

CAPÍTULO I

PROPÓSITO Y DESARROLLO

Este trabajo que, como ya se mencionó, en su versión original forma parte de una importante obra colectiva que se propuso conmemorar el inicio de la Independencia y la Revolución¹ —dos etapas de un largo proceso inconcluso, a menudo interrumpido o contenido— ha sido enriquecido y actualizado para rememorar otro acontecimiento importante en la vida de nuestro país: el centenario de la Constitución Política de 1917. De esta forma se agrega a la tarea editorial convocada por la doctora Patricia Galeana, a quien agradezco su amable invitación.

Mi intención actual —que comparten los abogados Laura Martínez Breña y Eduardo Rojas Valdez, a cuya participación me he referido en la “Nota preliminar”— es ofrecer un panorama de la regulación y evolución del sistema penal constitucional mexicano hasta septiembre de 2016, fecha de corte en la elaboración del presente estudio. Lo emprenderé a la luz de las leyes supremas que rigieron la vida de la República —con mayor o menor vigencia efectiva—² y de los numerosos

¹ Esta obra, denominada *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, promovida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y publicada en 2010 por la Universidad y la Editorial Porrúa, constituye una revisión sistemática sobre el desenvolvimiento del derecho patrio entre 1810 y 2010, que provee un amplio horizonte de información elaborado por numerosos juristas. La versión original de este trabajo se encuentra en el tomo VII —de los VIII que conforman la obra— dedicado a la materia penal, bajo el título de “El sistema penal constitucional”, pp. 1-93.

² Constitución Política de la Monarquía Española, 1812 (Cádiz); Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, 1813 (ER); Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, Apatzingán, 1814 (Apat.); Constitución Federal de los

proyectos correspondientes,³ sin dejar de lado ciertos documentos relevantes⁴ y los ordenamientos fraguados para presidir los hipotéticos “imperios” de los que también da cuenta nuestra historia.⁵

Me atengo al supuesto de que las leyes fundamentales son el marco para el establecimiento de las principales relaciones entre el ser humano y el poder público (sin perjuicio del régimen acogido en otras regulaciones, a partir de la Constitución); de que los derechos humanos —entre los que cuentan, profusamente, los derechos del individuo sujeto a la potestad penal del poder público— son la “base y (el) objeto de las instituciones sociales”, como señaló José María Lozano,⁶ y el eje de la ley suprema, que dijo Emilio Rabasa en su estudio sobre la carta del 57;⁷ de que en el conjunto de aquellas relaciones sobresalen

Estados Unidos Mexicanos, 1824 (C24); Bases Constitucionales, 1835 (BC); Leyes Constitucionales, 1836 (PrimeraLC, SegundaLC, TerceraLC, CuartaLC, QuintaLC, SextaLC, SéptimaLC); Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843 (BO); Acta Constitutiva y de Reformas, 1847 (ACR); Constitución Política de la República Mexicana, 1857 (C57), y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 (C17). Las “trayectorias” de preceptos en proyectos y constituciones que se mencionan a lo largo del trabajo fueron elaboradas por Laura Martínez Breña.

³ Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823 (PC); Acta Constitutiva de la Federación, 1824 (ACF); Proyecto de Reforma, 1840 (PR); Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana —proyecto mayoritario—, 1842 (Proy. May.); Voto particular de la minoría de la Comisión, 1842 (Proy. Min.); Segundo Proyecto de Constitución, 1842 (Seg. Proy.); Acta de Reformas —Voto particular de Otero—, 1847 (AR); Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, 1853 (BAR); Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856 (EOP); Proyecto de Constitución, 1856 (PC56) y proyecto presentado por el Primer Jefe, Venustiano Carranza, 1916 (PC16).

⁴ Plan de Iguala, 1821 (PI).

⁵ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822 (RI), y Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865 (EPI).

⁶ Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y a la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869*, Ed. facsimilar, México, Senado de la República, 2007, pp. 142-143. Sobre la ley fundamental y su propósito, un apreciado tratadista mexicano recordó que “el poder —la autoridad política— debe servir a las personas y reconocer, postular y garantizar los derechos del hombre y por ello crear un orden jurídico y social que informe la vida toda y permita y favorezca el libre desenvolvimiento de dichas personas, de acuerdo con su propia vocación social e individual”. Noriega C., Alfonso, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, p. 110.

