27 de septiembre, en términos muy generales se puede decir, que en la legislación que se dictó posterior a ésta y por lo menos hasta 1854, se observan algunos rasgos característicos, como lo fue la tendencia a conservar la distinción entre la jurisdicción militar y la ordinaria, aunque con algunas variantes y modificaciones que fueron sufriendo con el tiempo.²⁴ Por otro lado, es de destacarse también, que en cuanto a la jurisdicción militar fueron claves los consejos de guerra ordinarios, asistidos por asesores letrados –generalmente Jueces de Distrito o Jueces de primera instancia–, en donde el último eslabón, a efectos de segunda revisión de las sentencias, pasó a manos del Tribunal Superior de Guerra. También debe mencionarse, que en la mayoría de las leyes que siguieron esta lógica, se estableció que los consejos de guerra se sujetarían en la imposición de las penas a las leyes comunes, además de prever el recurso de indulto.²⁵

Ahora bien, dentro de este mismo periodo, dos leyes deben mencionarse de manera singular, pues corresponden a dos momentos emblemáticos de la historia de la primera mitad del siglo XIX. Hablamos en primer lugar, de la ley que se implementó en circunstancias en que la dictadura santannista hizo presencia en 1853 y, en segundo lugar, la ley de 1857 promulgada por I. Comonfort, surgida del programa liberal del Plan de Ayutla.

En cuanto a la primera, caracterizada como una ley de mayor endurecimiento en el tratamiento a los ladrones, tenemos la ley del 8 de abril de 1853 dictada por Manuel María Lombardini, general de brigada y depositario del Supremo Poder Ejecutivo,²⁶ misma que fue puesta en vigor inmediatamente después, el 25 de mayo,

24 En algunas leyes, esta distinción no siempre fue explícita o de plano en algunas coyunturas especiales, se eximió la jurisdicción ordinaria en el conocimiento de las causas contra ladrones y salteadores.

25 Además de la ley del 27 de septiembre de 1823, también siguieron esta lógica, las leyes del 3 de octubre de 1825, 7 de septiembre de 1829, 29 de octubre de 1835, 13 de marzo de 1840, las del año de 1853 y la del 20 de julio de 1854.

26 Abril 8 de 1853, *Decreto del gobierno. Se sujeta a los ladrones a la jurisdicción militar*. TÉLLEZ Y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 6, pp. 358-359. Como muchas otras leyes que se dieron bajo las facultades extraordinarias en que se hallaban investidos los gobiernos, en los motivos que las justificaron se argumentaba que el aumento de los asaltos en caminos y poblados provenía de la "impunidad originada en gran parte de la demora que se [experimentaba] en los juicios ordinarios, por medio de los cuales no se [lograba] [...] el pronto castigo y la oportuna satisfacción de la vindicta pública ni el escarmiento de los malvados".

con el gobierno de Antonio López de Santa Anna aunque con importantes modificaciones, las cuales le imprimieron un carácter aún más drástico. Veamos algunos de sus rasgos más sobresalientes.

Básicamente, la ley del 8 de abril siguió el mismo modelo de las leyes que juzgaban a los ladrones militarmente. En este sentido se establecía que serían juzgados en consejo de guerra ordinario a los "ladrones de cualquiera clase" y sus cómplices que fueran "aprehendidos por la jurisdicción militar, por la fuerza armada, por la policía o por cualquier persona privada, exceptuándose de este tratamiento siempre y cuando estas mismas fuerzas obraran en "auxilio de los Jueces ordinarios"²⁷ para lo cual entonces pasaban a la jurisdicción ordinaria. Asimismo, se exceptuaban a los rateros ladrones, que serían "juzgados en juicio verbal por los tribunales de su fuero respectivo"²⁸ El procedimiento de los consejos de guerra fue esencialmente el mismo que siguieron las leyes de este tipo dictadas anteriormente, sólo que en ésta se especificó que las sentencias después que se recibiera la ejecutoria no podrían suspenderse por solicitud del indulto o por otro motivo.²⁹

Con base en esta ley, se hicieron algunas reformulaciones que le dieron mayor severidad al decreto de Santa Anna del 25 de mayo. Así por ejemplo, se suprimió la excepción que se había concedido a los reos aprehendidos "por fuerza que [obrar] en auxilio de los Jueces ordinarios", ampliando significativamente la esfera de competencia de la jurisdicción militar en el conocimiento de estos delitos. En consecuencia se modificó también sustancialmente el sentido de esta medida, pues en su artículo 2o. quedó establecido "que los salteadores de caminos que fueran aprehendidos infraganti, y los salteadores que aunque no hayan sido aprehendidos infraganti, hayan causado muerte o heridas graves en el asalto, [serían] juzgados en

27 *Ibidem* (art. 1o.), Las cursivas son mías.

28 Esta excepción se dio a partir de la ley del 29 de octubre de 1835.

29 Art. 11. Las leyes penales se aplicarán con todo rigor, y las sentencias se ejecutarán precisamente dentro de cuarenta y ocho horas después de que se reciba la ejecutoria, sin que puedan suspenderse por solicitud de indulto o cualquiera otro motivo.

juicio sumarísimo reducido a la comprobación del hecho y se les señala como pena la capital".³⁰

Esta disposición que se asemeja a las que se implementaron en la década de los sesenta —como se verá más adelante—, contiene una gran novedad, pues no sólo establece la distinción entre los aprehendidos *infraganti* o no, sino porque además se menciona de manera explícita y contundente el castigo impuesto, como lo era la pena de muerte para los casos referidos, mismos que no gozarían tampoco del recurso de indulto.

Otras modificaciones que importa resaltar, se hicieron en el mes de septiembre. En éstas se aclaró que todos los delitos de robo —incluyendo los hurtos o robos de ganados o bestias—, a excepción de los rateros, estarían sujetos a la jurisdicción militar. En cuanto al castigo, se sujetarían a las penas establecidas en las leyes comunes cuando no las tuvieran señaladas en la Ordenanza y, por último, se establecieron cargas a la población, pues se imprimió el carácter de responsables a los pueblos o haciendas más próximos al lugar donde se cometieran estos delitos.³¹ Es así, como en las leyes de 1853 se redujo significativamente el ámbito de la competencia de la jurisdicción ordinaria.

Veamos por su parte, la ley promulgada por Ignacio Comonfort en 1857, la cual quizá pueda ser vista como un claro intento por elaborar una ley de procedimientos en materia criminal, que llenaría de alguna manera la ausencia de un código penal uniforme.

En este sentido, son muy ilustrativas las palabras de Juan N. Rodríguez de San Miguel en su *Curia filípica mejicana*, quien al lamentarse por la ausencia de un Código Criminal para la República, comentaba lo que había sido hasta ese momento el

30 Para el juicio sumarísimo, se nombraría a "un oficial subalterno, para que verbalmente [expusiera] en favor del reo lo que estimare conveniente" (art. 5), mayo 25 de 1853. *Decreto del gobierno. Se sujeta a los ladrones a la jurisdicción militar. Ibid.*, t. 6, pp. 425-426.

31 Septiembre 15 de 1853, *Decreto del gobierno. Se sujetan los delitos de robo a la jurisdicción militar, Ibid.*, t. 6, p. 669.

gran desasosiego e incertidumbre generados por la diversidad de leyes y disposiciones, que en materia criminal retardaban el debido castigo de los delitos:

Leyes insuficientes, parciales y de circunstancias, son las únicas que hemos visto sancionarse; leyes que en lugar de hacer más expedita la administración de justicia en este ramo tan importante, la han obstruido, la han embarazado más y la han complicado de un modo asombroso; leyes, en fin que por su mala redacción, por falta de previsión y por la celeridad con que se han dictado, han venido a producir justamente el efecto que quisieron evitar.³²

De este modo se pone de manifiesto la ausencia de un cuerpo ordenado, unificado, al fin de un código penal que sólo se da tras un largo camino en 1871.

Por lo pronto no puede perderse de vista, que la ley ensayada en 1857 ya había sido anunciada en 1855 ante la necesidad de crear una ley que abreviara los procedimientos criminales en delitos de robo y homicidio.

