

# El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato<sup>1</sup>

Sergio García Ramírez

No pretendo detallar el panorama de la cuestión penal durante el Porfiriato. Sólo destacaré algunos temas característicos de su marcha en el largo período de nuestra historia cubierto por la figura de uno de sus grandes protagonistas: Porfirio Díaz, presidente y dictador a lo largo de treinta años, que comenzó como el general Díaz y concluyó como don Porfirio. No faltó quien le llamara, con irreverencia, *Perfidio*. Los tres tienen su efigie en el panteón de México.

Mi comentario se encierra entre el momento en que Díaz ascendió al trono y compareció por primera vez ante el Congreso, el 1º de abril de 1877, y aquel en que lo hizo por última vez —ya en las horas de la Revolución, con un pie en el Ipiranga—, el 1º de abril de 1811. Haré alguna referencia al interregno de don Manuel González, que pagó el precio

**1** Este trabajo fue preparado para lectura en el Seminario en torno al Porfiriato, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y celebrado los días 2 y 3 de julio de 2015. Constituye la versión intermedia entre un trabajo de mayor extensión, que no podría ser leído en una sesión del Seminario aludido, dada la brevedad del tiempo disponible para ese fin, y una versión aún más reducida, dispuesta para difusión general en el medio universitario.

*El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato*

de su desempeño ante quien podía cobrarlo: Díaz, su *mejor amigo*. Pero junto al lecho de muerte de Díaz, en París, sólo velaría Fernando González, hijo de don Manuel, acompañando a doña Carmen Romero Rubio.

Enrique Krauze señala que cuando Díaz arribó a este escenario, “tocaba a su fin la era del progreso político —la era de Juárez— y tocaba a la puerta la era desigual y paradójica del progreso material: la era de Díaz”.

Nuestro personaje se encuentra, pues, si miramos la geografía de la historia —válgame la expresión— entre el restaurador de la República, a cuya etapa debemos avances en la legislación penal —a la cabeza, el Código de 1871—, y los autores de la Revolución —que es otra suerte de restauración republicana—, promotores de una vuelta de ciento ochenta grados en el régimen jurídico de los delitos, los delincuentes y las penas.

Para describir la cuestión penal bajo el Porfiriato, con sus vastas implicaciones, quizás bastaría el testimonio del propio Díaz en la famosa entrevista que concedió a James Creelman, aparecida en el *Pearson's Magazine* en marzo de 1908. Dijo el augusto personaje, a quien Creelman calificó como “guía y héroe del México moderno”, cómo empleó el aparato penal —el aparato, digo, que no se confina en la ley, sino se despliega en los hechos de gobierno—.

La confesión de Díaz señala: “Empezamos 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 a Creelman 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 re-

Sergio García Ramírez

sultados 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, la que se salvó, buena". Así concluyó esta respuesta el hombre que sabía distinguir la calidad de la sangre, y actuar en consecuencia.

No podemos refugiarnos en la dogmática jurídica para medir la obra penal de un gobierno que condujo sus pasos entre el pan y el palo, maiceando o eliminando en *caliente*, para invocar la consigna —mal avenida con la ideología penal de aquel siglo— que figuró en el telegrama a Luis Mier y Terán, gobernador de Veracruz. Abundan las lecciones sobre la distancia entre los dichos y los hechos: la pura y dura realidad, en el punto donde se enfrentan el Leviatán hobbesiano con su máxima pujanza, y el ligero ciudadano con etiqueta de infractor.

Emilio Rabasa, hombre de aquel tiempo, hizo ver el abismo entre la Carta del 57 —vigente a lo largo del porfiriato— y la realidad política. Con esa Constitución democrática no se podía gobernar; y el hombre de Tuxtepec gobernó *praeter legem* o *contra legem*. Lo hizo según su vocación, su pretensión y —orteguianamente— su circunstancia. Y para hacerlo tuvo a la mano todos los medios de poder que necesitaba; uno de ellos el aparato represivo, legal y metalegal: juntos, dan la verdadera nota del sistema penal.