⁷ Quizá “no haya en la legislación constitucional mexicana hecho más importante que la adopción de los derechos del hombre, ni evolución más completa ni más necesaria que

las concernientes al delito, al delincuente y a las consecuencias jurídicas de la conducta ilícita, porque expresan la máxima afectación de los derechos y las libertades individuales;⁸ de que el sistema penal limita la libertad, pero también “crea libertad”, en palabras de Jescheck,⁹ o bien, de otra manera: el derecho penal se halla simultáneamente legitimado y limitado por los derechos del hombre;¹⁰ de que la ley suprema consagra, explícita o implícitamente, los valores y principios cuya tutela provee el sistema penal con especial acento;¹¹ y que, en virtud de todo lo anterior, la Constitución es el “fundamento y punto de partida” de la ley penal, que “determina las bases del *ius puniendi* y previene las garantías de seguridad jurídica”.¹²

Con este fundamento se puede sostener —siempre en términos relativos, caminando sobre tierra movediza— que las disposiciones constitucionales ofrecen un testimonio calificado sobre la vida de un pueblo —o acerca de las andanzas de la nación y del Estado, si se prefiere decirlo de este modo—, sus problemas cruciales, las soluciones que pretende, las necesidades que padece, las expectativas que lo impulsan. En el curso, hay infinitos tropiezos. En nuestra tradición jurídica —como en otras, obviamente— ha quedado en relieve la condición “afianzadora” o “reveladora” de la legislación penal: lo primero, para consolidar

la que ella debía producir en toda la obra legislativa”. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1956, p. 75.

⁸ “La verdadera sanción de las leyes políticas —señaló Alexis de Tocqueville— se encuentra ...en las leyes penales”, por lo que “el hombre que juzga al criminal es, pues, realmente, el amo de la sociedad”. Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, 2a. ed., trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 274.

⁹ Jescheck, Hans-Heinrich, *Tratado de Derecho penal. Parte general*, trad. de S. Mir Puig y F. Muñoz Conde, Barcelona, BOSCH, 1982, p. 5.

¹⁰ Cfr: Delmas-Marty, Mireille, “Les processus d’interaction”, en Varios, *Les chemins de l’harmonisation pénale/Harmonising Criminal Law*, Delmas-Marty, Mireille, Pieth, Mark et Sieber, Ulbrich (dirs.), Lelieur, Juliette (coord.), Paris, Société de Législation Comparée, 2008, p. 429.

¹¹ “Si el sistema penal está vinculado a la protección de intereses relevantes por exigencia constitucional, dichos intereses han de tener necesariamente un reconocimiento —más o menos explícito— en la propia Constitución”. García Rivas, Nicolás, *El poder punitivo en el Estado democrático*, Cuenca, Ed. de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1996, pp. 43 y ss.

¹² Malo Camacho, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 2013, pp. 141 y 142.

—a sangre y fuego, si es preciso— un estado de cosas; lo segundo, para brindar testimonio sobre el talante de la sociedad y el Estado: si democrático, si autoritario.

Esto último consta, rotundamente, en la obra de Cesare Beccaria, entre los reformadores universales de los que tuvo noticia nuestra República en ciernes:¹³ “en caso de haber una exacta y universal escala de las penas y de los delitos, tendríamos una común y probable medida de los grados de tiranía y de libertad y del fondo de humanidad, o de malicia, de todas las naciones”.¹⁴

En sentido semejante se pronunció el hispano-mexicano Manuel de Lardizábal y Uribe —reivindicado por Guipuzcoa y por Tlaxcala—¹⁵ en los años previos al furor insurgente en América: “Nada interesa más a una nación que el tener buenas leyes criminales, porque de ellas depende su libertad civil y en gran medida la buena constitución y seguridad del Estado. Pero acaso no hay una empresa tan difícil como llevar a su entera perfección la legislación criminal”.¹⁶ En su hora, coincidió Mariano Otero, conocedor profundo de las desgracias nacionales y de las respuestas penales: “la legislación criminal ...es a la vez el fundamento y la prueba de las instituciones sociales”.¹⁷ Otros expondrían, en la sucesión de muchos años, las mismas ideas.

Todo ello se refleja, de alguna manera, en los textos constitucionales y en los anhelos depositados en proyectos y trabajos preparato-

¹³ Sobre la influencia del pensamiento de Beccaria en América, sobre todo en México, véase mi artículo: “Beccaria en nuestra América”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, México, segunda época, vol. XX, julio-diciembre 2014, pp. 285-321, así como mi libro *Los reformadores. Beccaria, Howard y el Derecho penal ilustrado*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Tirant Lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Beccaria, César, *De los delitos y de las penas*, 2a. ed., trad. de Juan Antonio de las Casas, con estudio introductorio de Sergio García Ramírez *Beccaria: el hombre, la circunstancia, la obra*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 226.