En efecto, tras la victoria liberal que dio origen al Plan de Ayutla, se intentó sentar las bases y principios que regirían el Estado en adelante. Para ello como anticipo, se aprobó el programa administrativo del 22 de diciembre de 1855 suscrito por los Ministros y aprobado por el Presidente Ignacio Comonfort, en el cual se propuso la sanción del *Estatuto Orgánico de la República*, una ley de garantías individuales y, entre otras más, "una ley que [abreviara] los trámites de los procedimientos criminales en los juicios de robo y homicidio".³³ Producto de lo anterior, se promulgó el 5 de enero de 1857 la *Ley para juzgar a los ladrones, homicidas, heridores y vagos*.³⁴

32 RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan, *Curia filípica mejicana: obra completa de práctica forense, contenido además un tratado íntegro de la jurisprudencia mercantil*, prólogo de José Luis Soberanes Fernández, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1991, edición facsimilar de la 1a. edición de 1858, p. 370. Las cursivas son mías.

33 Ver, "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*, 23a. ed., México, Editorial Porrúa, 2002, pp. 499-517.

34 Enero 5 de 1857. *Ley para juzgar a los ladrones, homicidas, heridores y vagos*, en TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 8, pp. 330-342.

Para comenzar, diremos que esta ley está compuesta por ciento nueve artículos distribuidos en siete capítulos a saber: el primero sobre disposiciones generales; el segundo sobre la responsabilidad civil y del modo hacerla efectiva; el tercero del homicidio, circunstancias atenuantes y agravantes; el cuarto y quinto de los robos y los hurtos respectivamente; el sexto de los procedimientos y el séptimo de los vagos. Sin detenernos en cada uno de estos capítulos, haremos mención brevemente de aquellos que son de nuestro interés.

El primero de ellos resulta interesante, porque se especifica la responsabilidad criminal de los autores, encubridores y receptores en los delitos previstos en la ley, estableciéndose las penas según el grado de responsabilidad. Es de resaltar el artículo 6o., pues si bien no se da una definición del delito como tal, se infiere que "todos los delitos de que habla esta ley, se reputarán cometidos *voluntariamente*", a menos que se acrediten los siguientes casos: locura, mentecatez o imbecilidad, ser menor de diez años y medio, así como "que para la comisión del hecho" haya mediado "fuerza irresistible, o miedo insuperable" y, por último, embriaguez completa.

En el tercer capítulo, sobre el homicidio y las heridas, es de resaltarse el artículo 1o. que establece la pena capital al que matare a otro con premeditación, alevosía o si antecedía una recompensa o promesa de darla. En este último, el que recibiera o aceptara la recompensa también sería castigado con la pena de muerte en caso de verificarse el homicidio. También se tenían como circunstancias agravantes el ser ejecutado en despoblado, o de noche o con armas cortas de fuego.

En cuanto al capítulo cuarto sobre los robos, se distingue por un lado, el "robo con violencia en las personas" y, por el otro, "el robo con violencia en las cosas". Nos referiremos en este caso, al primero, pues se remite específicamente al cometido en cuadrilla, definido como aquel en que "hubiesen concurrido más de tres malhechores" (art. 42). En cuanto a los castigos, se establecía la pena de muerte a los cometidos en despoblado y en las circunstancias en que resultara homicidio, cuando se diera tormento, violación o resultara mutilación o herida graves (art. 38). También

serían castigados con esta pena los cabecillas o jefes de los salteadores, aun cuando en el asalto no concurriera alguna de las circunstancias anteriores (art. 39).

Consecuentemente, los robos cometidos en poblado y en las mismas circunstancias serían castigados con la pena de diez años de presidio.³⁵ En cuanto a los cabecillas sólo por serlo, tendrían esta pena, no obstante si incurrían en las circunstancias agravantes descritas, también eran castigados con la pena de muerte. En los demás casos, fuera de los descritos, los robos se castigarían de dos a cinco años de presidio según las circunstancias. En fin, pudiera decirse que lo estipulado en esta ley guarda muchas semejanzas con lo que más adelante estableciera para estos mismos delitos, el Código Penal de 1871.

Ya para terminar, es de resaltarse también el capítulo sexto, por cuanto establece los procedimientos para juzgar los delitos previstos en la ley. De esta manera se especifican los pasos, tiempos y responsabilidades que cada una de las autoridades judiciales debían seguir, desde los Jueces ordinarios, los de primera, segunda y tercera instancia, así como de los abogados defensores, entre otros.

Debe mencionarse, que en lo concerniente a los delitos que serían juzgados con la pena de muerte, se estableció que ésta no causaría ejecutoria inmediatamente. Para ello existiría un procedimiento que debía agotarse con la revisión de las sentencias en los juzgados de tercera instancia.³⁶

Así en general, con la anterior ley se configuró uno de los intentos más elaborados y orgánicos de la época por establecer una ley de procedimientos en materia criminal.

35 También se penaba con diez años de presidio, aquellos que hubieran cometido "este delito otras dos ocasiones con violencia en las cosas o en las personas, cualesquiera que hayan sido las demás circunstancias". (art. 41, numeral III)

36 Como se previene en el artículo 71, si la sentencia "no fuere de pena capital, causará ejecutoria siempre que confirme la de primera instancia. Más si fuere de pena capital, o revocatoria, pasará para su revista a tercera instancia".

Al parecer, la lucha política del momento pospuso indefinidamente su vigencia hasta caer en el olvido, pues ninguno de los gobiernos que se sucedieron la puso en vigor o, tal vez sus procedimientos no fueron tan breves que resultaban engorrosos para castigar a los enemigos de la facción gobernante en turno, como a las bandas de asaltantes que parecían proliferar en cada coyuntura de crisis política e institucional. Por ello, en la década siguiente se continuó optando por leyes aisladas, circunstanciales y en todo caso, bajo el predominio de las formas militares.

Las leyes contra bandidos: 1860-1867

En efecto, a excepción de la ley de 1857 antes mencionada y que tuvo poca o nula resonancia, las leyes y decretos que le siguieron poseen disposiciones que tendieron a hacerlas aún más estrictas en su componente militar. Se está en presencia de un contexto en que se sucedieron sin descanso una nueva lucha interna entre facciones liberales y conservadoras,³⁷ la invasión francesa y los destrozos que dejó ésta en los primeros años de la Restauración. En este sentido se entiende la diversidad de medidas extraordinarias que se implementaron, cada una con sus matices y procedimientos característicos, así por ejemplo, algunas en que se recurre a los consabidos consejos de guerra ordinarios, como en otras, en que se abandonaron incluso las formalidades de los mismos consejos.

Tal es el caso de la circular del 12 de marzo de 1861 dictada bajo la presidencia de Benito Juárez, en la cual se daba facultades a los gobernadores "para que a todo ladrón cogido infraganti delito", se mandara fusilar, "dando parte de haberlo

37 Sin olvidar que durante la Guerra de Reforma, en el breve interregno del gobierno conservador de Félix Zuloaga, reorganizó diferentes fuerzas armadas destinadas para la persecución de las fuerzas juaristas y bandas de ladrones. Mecanismos que fueron alternados y complementados con disposiciones que sentenciaban a los conspiradores como delincuentes comunes. Ver, Archivo General de la Nación (en adelante AGN), fondo Gobernación, caja 465, expediente 7. Decretos y circulares. Tranquilidad pública; Caja 467, Exp. 11. Decretos y circulares. Tranquilidad pública, Exp. 24. Decretos y circulares. Tranquilidad pública; Caja 457, Exp. 9. Decretos y circulares.

verificado". También se dispuso la misma suerte para aquellos aprehendidos contra quienes existiera "fundadas presunciones" de ser ladrón o bandido, bastaba para ser pasados por las armas, la formación de un acta en la que declararan "dos personas idóneas y de conocida probidad".³⁸

Como algunos gobiernos que le antecedieron, en la exposición de motivos de esta circular se recurrió a los argumentos que justificaban los procedimientos extrajudiciales para juzgar a los ladrones, pues el gobierno "separándose de los conductos y trámites establecidos por las leyes", lo hacía en virtud no sólo de las amplias facultades con que se hallaba investido, sino por la "necesidad del momento" y la obligación que tenía de "salvar a la sociedad". Más aún, se aclaraba que dichas disposiciones serían transitorias y quedarían "sin efecto tan luego se [determinara] la perfecta administración de justicia".

No debe perderse de vista que dicha circular que fue posteriormente puesta en vigor en abril de 1867, también sería retomada junto con el decreto del junio 3 de 1861 contra plagarios³⁹ en la formulación de la ley del 13 de abril de 1869.

En este mismo grupo, encontramos la ley del 25 enero de 1862 o *Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales*, dada en el contexto de la inminente invasión europea.⁴⁰ Esta ley que ya había sido formulada en diciembre 1856 dirigida exclusivamente contra los conspiradores,⁴¹ fue retomada entonces en uno de los momentos más críticos previos a la invasión francesa. En este sentido se dictó por la urgente necesidad de defender ante propios y externos la integridad

38 Marzo 12 de 1861, *Circular de la Secretaría de Guerra. Faculta a los gobernadores para que manden fusilar a los ladrones cogidos infraganti y a los bandidos que expresa*, en TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 9, pp. 112-113; AGN, fondo Gobernación, legajo. 1436, exp. 6/1861, "Circular del 12 de marzo de 1861".

39 Junio 3 de 1861, *Decreto del Congreso. Declara quiénes cometen el crimen de plagio y cómo deberán ser juzgados*, en TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 9, pp. 226-227.

40 Enero 25 de 1862. *Decreto del Gobierno. Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales*. *Ibid.*, t. 9, pp. 367-371.

41 Diciembre 6 de 1856. *Decreto del gobierno. Ley para castigar los delitos contra la nación, contra el orden y la paz pública*. *Ibid.*, t. 8, pp. 311-319.

de la República, ampliándose a los delitos contra las garantías individuales lo cual representa una gran novedad.

Así, en el artículo 4o. se especifican los delitos contra las garantías individuales, a saber:

- I. El plagio de los ciudadanos o habitantes de la República para exigirles rescate. La venta que de ellos se haga o el arrendamiento forzado de sus servicios o trabajo.
- II. La violencia ejercida en las personas con objeto de apoderarse de sus bienes y derechos que constituyan legítimamente su propiedad.
- III. El ataque a las mismas personas a mano armada, en las ciudades o en despoblado, aunque de este ataque no resulte el apoderamiento de la persona o de sus bienes.

Es decir, se integraron en el artículo 4o. los delitos contra la seguridad pública y la propiedad, que al igual persiguieron todas las leyes precedentes. Asimismo, se recoge de la tradición en este tipo de medidas, los consejos de guerra ordinarios para procesar y enjuiciar a los reos de estos delitos, aunque con algunos matices y novedades que la hicieron particular en su especie.

Consecuente con su marcado carácter marcial se estipuló, que la "autoridad militar" sería la "única competente para conocer de los delitos especificados en esta ley". Aquí, la ampliación y exclusividad de la jurisdicción militar se muestra sin ambages, pues tan luego la autoridad militar tuviera conocimiento de cualquier tipo de delito de los que se trataban, bien por medio de fama pública, por denuncia o acusación entre otros, procedería a instruir la averiguación con arreglo a la Ordenanza General del Ejército y a la ley del 15 de septiembre de 1857. Posteriormente cuando la causa tuviera estado, se vería en consejo de guerra ordinario, independientemente de la categoría, empleo o comisión del procesado.

De lo anterior es importante resaltar, que con respecto a otras leyes precedentes en que se previeron los consejos de guerra ordinarios para enjuiciar a este tipo de reos, casi sin excepción se había estipulado que los consejos estarían asistidos por

asesores letrados, pero además, que los castigos impuestos por éstos se ajustarían a las leyes comunes. De allí el cambio que se presenta con la nueva ley, pues además de regirse por la ordenanza del Ejército, los asesores que debían asistir a los consejos de guerra serían militares nombrados por el gobierno⁴² de acuerdo con la mencionada ley del 15 de septiembre, pues éstos eran "los verdaderamente responsables por las consultas que dieren".

En cuanto a las penas, se imponía la capital aclarándose, por otro lado, que los aprehendidos *in fraganti* delito después de "identificadas sus personas", serían ejecutadas acto continuo, es decir, no estarían sujetos a los procedimientos del consejo de guerra. Es así, como se rompe con una tradición en este tipo de leyes, pues además de regirse por la ordenanza del Ejército, los asesores que debían asistir a los consejos de guerra serían militares nombrados por el gobierno.

La severidad de los castigos también se extendía a los receptores de los robos en despoblado y poblado, se establecía para los primeros la pena de muerte y para los segundos la de seis años de trabajos forzados,⁴³ y ya para concluir, no sobra decir que en ninguno de los casos previstos por esta ley era admisible el recurso de indulto.

Como puede entenderse, este tipo de leyes junto con otras medidas de tipo gubernativo, reflejan las condiciones de emergencia que se estaban viviendo en el país, de un lado, la inminencia de la invasión francesa, de otro, una guerra sin tregua entre facciones liberales y conservadores y, al amparo del desorden y la crisis, un aumento en los índices de los robos, asaltos y plagios. Poco se pudo hacer para contener la inseguridad, ni las leyes de carácter tan marcadamente marcial, ni la recién creada Policía Rural.⁴⁴

42 Podrían ser asesores los comandantes militares, los generales en jefe y en los lugares donde no los hubiere, harían sus veces los gobernadores de los Estados (art. 6).

43 Artículos 27, 28 y 29.

44 AGN, Fondo Gobernación., leg. 1436, exp. 6/1861, "Creación de cuatro cuerpos rurales", 6 de mayo de 1861.

Con respecto a esta última, fueron grandes los obstáculos y poco el tiempo que tuvo Juárez para ensayar la policía rural que había creado. Los cuatro cuerpos que se formaron, concentrados especialmente en las labores de pacificación bajo el mando de oficiales militares, parecían insuficientes para dar seguridad en los caminos y en las poblaciones y, antes de que se produjera la invasión francesa, el Ministro de Guerra amalgamó los rurales existentes con el ejército regular. Como comenta Vanderwood, al respecto del origen y composición de esta fuerza "muchos de los miembros [de la primera policía rural] volvieron a sus actividades de guerrilleros y/o salteadores y, al terminar la intervención surgieron en el panorama del país como héroes nacionales, algunos sin dejar de ser bandoleros".⁴⁵

Por su parte, las nuevas autoridades de inmediato reaccionaron con otras medidas de corte extraordinario, para hacer frente a las facciones republicanas como al también sempiterno problema de las bandas de ladrones. En este sentido, antes de la llegada del nuevo emperador, el mariscal Forey jefe del cuerpo expedicionario francés promulgó un decreto en junio de 1863,⁴⁶ que puso en vigor las cortes marciales para reprimir los "atentados contra las personas y las propiedades" ejecutadas por bandas de malhechores, lo cual no escondía un fin político para reprimir las fuerzas regulares y de guerrillas del bando republicano. Como todas las medidas de este tipo, se argumentó la ineficacia e insuficiencia de las leyes comunes para reprimir estos delitos.⁴⁷

Aunque no se encuentra evidencia de otras medidas o leyes de corte extraordinario que se hayan implementado para el mismo fin en lo que restó del Segundo

45 VANDERWOOD, Paul, *Los rurales mexicanos*, México, FCE, 1982, p. 44.

46 Junio 20 de 1863. Decreto. Malhechores que se declaran fuera de la ley, en ARRILLAGA, Basilio J., *Recopilación oficial completa y correcta de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias del Poder Supremo del Imperio mexicano y de otras autoridades que se consideran de interés común*, México, Imprenta de A. Boiz a cargo de M. Zaragoza, 1863, t. 1, p. 32.

47 Las cortes marciales—investidas de facultades discrecionales—, estarían conformadas por un oficial superior como presidente; dos capitanes que fungían como Jueces; un oficial relator y un sargento actuario como estrados, además de contar con un intérprete. Los acusados tendrían derecho a un abogado defensor. En cuanto a las sentencias emitidas por aquellas, se darían por mayoría absoluta de votos, no tendrían apelación y serían ejecutadas dentro de las veinticuatro horas siguientes a la conclusión del juicio. En este decreto no se especifican las penas.