¹⁵ Cfr. García Ramírez, Sergio, *Las moradas del poder*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 2000, pp. 93 y 94.

¹⁶ Lardizábal y Uribe, Manuel de, *Discurso sobre las penas*, 1a. ed. facsimilar, México, Porrúa, 1982, t. III. El nombre completo de la obra es *Discurso sobre las penas contraído a las Leyes Criminales de España, para facilitar su reforma*.

¹⁷ Otero, Mariano, “Indicaciones sobre la importancia y necesidad de la reforma de las leyes penales”, en *Obras*, México, Porrúa, 1967, t. II, pp. 653 y 654. En esta reunión de los escritos de Otero, figura un amplio estudio debido a Jesús Reyes Heróles.

rios. La exploración de los resultados no corresponde, por supuesto, solamente al Derecho constitucional o al Derecho penal. La historia, la política y la sociología concurren a presentarlos; pero el jurista puede y debe confrontar las pretensiones depositadas en la norma con la realidad estricta. Este diagnóstico califica la obra del Estado y permite ensayar pronósticos.¹⁸ Recojamos la advertencia de un antiguo maestro: “Todo historiador debiera ser jurisconsulto y todo jurisconsulto debiera ser historiador”.¹⁹ Sabemos que la práctica suele contrariar al Derecho: ¿cómo no saberlo en un país donde el mayor énfasis se puso —casi como artículo de especial pronunciamiento, para asegurar la paz— en el dogma de “acátese, pero no se cumpla”²⁰ la ley?

En el presente trabajo no revisaré los proyectos y las leyes supremas, en su orden histórico, sino los grandes temas que poblaron la experiencia y la imaginación de los legisladores, porque previamente habían cautivado la exigencia del pueblo —aunque las cosas pueden ocurrir de otra manera—, y por lo tanto ofreceré al lector, cuya compañía solicito y cuya benevolencia aguardo, un paisaje de los asuntos y los personajes que acudieron a la formación del orden jurídico penal mexicano²¹ en el plano constitucional.

Esos temas y personajes son, en definitiva, los protagonistas formales de aquel orden jurídico, que solemos confinar, erróneamente, en el examen de las normas, sin emprender el estudio de su animación en la vida real. Valdría recordar la reflexión de Calamandrei en torno

¹⁸ A la sociología jurídica “le interesa la eficacia en función de la validez”; atiende la función del control social del orden jurídico”; “el punto de partida de la sociología son los hechos; el de la jurisprudencia son las normas”. “Puede estimarse que es un problema sociológico investigar las causas por las que un orden jurídico es generalmente eficaz y un problema jurídico el relativo al fundamento de la fuerza obligatoria del orden jurídico”. Bonifaz Alfonso, Leticia, *El problema de la eficacia en el Derecho*, México, Porrúa, 1993, p. 51.

¹⁹ Ortolan, *cit.* Gamboa, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1901, p. 58.

²⁰ Cfr: Ots Capdequí, José María, *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano*, Madrid, Aguilar, 1969, pp. 89-90.

²¹ Como anteriormente señalamos, la trayectoria constitucional de los temas examinados en este libro se recoge en notas a pie de página, bajo la expresión “trayectoria”. El lector podrá remitirse a las referencias contenidas en dichas notas conforme a las siglas mencionadas previamente (*supra*, nn. 2-5) y los artículos correspondientes señalados entre paréntesis en cada una de ellas.

al proceso: éste “no es como lo ha previsto el legislador en abstracto, sino como lo hacen vivir, como lo “representan” (en el sentido teatral de la palabra) los hombres, jueces y justiciables, que participan en él en concreto, y que no son muñecos contruidos en serie...”.²²

A un lado de aquellos protagonistas formales se halla, pues, el protagonista material: el pueblo mismo, como destinatario colectivo del sistema penal, y los individuos que lo integran, a título de justiciables o ajusticiados particulares: destinatarios —de carne y hueso— de la seguridad²³ y la justicia que el Estado promete o de la indiferencia o la opresión que practica. En este punto cobran prominencia —como lo supieron los atribulados ciudadanos del siglo XIX, a los que conviene la calificación de “ciudadanos imaginarios”,²⁴ y lo sabemos, no menos, los del siglo XXI— la democracia naciente o desarrollada y el autoritarismo que esgrime su inagotable herramienta: del apercibimiento a la privación de la vida. En el tiempo —o “los tiempos”— de Santa Anna y de otras dictaduras, la represión fue práctica cotidiana: “En la persecución de los descontentos ejerció una presión y una crueldad de todos

²² Calamandrei, Piero, *Proceso y democracia*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1960, p. 55.