Imperio, empero no debe desconocerse que para las autoridades imperiales el tema de la seguridad pública fue un asunto real al que no se le dejó de prestar atención.⁴⁸

Ahora bien, en vísperas de la victoria nacional, pero todavía en medio de la lucha armada, se dictaron las dos últimas medidas de parte del bando republicano. Así tenemos que a unos meses de la entrada triunfal a la capital por parte del ejército constitucionalista encabezado por Porfirio Díaz, siendo éste general en jefe del ejército de oriente, expidió el decreto del 27 de abril de 1867,⁴⁹ en el cual se dispuso a semejanza de otras, la pena de muerte para los delitos de homicidio, incendio, estupro con violencia y robo. Al respecto de esta última, no deja de llamar nuestra atención la definición que se le dio, al expresar que se reputaba por robo, "cualquier ocupación de bienes, ejecutada *sin orden previa del general en jefe*, sea cual fuere el pretexto que para ellos se alegue".⁵⁰

Y, ya para cerrar este periodo, a un mes exactamente y ante la consulta que se hizo al Ministerio de Justicia sobre si en los casos de "robo" debía estimarse la circular de 12 de marzo de 1861 o la ley general de 25 de enero de 1862, se resolvió por la primera, pues:

Tomando en consideración que actualmente está en práctica en algunos Estados la circular de 12 de marzo de 1861, y que la necesidad de reprimir el delito de robo con toda prontitud y severidad, requiere que continúe observándose donde lo

48 Muestra de ello, fue la creación de la Guardia Rural del Segundo Imperio en 1865, que en sí mismo constituye un ejemplo por establecer una fuerza controlada y monopolizada por el Estado, sin olvidar que con la llegada de Maximiliano se decretaron además los estatutos definitivos de la Guardia Municipal, la Fuerza de Seguridad Pública y la vasta *Ley sobre la Policía General del Imperio* que, como afirma Arturo Yáñez, no tiene paralelo en la historia de la policía en México. YAÑEZ ROMERO, José A., *Policía mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Plaza y Valdés, UAM, 1999, p. 161. Sobre el Segundo Imperio, ver, PANI, Erika, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México, Instituto Mora, 2001.

49 Abril 27 de 1867. *Decreto del general en jefe del Ejército de Oriente. Los ladrones, homicidas y estupradores serán castigados con la pena de muerte*, en TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 10, pp. 11-12. Ésta tuvo vigencia hasta el mes de agosto del mismo año.

50 A diferencia de los homicidas e incendiarios que serían juzgados en consejo de guerra ordinario, los ladrones aprehendidos infraganti serían ejecutados inmediatamente por los jefes políticos de los distritos. Las cursivas son de la autora.

está ya la expresada circular, y aún que se haga extensiva a los Estados donde no se está practicando, así se ha servido acordarlo el presidente, debiendo durar la observancia de esta disposición, por solo el tiempo que se tarde en expedir una ley especial respecto de ladrones.⁵¹

Ley especial que vino a promulgarse finalmente en abril de 1869 después de varias consultas, debates y proyectos.

Hasta aquí, las leyes representativas de los dos primeros grupos y que abarcan un poco más de la segunda mitad del siglo; éstas nos revelan en un primer lugar, como ya se ha mencionado, una tendencia progresiva y expansiva de las facultades de la jurisdicción militar en el conocimiento de las causas de ladrones.

Se puede constatar en términos muy generales, que desde la primera ley de 1823 hasta poco antes de la dictadura de Santa Anna, las leyes establecieron ciertas circunstancias y condiciones básicas que definieron la competencia de las dos jurisdicciones —la ordinaria y la militar—, como en el caso ya comentado de si la aprehensión era realizada en flagrancia o no, o si ésta era verificada exclusivamente por la tropa o por las autoridades civiles (aunque auxiliadas por las primeras). Debe resaltarse entonces, que esta tendencia que se origina en la misma legislación novohispana, reconoció, compartió o, mejor, no arrebató completamente de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de estas causas que de antiguo le pertenecían.

Ahora bien, la tendencia hacia una mayor expansión de las facultades de la esfera militar llega a su punto máximo o más crítico, en los años de 1853 a 1862 y, posteriormente como se acaba de ver en 1867, en donde se hace visible no sólo un mayor predominio de ésta, sino que llega hasta casi su exclusividad, arrebatando o haciéndose incompatible con la ordinaria en el conocimiento de estos delitos.

51 27 de mayo de 1867, *Resolución del Ministerio de Justicia. Declara vigente la circular de 12 de marzo de 1861 sobre ladrones*, *ibid.*, t. 10, p. 16. Se aclaraba también de manera escueta y general, que solamente en los casos de "robo" estarían sometidos al conocimiento de la autoridad militar, en tanto que los "hurtos, abusos de confianza, estafas y fraudes, [debía] estarse a lo dispuesto en la legislación común a cerca de cada uno de esos delitos".

De esta manera, el contenido de dichas leyes nos da cuenta de las circunstancias críticas por las que atravesaba la nación, en un contexto donde está aún por definirse la forma de gobierno y las instituciones del Estado. Se suceden por entonces la dictadura de Santa Anna, la Guerra de Reforma, la invasión francesa y la guerra por el restablecimiento de la República liberal. En particular, ante la inminencia de la invasión francesa que puso en riesgo la "existencia de la nación misma", conllevó a que se concentrara toda la energía y todos los poderes en el gobierno encabezado por Benito Juárez, quien desde entonces gobernó investido de facultades extraordinarias de manera casi permanente.

En dichas circunstancias de peligro y de gran inestabilidad política, podría decirse entonces, que las garantías del individuo no eran nada, la sociedad y la existencia misma de la nación lo eran todo. De allí, que los derechos del hombre y su garantías quedaran supeditados a los derechos de la sociedad. Y no es, que no existiera una declaración de los primeros,⁵² pero como se recordará también, poco después de ser proclamada la Constitución de 1857 se declara su inobservancia al ser suspendida formalmente por Comonfort, dejando así sin efecto, los principios liberales y las garantías individuales en ella consignados.

Con la derrota política y militar del Segundo Imperio, las instituciones liberales y con ellas, las garantías proclamadas por la Constitución de 1857 se restablecen, no obstante que casi inmediatamente a su restablecimiento, se inaugura una nueva etapa normativa. Nos encontramos entonces con la legislación del tercer y cuarto grupos que abarca todo el periodo de 1869 a 1896, las cuales tendrán un cambio sustancial en su formulación pues, aunque heredan algunos elementos de las leyes que le preceden, en éstas se enuncian las garantías que se suspenden a los procesados de los delitos de asalto en camino y plagio y, posteriormente de los asaltantes de las vías férreas.

52 No es desconocido que en todo este periodo, las diferentes cartas constitucionales —la de 1824, 1836, las Bases Orgánicas de 1843— previas a la Constitución de 1857 ya habían establecido algunas disposiciones relativas a los derechos del hombre, así como algunas garantías procesales.

Por lo anterior, estas leyes merecen una atención especial pues, precisamente su formulación y puesta en práctica generó un debate por lo pronto a nivel parlamentario, que puso en el centro de la discusión la observancia o no de los principios liberales de la Constitución de 1857, entre éstos quizá los más importantes, las garantías individuales consagradas en aquella Carta Magna. A continuación se planteará algunos de los rasgos más importantes de estas leyes.

Legislación penal contra bandidos: 1869-1896

Para pocos es desconocido que, con la derrota de Maximiliano la situación de inseguridad en los caminos empeoró, pues dada la difícil situación económica del país que habían dejado los más de cuatro años de guerra contra la Intervención, el presidente Juárez tuvo que licenciar a más de cuarenta mil soldados, de los cuales sólo algunos fueron absorbidos por las policías estatales y rurales, así como en las guardias nacionales, dejando otro tanto, que sin poder ser canalizados hacia los sectores productivos por la misma ruina económica del país, pasaron a "engrosar las cuadrillas de bandoleros que desde tiempos inmemorables infestaban los caminos de México".⁵³

No sólo el incremento de los asaltos en caminos y poblados había tomado proporciones escandalosas, según las crónicas de la época, sino también el aumento de los casos de plagio. Por ello se suscitaron muchas denuncias de particulares y de la prensa escrita, que acusaban al Presidente Juárez de debilidad, falta de energía e iniciativa para controlar la grave situación de inseguridad que se había incrementado desde la caída del Segundo Imperio.

Para dar respuesta a estas exigencias, entre los meses de diciembre de 1867 y enero de 1868 al iniciar el primer periodo de sesiones del Congreso, empezaron a desarrollarse

53 ROEDER, Ralph, *Hacia el México moderno. Porfirio Díaz*, t. 1, México, FCE, 1981, pp. 31-32.

y discutirse los primeros proyectos para este objeto, el cual se materializó con la Ley contra salteadores de caminos y plagiarios del 13 de abril de 1869,⁵⁴ misma que se mantuvo vigente ininterrumpidamente hasta 1876.

Un hecho que debe ser rescatado y que ilustra muy bien la postura de una parte de la clase política de la época ante la necesidad de formular mecanismos para remediar la inseguridad en los caminos, la resume muy bien el entonces Ministro José María Iglesias al presentar el proyecto de ley contra salteadores y plagiarios, el 19 de diciembre de 1868.

En un tono optimista, el Ministro presentaba como satisfactoria la situación por la que atravesaba el país. Según esto, la paz se hallaba afianzada, las instituciones republicanas se habían consolidado y ya se habían planteado algunas mejoras materiales. Sin embargo, tal apariencia armónica, contrastaba con el incremento y la frecuencia con que se presentaban los delitos de robo y plagio —en especial este último—, por lo cual era urgente la necesidad de proveer los medios y mecanismos para hacer frente a estos males que estaban aniquilando todos los ramos de la riqueza pública.⁵⁵

De esta manera proponía dos tipos de arbitrios, que en combinación surtirían los mejores efectos para el restablecimiento de la tranquilidad y la seguridad pública: por un lado los de tipo "preventivo", a los que ubicaba desde luego a las fuerzas para la seguridad y custodia de los caminos⁵⁶ y, por otro, los de tipo "represivo" la ley de suspensión de garantías. En palabras del Ministro, la sola implementación de los mecanismos preventivos no serían suficientes por sí mismos, "por lo extenso y

54 TOVAR, Pantaleón, *Historia Parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1874, t. 4, sesión 10 de abril de 1869; 13 de abril de 1869. *Ley para castigar a los plagiarios y salteadores*, en TELLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 10, p. 568.

55 *Ibidem*, tomo 3, Sesión, 18 de diciembre de 1868, p. 808.

56 En cuanto a este rubro, lo más importante del proyecto incluía el aumento de la partida a la Policía rural, así como una serie de disposiciones que obligaban a todas las autoridades estatales, incluyendo a particulares, a contribuir en la seguridad de sus respectivas demarcaciones.

despoblado [del territorio mexicano], [por] las terribles instigaciones de la miseria y [por] los no menos poderosos estímulos de la inmoralidad"; como tampoco lo eran de manera aislada los represivos, "por la inseguridad y *poca eficacia del castigo*, a lo cual se [agregaría] la conveniencia [...] de aplicar el principio de que, es siempre preferible prevenir los delitos a tener que refrenarlos con la pena legal".⁵⁷

De esta manera, los mecanismos de carácter "represivo" fungen como complemento de los medios "preventivos" dadas las dificultades de estas últimas para restablecer la seguridad, pero no menos importante, porque como para muchos políticos de la época, el incremento de los delitos tenían un cobijo seguro ante una mal entendida concepción de la legalidad y el castigo, lo cual aprovecha para pronunciarse en contra del mal uso que se venía haciendo del recurso de amparo.

De esta manera, la ley de suspensión de garantías que proponía se justificaba en aras de obtener la "celeridad en los procedimientos y la seguridad en la aplicación de la pena", pero aún más determinante en sus argumentos para justificarlas —pese a la gravedad que según él revestían—, era cuando afirmaba que "ni por un momento debe olvidarse que hay *enfermedades* imposibles de curar, si no es por medio del cauterio".⁵⁸ Esto último recuerda la concepción organicista de la sociedad que veía el delito como una enfermedad y que no encontraba otra solución que el recurso a la "cirugía social", tantas veces apelada por los seguidores de la antropología criminal.

Es así, como el Ministro de Gobernación fundó las bases del proyecto, quedando en su propuesta de manera articulada tanto medios preventivos (fuerzas de seguridad) como represivos (suspensión de las garantías).

Un elemento que no puede pasarse de soslayo tampoco, es que entre los meses de agosto de 1867 y mayo de 1868 se emiten una serie de comunicados y circulares por

57 *Ibidem*, pp. 808-809. Las cursivas son de la autora.

58 *Ibidem*, p. 812. Las cursivas son de la autora.

parte del Gobierno Federal, en el sentido en que una vez restablecidos los poderes constitucionales, ningún gobierno estatal podía arrogarse —en un mal entendido concepto de soberanía interna—, la facultad de suspender las garantías constitucionales en sus propios territorios. Y es que en efecto, varias legislaturas estatales ante el aumento de las partidas de asaltantes de caminos, promulgaron sus propias leyes suspendiendo algunas de ellas.

Ante estas iniciativas particulares, fue preciso recordar a los gobernadores que no podrían "suspender las garantías individuales por providencias que se contraigan a personas determinadas, sino sólo por prevenciones generales que se dicten con arreglo a la ley respecto de algún lugar o lugares, en caso de perturbación o grave peligro de perturbación de la tranquilidad pública" y, en todo caso, dando cuenta al Gobierno Federal.⁵⁹ Es decir, a ninguna autoridad estatal le competía elaborar leyes especiales y menos suspender algunas garantías constitucionales con objeto de restablecer la seguridad en sus territorios, para lo cual era competencia exclusiva del Ejecutivo, pues como más adelante aclaraba citando el artículo 29 constitucional, sólo el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, podía suspender las garantías otorgadas en la Constitución.⁶⁰

Es así como las leyes que se dictaron contra salteadores y plagiarios se van a sustentar bajo el precepto de este artículo constitucional, que concede al Ejecutivo la facultad de suspender las garantías constitucionales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que pusiera en peligro o conflicto a la República.

Ahora bien, como rasgos característicos de esta ley, se tiene que en su primer artículo se especifican las garantías que se mandaban suspender, como lo eran la

59 Agosto 14 de 1867, *Ministerio de Relaciones. Decreto. Facultades a los gobernadores*; abril 12 de 1868, *Ministerio de Gobernación. Circular. Declara que restablecido el orden constitucional deben respetarse las garantías individuales*, en TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 10, pp. 56-57 y pp. 298-300.

60 Mayo 27 de 1868. *Ministerio de Gobernación. Circular sobre garantías individuales que no pueden ser suspendidas por las legislaturas de los Estados*, *ibid.*, t. 10, pp. 329-331.

primera parte del artículo 13, la primera del artículo 19 y los artículos 20 y 21. Es decir, las garantías que establecían que nadie podía ser juzgado por leyes ni por tribunales especiales; las garantías otorgadas a los acusados y, aquella en la que se preveía que para la aplicación de las penas, era exclusiva la autoridad judicial. Debe señalarse, que estas suspensiones se mantuvieron textualmente a lo largo de todos los años en que se implementaron las leyes.

Otro de los elementos importantes a señalar, tiene que ver con la forma de juzgar y procesar a los ladrones y plagiarios. En este sentido, al declarar la vigencia de la circular del 12 de marzo contra ladrones y el decreto del 3 de junio de 1861 contra plagiarios —como ya se hizo mención anteriormente—, se dispuso que los reos capturados en delito flagrante serían pasados por las armas,⁶¹ en tanto que los no aprehendidos en el acto de cometer el delito, serían juzgados sumaria y verbalmente por los agentes de la fuerza aprehensora, que bien podrían ser las autoridades políticas de los distritos o los jefes militares, ya fueran federales o estatales. Para estos últimos, el término del juicio no podría pasar de tres días, tiempo en el que los acusados podían presentar las pruebas y defensas conforme a su derecho y tiempo en el que se dictaría la sentencia, la cual no admitiría recurso de ninguna clase.

Básicamente podría decirse que este procedimiento se siguió en la mayoría de las leyes, en el sentido que mantuvo la distinción entre los aprehendidos en delito flagrante, a los cuales se les aplicaría la pena de muerte y, los que no eran capturados en flagrancia —incluso para los encubridores y cómplices como se amplió en leyes posteriores—, quienes serían sujetos a juicios sumarios y verbales por parte de las autoridades ya enunciadas.