²³ Hoy día se carga el acento en la seguridad “humana”, concepto que acoge Naciones Unidas y en el que destacan cuatro características principales: es una preocupación universal; sus componentes son interdependientes; se protege mejor mediante la prevención temprana que a través de la intervención posterior, y está centrada en el ser humano. La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas considera que la seguridad humana consiste “en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades y la plena realización del ser humano”. La seguridad ciudadana es una dimensión de la seguridad humana que versa sobre derechos emergentes. En todo caso, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que “toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (artículo 3o.), reconocimiento que también sostiene el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9.1). Cfr. Federación Iberoamericana de Ombudsmen, *Seguridad ciudadana. VIII Informe sobre Derechos Humanos*, Madrid, Trama, 2011, pp. 27 y ss., esp. 29-31 y 42-43. Sobre los conceptos de seguridad (nacional, interior y pública) y el predominio en México de la corriente tradicional o instrumental acerca de aquélla, que parte de la concepción del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza, cfr. Moloeznik, Marcos Pablo (comp.) “Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana”, ¿Qué es la seguridad ciudadana?, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2013, pp. 17 y ss.

²⁴ Es el título de la obra de Fernando Escalante Gonzalbo: *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

los días; bastaba no adular para ser sospechoso de desafecto y bastaba parecer desafecto para señalarse como rebelde”.²⁵

El lector no hallará aquí un relato sistemático de constituciones: Cádiz, Apatzingán, 1824, 1836, 1843, 1857, 1917, más las otras palabras que los legisladores —o quienes aspiraron a serlo— dejaron a la vera de un largo camino, doblemente centenario. Encontrará, sin embargo, la noticia sobre las cuestiones penales que esos textos atrajeron y desarrollaron, los cambios que ocurrieron en el trayecto constituyente de la nación mexicana, las exclusiones y las inclusiones más importantes.

Veamos como ejemplo de esos temas: legalidad penal, punto de partida —¿también de marcha y destino?— del régimen penal de origen liberal y democrático; incriminaciones expresamente recogidas por la Constitución, con mayor o menor detalle; penas: muerte y prisión, sanciones administrativas, así como penas prohibidas; juzgadores: juez natural, ordinario, y tribunales especiales; fiscales y defensores; derechos y garantías del inculpado: regulación constitucional del procedimiento; indultos y amnistías; menores infractores o —como hoy se dice— “niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal”; responsabilidad de funcionarios públicos: inviolabilidad, inmunidad, privilegios procesales; leyes generales y nacionales, etcétera, etcétera.

Dos palabras más, con una solicitud de comprensión y una petición de disculpa. Seguramente no estarán en este libro todas las cuestiones abarcadas por las normas constitucionales: son muy numerosas y, en algunos casos, su tratamiento en la ley suprema desciende —o, mejor todavía, *asciende*, porque se trata de proteger al hombre y asegurar la justicia— a detalles inabordables en un trabajo de estas dimensiones. Por otro lado, resultaría imposible describir, en la referencia a cada tema, el contenido de los preceptos constitucionales que lo atendieron: testadores o sucesores; proveedores de novedades; correctores del antecedente y anticipación del texto que seguiría, con progresos o retrocesos. Me he limitado a dar noticia de cuáles son los artículos pertinentes de cada ordenamiento, agrupados en conjuntos y subconjuntos, a los que podrá recurrir el “curioso lector” que desee noticias más minuciosas y puntuales. Sin perjuicio de alusiones —e incluso trans-

²⁵ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura...*, cit., p. 23.

cripciones— en el cuerpo principal de este trabajo y de los cuadros que figuran como apéndice, en los que se presenta cronológicamente cada una de las reformas que han recibido los artículos vinculados directamente a la materia penal, esos agrupamientos normativos figuran en notas a pie de página, en las que se utiliza la identificación respectiva,²⁶ como ya mencionamos.