Sin embargo, poco después de publicada la ley de 1869, comenzaron a darse los primeros cambios, cuyo objeto consistía en morigerar los excesos y evitar un uso

61 A partir de 1870 en adelante —sin volverse a hacer mención a la circular y al decreto de 1861 contra ladrones y plagiarios respectivamente—, quedó establecido que los aprehendidos en el acto de cometer el delito, serían castigados con la pena capital sin más requisito que el levantamiento de una acta por el jefe de la fuerza aprehensora, en la que se haría constar el hecho de haber sido capturados en flagrancia y la identificación de sus personas.

arbitrario de la misma. Estos cambios se tradujeron en la inclusión del recurso del indulto, especificando las autoridades que debían conocer de los mismos.⁶² Además de ajustar el indulto y la conmutación de las penas de acuerdo al Código Penal de 1871 (a partir de la ley de 1872), se fueron ampliando los términos para la substanciación de los juicios, los cuales pasaron de tres a quince días, manteniéndose este plazo hasta la última ley que se dictó.⁶³

A tono con lo anterior, no puede perderse de vista el *Reglamento de la Ley de Salteadores y Plagiarios* que acompañó la ley una vez que fue publicada en 1869.⁶⁴ Este reglamento de diez y nueve artículos se presentó como un conjunto de medidas de carácter coactivo con miras a prevenir y reprimir estos delitos. En este sentido, estableció una serie de obligaciones a las autoridades políticas, militares y habitantes en general para tal objeto, que de no ser seguidas acarrearían penas de cárcel y multas. Pero quizá lo más sugerente de este reglamento es que estableció una suerte de límites y controles a las autoridades encargadas de hacer ejecutar la ley, esto ante el riesgo latente a que daba pie para cometer excesos y abusos por parte de aquéllas. Así, en su último artículo, se especificaron las violaciones o extralimitaciones que constituirían casos de grave responsabilidad, ampliadas en 1886.

De esta manera, con el reglamento se intenta poner ciertos candados al poder arbitrario y discrecional que pudieran ejercer las autoridades y en consecuencia limitar su aplicación a los delitos estrictamente fijados en ella. En este sentido debían seguirse también los tiempos y procedimientos establecidos, a fin de comprobar los delitos y garantizar los derechos de los acusados, aún en los reducidos márgenes que disponían para ello.

No obstante lo anterior, al posibilitarse la creación de tribunales especiales, al crear leyes especiales o de *circunstancias* como la ley en mención y, al suspender

62 Véase en TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 10, pp. 689, 695, 715, 766-767; t. 11, pp. 185-186.

63 En la ley de mayo 23 de 1872 se amplió a 8 días y a partir de la del 3 de mayo de 1873 se amplió a 15 días. *Ibid.*, t. 12, pp. 200-201 y 443-444.

64 30 de abril de 1869, *Ministerio de Gobernación. Reglamento de la Ley de Salteadores y Plagiarios. Ibid.*, t. 10, pp. 579-582.

las garantías del acusado, se contravino drásticamente con los principios liberales de la libertad individual, la igualdad jurídica y la inviolabilidad de la vida humana consagrados en la Constitución de 1857, lo cual generó una fuerte oposición, aunque minoritaria, a la hora de discutirla en el seno parlamentario.

Pero adicional a la violación a estos principios, la ley también contenía un elemento que la hizo blanco de muchos ataques, pues en su artículo 2o. se previno que, "Entre los casos a que el artículo 23 de la Constitución aplica la pena de muerte, está comprendido el plagio".⁶⁵ Es de recordar, que el artículo 23 tal como quedó establecido en la Constitución de 1857 abolió la pena de muerte para los delitos políticos, aunque la mantuvo para el "el traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería".⁶⁶ En este sentido, la ley hizo extensiva la pena de muerte a un delito que no estaba previsto en la Constitución, generando aireadas reticencias y promoviendo recursos de amparo por su inconstitucionalidad.⁶⁷

Ya para finalizar, me detengo en las leyes del último grupo que hacen referencia a las dictadas en 1880, 1886 y en el bienio de 1895-1896, que además de implementarse de manera discontinua y en menor número, comportaron cambios substanciales con respecto a las leyes implementadas en la República Restaurada.

En cuanto a la primera, la ley de 1880, conviene mencionar que el contexto electoral que se vivía por ese entonces, junto con la creciente oposición, respecto de que una nueva ley de suspensión de garantías se utilizaría como arma política, fue

65 *Ibidem*, tomo 10, p. 568.

66 "Constitución de 1857" en TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 610.

67 Es en mayo de 1901 cuando se reforma el artículo 23 constitucional, integrándose finalmente el delito del plagio como causal de la pena de muerte. El artículo quedó en los siguientes términos: "Queda abolida la pena de muerte para los delitos políticos. 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 plagiar, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar". TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 33 (1a. parte). La Constitución de 1917 mantuvo la pena de muerte en los mismos términos, y figuraba en su artículo 22.

como se expidió por decreto de la diputación permanente y, no por el Congreso General, la nueva ley contra salteadores y plagiarios, pero circunscrita para el Distrito Federal y territorio de la Baja California.⁶⁸ De otro lado, esta ley, si bien previno las mismas suspensiones de garantías que sus antecesoras (frac. 1a. del artículo 13, frac. 1a. del art. 19 y arts. 20 y 21), no obstante contiene un cambio importante, pues por primera vez desde que se dictó la ley de 1869, no se hizo alusión a la cláusula que hacía referencia a los "casos a que el artículo 23 de la Constitución aplica la pena de muerte, está comprendido el plagio".⁶⁹

Con respecto a las leyes que se dictaron en 1886 y en el bienio de 1895-1896 se observan varios cambios fundamentales; en primer lugar, ya no se destinaron para reprimir el delito del plagio; en segundo lugar, se formuló una ampliación —para el caso de la ley de 1886—, del término de salteador de caminos comprendiendo también a los asaltantes y destructores de las vías férreas,⁷⁰ y en tercer lugar, con las leyes de 1895 y 1896, que se destinaron exclusivamente a estos últimos,⁷¹ lo cual refleja que el fenómeno del bandidaje ya no tenía las mismas proporciones y connotaciones de gravedad que en otros tiempos, pero además denotan un cambio en el modo de actuar y operar de los asaltantes que correspondió a las transformaciones que se dieron en los últimos decenios del siglo XIX, entre ellas, el gran impulso —mediante la inversión extranjera—, que se dio a la infraestructura de la red ferroviaria.

Cuenta de ello lo ilustran las palabras del secretario de Gobernación en 1886, para quien la cuestión de la seguridad pública parecía estar plenamente controlada.

68 Si bien la ley estaba circunscrita para el Distrito Federal y territorio de la Baja California, los gobernadores estatales podrían solicitarla con acuerdo de sus legislaturas siguiendo lo prevenido en el artículo 29 y sometiendo su resolución al Congreso. Por otro lado, esta ley tendría vigencia para un periodo de ocho meses y no de un año como las leyes que le precedieron. 1 de abril de 1880. *Decreto de la Diputación permanente. Suspensión de garantías respecto de salteadores y plagiarios*, en TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 14, pp. 227-228.

69 Lo cual es consecuente con la tensión política del momento, máxime si se tiene en cuenta, que durante el periodo de la República Restaurada, esta disposición fue duramente criticada por la oposición minoritaria del Congreso.

70 En este sentido, definiendo en un amplio concepto a los salteadores de caminos como aquellos que atacaran en caminos públicos o de fierro, con el objeto de robar, herir o matar, causar daño en los bienes o en las personas, hasta aquellos que con los mismos fines destruyeran las vías férreas o interrumpieran las comunicaciones.

71 TÉLLEZ y LÓPEZ, *op. cit.*, t. 17, p. 443, t. 25, p. 206 y t. 26, p. 266; ver *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 12a. Legislatura, t. 4, 1886, 17a. legislatura, t. 2, 1896 y t. 4, 1896.

Según la versión oficial, las denuncias de asaltos y plagios se veían como casos aislados y era casi un hecho la desaparición de este último. De esta manera, no era puesta en duda la efectividad que habían dado las leyes precedentes, tal como lo señalaba el secretario al hacer un recuento de las circunstancias que habían dado origen a la Ley de 1869, de "cuya vigencia y severa aplicación [había sido] necesario sostener casi durante una década para extirpar el mal que determinó su expedición".⁷² Por "fortuna" la situación en esos momentos era diferente, la paz reinaba en todo el país y la delincuencia ya no tenía las proporciones de otros tiempos. Lo único lamentable era la nueva forma que había adquirido la delincuencia al hacer del descarrilamiento y ataque de los trenes, su objetivo.