Un esbozo histórico-jurídico como el que se pretende alojar en estas páginas carecería de sentido —o bien, de “vida y movimiento”—, si se concretara a informar sobre las constituciones. Hay que analizar las fórmulas, pero también —y sobre todo, cuando se quiere un ensayo histórico-jurídico de las normas— las ideas y los hechos que rondaron al legislador y sugirieron las palabras de la ley. De ahí que Martínez Breña, Rojas Valdez y yo mismo, hayamos procurado, aunque lo hiciéramos de manera muy concisa, dar somera cuenta de las ideas que agitaban la conciencia de la nación y se reflejaban en los vaivenes constitucionales: los designios de las fuerzas políticas en pugna; los propósitos de estadistas y juristas, considerando que la política criminal tiene un sustento ideológico.²⁷ Finalmente, “tanto la dogmática como la política criminal están ligadas a ciertas ideologías”, escribe Moisés Moreno Hernández.²⁸

También hemos intentado informar, de manera concisa, sobre la situación en que se hallaba el país cuando los constituyentes ocupaban la tribuna y depositaban en el papel sus fórmulas salvadoras: los problemas que fueron la circunstancia —una Constitución, como cualquier otra norma, es una criatura ortegiana: ella y su circunstancia— generadora de la norma y los debates, al menos algunos, que ilustraron a los congresos e informan a los mexicanos de hoy sobre las razones que persuadieron a los mexicanos de ayer.

Digamos desde ahora que el “genio y la figura” de las normas penales nacionales estuvieron determinados en buena medida por la violencia que caracterizó la vida ordinaria de la nación y la inseguridad que

²⁶ *Supra*, notas 2-5.

²⁷ Cfr. Delmas-Marty, Mireille, *Modèles et mouvements de politique criminelle*, París, Económica, 1983, p. 21.

²⁸ Hernández Moreno, Moisés, *Política criminal y reforma penal. Algunas bases para su democratización en México*, México, Jus Poenale-Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales (CEPOLCRIM), 1999, p. 474.

experimentaron los mexicanos.²⁹ Violencia extrema de fuente política³⁰ u ordinaria, en la ciudad y en el campo, las calles y los caminos, dejando su huella en todos los afanes y explicando, con gran frecuencia, las iniciativas de los gobernantes y legisladores.³¹ Se miraba con desconsuelo la violencia sistemática de las instituciones sobre los ciudadanos, y no menos la experiencia “de las épocas revolucionarias”, que estremece a la sociedad “con la perspectiva de robos, asesinatos, venganzas y crímenes de todo género”.³² Hubo tiempo en que se creyó que “la raíz

²⁹ De dicha violencia e inseguridad hay diversos testimonios, como el de José María Figueroa, que en 1840 señaló, en su carácter de presidente del Congreso: “Son tan notorios cuanto graves los males que afligen á la Nación: un Erario empobrecido, costumbres cada día más depravadas, inseguridad de bienes y de la vida en un país infestado de bandidos, y al lado de esta calamidad una general miseria”. Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México ante la Nación*, 2a. ed., LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1985, t. II, p. 210.

³⁰ Diversas etapas de nuestro país fueron marcadas por esta violencia política. En la entrevista concedida por el presidente Porfirio Díaz a James Creelman, aparecida en la *Pearson's Magazine* en marzo de 1908, se encuentra una ilustrativa descripción sobre el empleo del aparato penal por el gobierno de Díaz: “Empezamos —reveló a Creelman— castigando el robo con pena de muerte y apresurando la ejecución de los culpables en las horas siguientes de haber sido aprehendidos y condenados. Ordenamos que donde quiera que los cables telegráficos fueran cortados y el jefe del distrito no lograra capturar al criminal, él debería sufrir el castigo; y en el caso de que el corte ocurriera en una plantación, el propietario, por no haber tomado medidas preventivas, debería ser colgado en el poste de telégrafo más cercano. No olvide usted —señala el “guía y héroe del México moderno”— que éstas eran órdenes militares”. “Éramos duros —prosigue Díaz en esta entrevista, que tiene no poco de testamento—. Algunas veces, hasta la crueldad. Pero todo esto era necesario para la vida y el progreso de la nación. Si hubo crueldad, los resultados la han justificado con creces... Fue mejor derramar un poco de sangre, para que mucha sangre se salvara. La que se derramó era sangre mala, las que se salvó, buena”. Instituto de Historia, *Entrevista Díaz-Creelman*, trad. de Mario Julio del Campo, México, UNAM, Instituto de Historia, 1963, p. 18.

³¹ Trayectoria: PI: conspiración contra la independencia (21); RI: conspiración contra el Estado (51); C24: contrabando, crímenes cometidos en altamar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos (142); PrimeraLC: alta traición contra la independencia de la patria, (5, VI); PR: alta traición contra la independencia de la patria (12, VI); Proy. Min: salteador, al incendiario (5, XIII); Seg. Proy: salteador, al incendiario (13, XXII); EOP: salteador, incendiario, traidor de la independencia, auxiliar de un enemigo extranjero, hacer armas contra el orden establecido (56); PC56: traidor a la patria, el salteador, el incendiario (33); C57: traidor a la patria en guerra extranjera (*sic*), al salteador de caminos, al incendiario, piratería (23).

³² Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. La República restaurada. Vida política*, 2a. ed., México, Hermes, 1959, pp. 270 y 271.

última de la delincuencia era el carácter de los mexicanos, predispuestos a la comisión de delitos de sangre”.³³

Entre nuestras leyes iniciales figuraron varias sobre la persecución y represión inmediata del crimen;³⁴ esto explicó la persistencia del Tribunal de La Acordada.³⁵ En las primeras horas de la vida independiente, la acción de “ladrones y foragidos” excitó “la energía del Gobierno”, que ha logrado —se dijo— “hacer desaparecer los crímenes, castigarlos y prevenirlos”.³⁶ El Congreso Constituyente de 1824 urgió a “asegurar las garantías individuales que a cada momento se atropellan en todos sentidos, no sólo por la relajación general introducida por la revolución, sino también por la confusión extraordinaria de nuestras leyes, por la multitud de criminales y la arbitrariedad de los jueces”.³⁷

La exclusión de la pena de muerte llegó tarde: el país la retuvo —como veremos al recordar el debate en el Congreso Constituyente de 1856-1857— por falta de mejor herramienta para combatir el crimen.

³³ Cfr. González Navarro, Moisés, “La vida social”, en Cosío Villegas (coord.), Daniel, *Historia moderna de México. El porfiriato*, 2a. ed., México, Hermes, 1970, p. 420. En el Congreso constituyente de 1916-1917, una de las comisiones consideró que “la pobreza moral de la mayoría de las masas que habitan en la República, que carecen de sólida educación civil, traduciéndose en disposición a la criminalidad, nos aleja de la situación en que se encuentran excepcionales pueblos, en donde por permitirlo su grado de cultura, la evolución de la mayoría de los espíritus, los medios represivos y preventivos con que cuentan esos países, se ha podido suprimir la pena de muerte”. Ceniceros, José Ángel y Garrido, Luis, *La ley penal mexicana*, México, Botas, 1934, pp. 131-132. Asimismo, véase Speckman Guerra, Elisa, *Del tigre de santa Julia, la princesa italiana y otras historias. Sistema judicial, criminalidad y justicia en la ciudad de México (siglos XIX y XX)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2014, p. 26.

³⁴ Así, el decreto del 27 de septiembre de 1823, sobre procedimiento sumario para juzgar a salteadores de caminos, ladrones en despoblado, cuadrillas y malhechores que hicieran resistencia a la tropa. Cfr. Macedo, Miguel S., *Apuntes para la historia del Derecho penal mexicano*, México, “Cvltvra”, 1931, p. 213.

³⁵ Al respecto, cfr. MacLachan, Colin, M., *La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976 y Soberanes, José Luis, *Los Tribunales de la Nueva España. Antología*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 85-120.

³⁶ “El General Victoria, al abrirse las sesiones ordinarias del Congreso General el 1º de enero de 1826”, en Soto Izquierdo (comp.), *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 48.

³⁷ “Manifiesto del Congreso Constituyente de 1824 sobre el Acta Constitutiva”, en *La Constitución y la República*, Xalapa, Ver., Gobierno del Estado de Veracruz, 1980, p. 113.

Los bandoleros³⁸ —cuya vida y milagros determinarían la novela de bandidos, “cálida y atractiva” en las letras de España y México—³⁹ se hallaban a la orden del día⁴⁰; las mismas autoridades se beneficiaban con los rendimientos que el crimen depositaba en sus manos.⁴¹ Recuérdese la expresión de Lucien Biart: la República Mexicana “se compone de sacerdotes, militares, abogados, bandidos y de la nación propiamente dicha”.⁴²

En los primeros años de la más prolongada dictadura, el caudillo denunció incursiones en la franja fronteriza: “de salvajes y de merodeadores y ladrones de ganado”;⁴³ no habían desaparecido las “correrías” al final del siglo XIX: Nogales fue asaltado por “una partida de bandidos organizada en territorio americano”.⁴⁴ Igualmente, hubo correrías en la frontera sur.⁴⁵ Las Bases para la Administración de la República

³⁸ A menudo, los presidentes de México se refirieron a los problemas de inseguridad generados por las bandas que operaban en diversos lugares del país. Juárez señaló: “quedan pequeñas bandas en algunos Distritos de los estados de México y Querétaro. La naturaleza del terreno en que merodean, les ha permitido huir de las fuerzas que el Gobierno ha enviado en su persecución; pero ésta se hace cada día más activa para librar de esa plaga los caminos y las cortas poblaciones que pueden amenazar”. “Discurso del Presidente Benito Juárez, en la clausura del segundo periodo de sesiones del 4º Congreso, el 31 de mayo de 1868”, en Soto Izquierdo (comp.), *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 48.