Hoy, por fortuna, no tenemos que lamentar aquel estado de cosas: la paz está asegurada en el país, y esto permite a las autoridades todas, vigilar más eficazmente por la seguridad de los intereses sociales; objeto a que siempre ha dedicado preferentemente el actual Presidente, y el cual es secundado activamente por los Gobiernos de los Estados. No faltan seguramente casos de robo y asalto en los caminos, ni faltarán por mucho tiempo en un país, tan extenso y despoblado como el nuestro; pero son casos aislados que no pueden alarmar ni alarman a la sociedad, porque no resisten las proporciones de un mal general. [...] Pero si el plagio ha desaparecido entre nosotros, y si los salteadores no son ya el amago constante de nuestros caminos, la verdad, es que el asalto se nos presenta ahora bajo una forma nueva y más cruel y trascendental. Esta nueva forma, es el ataque a los trenes.⁷³

Por el espacio de nueve años no fue necesaria la implementación de esta medida. En los discursos de apertura de sesiones, el Presidente hacía sólo una breve mención del estado que guardaba la seguridad pública, resaltando el papel de los gobernadores

72 *Ibidem*, 12a. Legislatura, t. 4, Sesión, 10 de abril de 1886.

73 *Ibidem*, Según los informes de la Secretaría de Fomento, se tenía conocimiento de 158 asaltos a los ferrocarriles, o "actos diversos con objeto de descarrillarlos", pero no se especificaba durante qué periodo se habían realizado.

estatales y del buen desempeño de la policía rural para tal objeto, y no fue sino hasta 1895 y su prórroga en 1896 en que éstas aparecen por última vez, cerrándose así un largo ciclo de leyes especiales que abarcó todo el siglo XIX.

A modo de conclusión

"Leyes insuficientes, parciales y de circunstancias", tal como las denominó Rodríguez de San Miguel, hacen parte de una historia poco estudiada en México. Cada gobierno, independientemente de la facción política a la que perteneciera, absolutamente todos sin excepción, hicieron de estas medidas extrajudiciales, un instrumento recurrente para "salvar a la sociedad" del grave peligro que representaban las bandas de asaltantes en caminos y poblados, lo cual no escondía también que fuera utilizada con fines políticos.

Es mucho lo que queda por decirse y aprender de esta temática tan difícil y compleja como lo fue la legislación que se empleó para la represión del bandidaje en México, máxime en un periodo tan amplio como lo es el siglo XIX. Sin embargo, a pesar de esta complejidad y la dificultad por entender este cúmulo de leyes en apariencia caótica y dispersa, su análisis y seguimiento hizo posible encontrar algunos rasgos y tendencias, así como arrojar unas primeras conclusiones.

Una de ellas, es que la revisión de la legislación decimonónica contra bandidos, nos permite apreciar un rasgo de continuidad con las leyes heredadas de su pasado novohispano, aunque adecuadas a las nuevas exigencias y condiciones de la nueva nación independiente. En este sentido, uno de esos vínculos guarda correspondencia con la progresiva ampliación de las competencias de la jurisdicción militar en el conocimiento y tratamiento de las causas de ladrones, sobre todo perceptible en la última etapa de la Monarquía española.

Así, este rasgo fue heredado a la naciente República independiente, como lo ilustran las primeras disposiciones que se dictaron en 1823, sólo que para entonces las leyes propenden también incluir la persecución de los conspiradores.

De otro lado, el seguimiento y análisis de esta legislación a pesar de su diversidad y variedad en disposiciones, nos permitió visualizar cuatro periodos en el que cada uno guarda ciertas características y connotaciones particulares:

Un primer periodo que va de 1823 a 1858, en el que podría decirse se mantiene un vínculo directo con la legislación heredada novohispana, y se conserva como rasgo principal la formación de manera casi regular de consejos de guerra ordinarios asistidos por asesores letrados —Jueces de Distrito o Jueces de primera instancia— y, en donde las penas impuestas en las sentencias por estos consejos, tendrían que estar sujetas a las leyes comunes. Debe decirse también, que la jurisdicción ordinaria no es del todo excluida, pues tal como lo expresaban las mismas leyes, corresponde a esta jurisdicción el conocimiento de las causas de ladrones cuando la aprehensión fuese realizada por autoridades judiciales o políticas o, por miembros de la tropa siempre y cuando estos últimos participaran como auxiliares de las primeras.

Un segundo periodo, de 1860 a 1867 en donde se asiste a una mayor ampliación de la jurisdicción militar. En éste las leyes se caracterizan por ser más radicales que las anteriores. Así por ejemplo, en algunas se abandonan las formalidades de los consejos de guerra ordinarios —circular del 12 de marzo de 1861—, o como la famosa ley de enero de 1862, que si bien estableció los consejos de guerra, excluyó tajantemente a los asesores letrados por los militares, además de sujetar las penas con acuerdo a la ordenanza militar. La diversidad de leyes y la severidad de las mismas, guardan relación con un periodo de gran crisis e inestabilidad política e institucional, como la lucha interna entre facciones y la invasión francesa.

Y por último, las leyes implementadas entre los años de 1869 a 1896, que sustentadas bajo el artículo 29 de la Constitución de 1857, suspendió para los salteadores y

plagiarios las garantías otorgadas al acusado, las que abolían las leyes privativas y los tribunales especiales y, la que establecía que para la aplicación de las penas, era exclusiva la autoridad judicial.

Dentro de este tiempo se diferencian dos momentos importantes; en primer lugar, la vigencia continua, de la ley del 13 de abril de 1869 hasta 1876. Es en este periodo, donde se producen las transformaciones más importantes a la ley, inclusión del recurso del indulto, ampliación de los términos del juicio pasando de tres a quince días y el derecho de los acusados a un abogado para su defensa, pero también en donde se comprendió para el delito del plagio la pena de muerte, aún sin estar contemplada en la Constitución.

Podría decirse que la vigencia consecutiva de las leyes de suspensión en el periodo de la Restauración, se justificaron en razón del gran incremento de la inseguridad que trajo consigo las difíciles circunstancias políticas, sociales y económicas, tras tres años de guerra civil interna y una invasión externa.

En segundo lugar, las leyes promulgadas en 1880, 1886 y el bienio de 1895-1896, que además de implementarse de manera discontinua y en menor número al periodo precedente, en éste, las leyes ya no incluyen el delito del plagio y se fueron delimitando a los delitos de asalto y daños a las vías férreas. Es en este contexto donde nos remite a la consolidación del régimen de Porfirio Díaz, caracterizado por una relativa estabilidad política, en donde el ingrediente principal lo constituía la "pacificación" del país, paralelo al proceso de modernización y mejoras económicas aportadas por el capital extranjero. El hecho de estar dirigidas las leyes de suspensión ya no contra ladrones en caminos y plagiarios, sino en contra de salteadores de las vías férreas, no hace difícil suponer entonces las nuevas condiciones políticas, sociales y económicas que existieron durante los últimos decenios del siglo.

Es así como durante todo este largo recorrido, el análisis de la legislación contra bandidos no sólo nos permite observar las transformaciones y cambios que sufrieron

las leyes como tal, sino que nos ayuda a comprender un poco el difícil tránsito hacia la consolidación de la nación y del Estado.

Pero además y no menos importante, la vigencia de estas leyes especiales fueron concebidas en su momento como "medidas represivas" que tenían un carácter complementario ante la debilidad e ineficacia de los medios ordinarios para prevenir el crimen: llámense de las fuerzas policiales y de seguridad, de la mala administración de justicia o por la ausencia de leyes penales uniformes.

Con respecto a esto último, llama la atención que aún después de la publicación del Código Penal de 1871, no supuso que se dejaran de poner en vigor las leyes de suspensión de garantías, aunque ello sí implicara, que en lo que corresponde a la conmutación de las penas en caso de indulto, se observara lo previsto en el Código.

¿Cuál sería la explicación de este desfase —si así le podemos llamar—, si uno de los argumentos con que se justificaron reiteradamente el uso de las leyes de suspensión fue precisamente la inexistencia de una ley penal uniforme? Creo que una de esas respuestas se debe al profundo arraigo que ejerció en el pensamiento de la clase política de la época el uso de estas disposiciones especiales y, a los prejuicios todavía latentes de que la sociedad mexicana, compuesta en su mayoría por indígenas y mestizos, aún no presentaba los adelantos de una moralidad superior.

Así pueden interpretarse los argumentos que se dieron en el sentido de que las leyes ejercían una suerte de medida preventiva del crimen, por el terror que inspiraba. Fue el mismo terror utilizado como mecanismo de disuasión y obediencia tan socorrido en tiempos de la Acordada.