³⁹ Cfr. Bernaldo de Quirós, Constancio, *El bandolerismo en España y en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1959, p. 322.

⁴⁰ Trayectoria de tribunales especiales para bandoleros: BO. 192, 193.

⁴¹ Así, por ejemplo, el proceso instruido a los bandidos de Río Frío expuso “los asaltos de la banda comandada por el coronel Juan Yáñez, ayudante personal del presidente Santa Anna (que) se cometieron en una amplia región que incluye una parte de los actuales Estados de México, Puebla y Tlaxcala, remontándose por los caminos hasta Veracruz, a donde fueron a robar la casa de don Juan Bautista, así como en la ciudad de México, en donde vivían los cabecillas”. Pérez Ramírez, Rosalía Martha, *De la política al bandidaje. El general Antonio López de Santa Anna y los bandidos de Río Frío*, México, Porrúa, 2007, p. 10.

⁴² Cit. González y González, Luis, y González, Armida de, “La escala social”, en Cosío Villegas, *Historia Moderna de México (coord.), La República restaurada...*, cit., p. 351.

⁴³ “El General Díaz, al abrir el 9º Congreso el primer periodo del primer año de sesiones, el 16 de septiembre de 1878”, en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México...*, cit., t. II, p. 36.

⁴⁴ “El General Díaz, en 16 de septiembre de 1896, al inaugurar sus sesiones el 18º Congreso de la Unión”, en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México...*, cit., t. II, p. 451.

⁴⁵ “El General D. Manuel González, al abrir el 10º Congreso el segundo periodo del primer año de sus sesiones, el 1º de Abril de 1881”, en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México...*, cit., t. II, p. 81.

hasta la promulgación de la Constitución, de 1853, acogieron el tema en un artículo específico acerca del gobierno interior. Ese precepto dijo, significativamente: “para la defensa de los distritos invadidos por las tribus bárbaras, seguridad de los caminos y de las poblaciones, y que los habitantes todos disfruten de una manera efectiva las garantías sociales, se tomarán las medidas necesarias para evitar los desórdenes y para el castigo de los malhechores”.

Ciertos crímenes escandalosos, seguidos de veredictos absolutorios, exasperaron al Ejecutivo, que “consideró necesario acordar la suspensión de algunas garantías”, determinación acogida por el Congreso.⁴⁶ Cuando la seguridad retornó, el Ejecutivo no vaciló en afirmar que “una parte de esa mejora (se debía) a las leyes dictadas sobre suspensión de garantías. Los atentados en los caminos de hierro disminuyeron tan notablemente, que ya no pareció necesario pedir en este año la prórroga de aquellas medidas extraordinarias”.⁴⁷ No duraría mucho tiempo este entusiasmo: había comenzado la Revolución cuando el Ejecutivo solicitó “la suspensión de algunas garantías constitucionales, exclusivamente para los responsables de delitos del orden común, medida enérgica que no es nueva en México... Espero producirá muy saludables resultados...”.⁴⁸

Al término de una etapa de la lucha armada, “la victoria definitiva de la causa popular” fue seguida por “hechos significativos conforme a nuestras leyes históricas”; entre éstos, “la aparición del bandoleris-

⁴⁶ “El General Díaz, al inaugurar el 9º Congreso el último período de sus sesiones, en 1º de abril de 1880”, en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México...*, cit., t. II, p. 62. En la misma línea, cfr. “El General Díaz, al inaugurar el 10º Congreso el primer período del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1880”, en *ibidem*, p. 70. Se adujeron muchos motivos para hacer uso de esta figura en diversos momentos de la historia política de nuestro país, entre ellos: “se decretó la suspensión de algunas garantías por un término conveniente para afianzar el restablecimiento de la paz”; y el Ejecutivo sólo ha usado de esas facultades en puntos relativos a la organización del Ejército y a declarar la responsabilidad de los rebeldes”. “El Sr. Juárez, al abrir el 5º Congreso Constitucional el segundo período del primer año de sesiones ordinarias el 1º de abril de 1870”, en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 475.

⁴⁷ “El General Díaz, el 16 de septiembre de 1897, al abrir el 18º Congreso el primer período del segundo año de sus sesiones”, en Soto Izquierdo, Enrique (coord.) *Los Presidentes de México...*, cit., t. II, p. 480.