Anexo. Leyes y decretos contra bandidos. Siglo XIX

Fecha	Ley o Decreto
1823, 08, 28	Medidas para el breve despacho de las causas de conspiración.
1823, 09, 27	Decreto. Que los reos de algunos delitos sean juzgados militarmente. Reglas para abreviar el despacho de las causas de los mismos reos, cuando sean juzgados por la jurisdicción ordinaria.
1829, 08, 29	Decreto del gobierno en uso de sus facultades extraordinarias.- Indulto de la pena capital a todos los reos que la merezcan con arreglo a las leyes y se hallen actualmente presos.
1829, 09, 07	Decreto del gobierno en uso de sus facultades extraordinarias.- Aclaración del de 29 de agosto último en orden a ladrones y juzgados militarmente.
1832, 12, 18	Ley. Cesan las leyes que expresa relativas a ladrones y otros reos que deben ser juzgados militarmente.
1835, 10, 29	Ley. Modo de juzgar a los ladrones homicidas y sus cómplices.
1835, 11, 19	Circular de la Secretaría de Guerra.- Que la tropa no ha de servir en ningún caso para las ejecuciones de la pena de muerte impuesta por los tribunales.
1835, 11, 25	Circular de la Secretaría de Justicia.- Previsiones relativas a la ejecución de la pena de muerte y seguridad de reos.
1840, 03, 13	Ley. Se juzgará a los ladrones militarmente.
1845, 08, 25	Ley. Se declara que han debido cesar los tribunales militares en el conocimiento de las causas de ladrones.
1847, 01, 11	Bando de policía preventiva y seguridad del Distrito Federal.
1848, 07, 06	Ley. Sobre el modo de juzgar a los ladrones, homicidas y heridores.
1853, 04, 08	Decreto del gobierno. Se sujeta a los ladrones a la jurisdicción militar.
1853, 05, 25	Decreto del gobierno. Se sujeta a los ladrones a la jurisdicción militar.
1853, 09, 15	Decreto del gobierno. Se sujetan los delitos de robo a la jurisdicción militar.
1853, 10, 27	Decreto del gobierno. Sobre revisión de las causas de robo.
1854, 07, 20	Decreto del gobierno. Sobre causas de robo.

Fecha	Ley o Decreto
1856, 12, 06	Decreto del gobierno. Ley para castigar los delitos contra la nación, contra el orden y la paz pública.
1857, 01, 05	Decreto del gobierno. Ley para juzgar a los ladrones, homicidas, heridores y vagos.
1857, 12, 07	Circular del Ministerio de Gobernación.- Dicta varias providencias para garantizar la libertad individual.
1858, 09, 29	Circular, sobre que a los detenidos por conspiración y que hayan pertenecido a alguna fracción de revolucionarios se les hagan también los cargos por robos, incendios, etc.*
1860, 12, 27	Decreto del cuartel maestro del Ejército.- Impone pena capital a los ladrones.
1861, 03, 12	Circular de la Secretaría de Guerra.- Faculta a los gobernadores para que manden fusilar a los ladrones cogidos infraganti y a los bandidos que expresa.
1861, 06, 03	Decreto del Congreso. Declara quiénes cometen el crimen de plagio y cómo deberán ser juzgados.
1861, 06, 04	Decreto del Congreso. Declara fuera de ley a los individuos que menciona.
1861, 06, 07	Decreto del Congreso. Sobre suspensión de garantías.
1861, 06, 10	Circular de la Secretaría de Justicia. Motivos de la ley del 7 del presente, sobre suspensión de garantías.
1861, 10, 14	Decreto del Congreso. Se deroga la ley de 7 de junio último que suspendió algunas garantías constitucionales.
1862, 01, 25	Decreto del Gobierno. Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales
1863, 06, 20	Decreto. Malhechores que se declaran fuera de la ley.**
1867, 04, 27	Decreto del general en jefe del Ejército de Oriente.- Los ladrones, homicidas y estupradores serán castigados con la pena de muerte.
1867, 05, 27	Resolución del Ministerio de Justicia. Declara vigente la circular de 12 de marzo de 1861 sobre ladrones.
1869, 04, 13	Ley para castigar a los plagiarios y salteadores.
1870, 04, 09	Ley del Congreso General. Suspende algunas garantías para los plagiarios y los salteadores.

Fecha	Ley o Decreto
1871, 05, 18	Circular del Ministerio de Gobernación. Publica la ley del Congreso sobre plagiaros.
1872, 05, 23	Decreto del Congreso. Se prorroga por un año la ley de 18 de mayo de 1871 sobre suspensión de garantías.
1873, 05, 03	Congreso de la Unión. Ley de suspensión de garantías para salteadores y plagiaros.
1874, 04, 10	Decreto del Congreso. Prorroga por un año la de 2 de mayo de 1873.
1875, 04, 28	Decreto del Congreso. Prorroga la ley de 2 de mayo de 1873.
1876, 05, 09	Ley que prorroga por un año la ley de 28 de abril de 1875 sobre salteadores y plagiaros.
1876, 10, 10	Cuartel General del Ejército Constitucionalista. Decreto sobre salteadores y plagiaros aprehendidos <i>in fraganti delito</i> .
1876, 10, 14	Decreto del Congreso. Prorroga la vigencia de la ley de 28 de abril de este año.
1880, 04, 01	Decreto de la Diputación permanente. Suspensión de garantías respecto de salteadores y plagiaros.
1886, 05, 17	Decreto del Congreso. Se suspenden algunas garantías constitucionales, exclusivamente para salteadores de caminos.
1895, 05, 08	Decreto del Congreso y Reglamento.- Ley sobre suspensión de garantías individuales para salteadores y destructores de vías férreas y Reglamento de la misma.
1896, 05, 05	Decreto del Congreso. Prorroga la ley sobre suspensión de garantías para salteadores y destructores de caminos de fierro.

* Ubicada en el AGN, Fondo Gobernación, caja 467, exp. 9.

** Ubicada en ARRILLAGA, *op. cit.*, p. 32.

Bibliografía

ARRILLAGA, Basilio J., *Recopilación oficial completa y correcta de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias del Poder Supremo del Imperio mexicano y de otras autoridades que se consideran de interés común*. México, Imprenta de A. Boiz a cargo de M. Zaragoza, t. 1, 1863.

BALBE, Manuel, *Orden público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense. Con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, Edición y estudio introductorio por María del Refugio González, México, UNAM, 1993.

MacLACHLAN, Colin M., *La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada*, México, SEP, Sepsetentas, 1976.

McALISTER, Lyle, *El fuero militar en la Nueva España (1764-1800)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

MÉXICO, Congreso, Cámara de Diputados, *Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados, 1862-1900 (3a. -20a. Legislaturas)*, México, Tipografía Literaria de Filomeno Mata, 1862-1900.

Novísima Recopilación de las Leyes de España, mandada por el Señor Don Carlos IV, París, Librería de Don Vicente Salvá, t. 4, 1846.

PANI, Erika, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México. Instituto Mora, 2001.

RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., *Pandectas hispano-mexicanas*, Introducción María del Refugio González, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, Serie A. Fuentes. B) Textos y estudios legislativos, núm. 21, vols. 1 y 3.

_____, *Curia filípica mejicana: obra completa de práctica forense, contenido además un tratado íntegro de la jurisprudencia mercantil*, prólogo de José Luis Soberanes Fernández, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1991, edición facsimilar de la 1a. edición de 1858.

ROEDER, Ralph, *Hacia el México moderno. Porfirio Díaz*, t. 1, México, FCE, 1981.

SOLARES ROBLES, Laura, *Bandidos somos y en el camino andamos. Bandidaje, caminos y administración de justicia en el siglo XIX. El caso de Michoacán*, Michoacán, Instituto Michoacano de Cultura, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, 1999.

TÉLLEZ, Mario A. y José LÓPEZ FONTES (comps), *La Legislación Mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*, México, SCJN, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, El Colegio de México, Escuela Libre de Derecho, 2004, CD-ROM.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*, 23a. ed., México, Editorial Porrúa, 2002.

TOVAR, Pantaleón, *Historia Parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, t. 4, 1874.

VANDERWOOD, Paul, *Los rurales mexicanos*, México, FCE, 1982.

YAÑEZ ROMERO, José A, *Policía mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Plaza y Valdés, UAM, 1999.