⁴⁸ “El Gral. Porfirio Díaz, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el 1º de abril de 1911”, en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México...*, cit., t. II, p. 855.

mo”.⁴⁹ Sabemos que la “crisis de la seguridad pública” no se detuvo en el siglo XIX, ni se desvaneció en el XX: alumbra en el XXI. Está en el origen de las reformas penales constitucionales del 2008, cuyas disposiciones han entrado en vigor después de una prolongada *vacatio legis*,⁵⁰ aun cuando los resultados no sean los aclamados por la propia reforma.⁵¹

El hecho de que el recuento histórico contenido en este libro incluya los días de inicio de la lucha insurgente —lo que permite abarcar, por ejemplo, los textos de Cádiz y Apatzingan—y el largo desarrollo posterior hasta 2016, no impide incorporar alguna meditación sobre el futuro, a título de prospectiva, ya que no de vaticinio. No hay que adivinar; sólo observar, meditar, deducir. Es verdad que el mundo “repiensa el Derecho penal”: abundan los cambios; deben menudear las

⁴⁹ “Venustiano Carranza, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 1º de septiembre de 1917”, en Soto Izquierdo, Enrique (coord.) *Los Presidentes de México...*, cit., t. III, p. 211.

⁵⁰ La *vacatio legis* prevista en la reforma consideró plazos diversos para distintas materias. El plazo más amplio, correspondiente al llamado sistema penal acusatorio, concluyó el 18 de junio de 2016: ocho años a partir del día siguiente al de publicación del decreto de reforma constitucional. Para llevar adelante este proceso se instituyó a nivel federal el Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, adscrito a la Secretaría de Gobernación, que cuenta con una Secretaría Técnica.

⁵¹ Aun cuando el plazo de implementación de la reforma penal constitucional ya ha concluido, parece muy lejano el día en que se alcancen en todo el país los fines proclamados por el legislador. Al respecto, *México Evalúa* realizó un estudio para medir la calidad de la justicia penal en México desde la perspectiva de los ciudadanos, con base en siete indicadores: 1. Confianza ciudadana en las instituciones de justicia, 2. Tasa de homicidios, 3. Niveles de denuncia, 4. Trato satisfactorio a víctimas al momento de denunciar un delito ante el Ministerio Público, 5. Presunción de inocencia, 6. Proceso penal justo y 7. Cárcel digna y segura. Entre las conclusiones a las que llegó ese estudio, figuran las siguientes: a nivel nacional, la mayoría de las personas desconfía del sistema de justicia penal (-6.9); entre 2010 y 2014, se denunciaron en promedio 19.1 delitos de cada 100 ocurridos; y el 50.5 por ciento de las víctimas que presentaron una denuncia entre 2012 y 2014 sintieron que el trato recibido fue satisfactorio (“bueno” o “excelente”). Cfr. Negrete, Lidia (coord.), *Justicia a la medida. Siete indicadores sobre la calidad de la justicia penal en México*, México, México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016, <http://mexicoevalua.org/justicia-a-la-medida/>; <http://mexicoevalua.org/2016/06/21/justicia-a-la-medida/>. Observadores foráneos se han referido a los graves problemas que enfrenta la implementación del nuevo sistema de justicia penal, cuyo porvenir parece incierto en concepto de esos observadores. Cfr. Rodríguez, Octavio y Shirk, David A., *Criminal Procedure Reform in México, 2008-2016. The final countdown for implementation*, Justice in Mexico, Center for U.S., Mexican studies at the University of San Diego, California, 2015, https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/10/151015_FINALCOUNTDOWN_Finalow-res.pdf.

novedades. Ciertas líneas trazadas, determinados movimientos —en el mundo y en México— invitan a suponer, con preocupación muy grande, que algunas sombras llegan, inadvertidas o celebradas, al sistema penal mexicano,⁵² como se han incorporado a otros.⁵³



⁵² Cfr. Islas de González Mariscal, Olga, “El desarrollo de Derecho penal mexicano en el siglo XX”, en Soberanes Fernández, José Luis (coord.), *La ciencia del Derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 812.

⁵³ Al clamor popular —desesperación y exasperación— que es “mal consejero” de legisladores y conduce a compromisos entre corrientes liberales y autoritarias, me refiero en García Ramírez, Segio, *La reforma penal constitucional (2007-2008) ¿Democracia o autoritarismo?*, 1a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 3 y ss. (2a. ed., 2009, 3a. ed., 2010, ed. especial publicada por Porrúa-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal-Anales de Jurisprudencia, 2009).