Entre los devotos del régimen figuraron juristas de primera línea, y ahí mismo penalistas de nota, que trabajaron al lado de Díaz, para ellos y para él: mencionaré, por ejemplo, a Miguel y Pablo Macedo; aquél, un *caudillo* de los penalistas de su época; éste, también comprometido en tareas de legislación penal y director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Quien requiera una lista completa puede mirarla en el pliego de agravios de Luis Cabrera o en la biografía de Carleton Beals.

Para botón de muestra, digamos que Ricardo Rodríguez tuvo el tino de dedicar su obra más socorrida, *El procedimiento penal en México*, como "homenaje de respeto y de gratitud al eminente hombre de Estado que hoy rige los destinos de mi patria: al Sr. General Porfirio Díaz", espíritu que ha llevado "á nuestras leyes —palabras de Rodríguez— el contingente de sus luces y de su buena voluntad".

### *El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato*

Quienes presidieron el Congreso cuando el Ejecutivo rindió los informes de ley, ponderaron sus excelencias y declararon su solidaridad. Valga como ejemplo el discurso de Gabriel Mancera al responder a Díaz, el 16 de septiembre de 1906: “del mensaje a que acabáis de dar lectura se desprende que el país guarda un estado no sólo satisfactorio sino hasta envidiable (...) Como flor bis-anual (sic), vuestros discursos inaugurales abren sus pétalos con perfecta regularidad en este recinto para difundir su aroma por todos los ámbitos de la República y más allá de los montes, de los ríos y de los mares que limitan nuestro suelo”. Terminó diciendo con euforia: “¡¡Que la Nación agradecida os de el merecido premio!!”. Al tiempo.

Pero hubo otras opiniones. John Kenneth Turner dejó testimonios del aparato penal porfiriano: la ley fuga, la diligencia de la policía secreta, la obsecuencia de los funcionarios, los rurales, Belém —sede de “abusos y crímenes” que sería imposible narrar “sin traspasar los límites de la decencia”, señaló José María Andrade—, San Juan de Ulúa, Valle Nacional y Yucatán. Todo esto cuenta en el arsenal punitivo del porfiriato, de *jure* y de *facto*.

Don Luis Cabrera —instalado como Blas Urrea— hizo duras reflexiones sobre los abogados, miembros de la comunidad *científica* —término acuñado por Pablo Macedo—, que accedieron al poder y lo disfrutaron a través de jugosos contratos y amistosos tribunales. Y cuando Cabrera analizó el cambio de gabinete de Díaz, en una acción desesperada para frenar la ola que ya lo ahogaba, diagnosticó: “La administración de justicia es tal vez en México el ramo más desastrosamente atendido y constituye el problema más delicado de cuantos se presentan en la actualidad”.

La imagen de la justicia había llegado a un punto tal que el Constituyente de 1916-1917, cuyos integrantes algo sabían de la justicia porfiriana, suprimió expresamente las secretarías de Instrucción Pública y Bellas Artes y de Justicia. Ésta no ha podido resucitar.

En el discurso porfiriano ocuparon un lugar las consideraciones acerca de la seguridad pública en progreso, la criminalidad en retirada, los factores del delito —entre ellos, los de carácter moral, mucho más que los de origen social o económico—, el esmero legislativo penal del régi-

Sergio García Ramírez

men —creador de comisiones progresistas y emisor de normas prudentes— y los proyectos humanizadores de las penas.

A menudo expresó el gobierno saludable preocupación por disponer de una estadística criminal que pusiera de manifiesto la tendencia y el ritmo de la delincuencia. Díaz saludó esa estadística, que “viene a desvanecer la preocupación general de que ha aumentado la criminalidad, puesto que de los datos oficiales reunidos aparece que en realidad no son los delincuentes los que han aumentado, sino el servicio de la policía judicial, que en su constante mejoramiento ha multiplicado las manifestaciones de represión y de castigo”.

Las alusiones presidenciales, muchas de ellas jactanciosas —primero de Díaz, luego de González, y después, por mucho tiempo, del mismo Díaz—, mencionaron desarreglos y delitos de varia naturaleza —que pueden comunicarse en el subterráneo de la vida social— y que finalmente determinan acciones persecutorias. Esas alusiones van desde la ejecución sumaria de bandoleros, el enjuiciamiento formal de *ladrones rateros* —expresión reiterada— hasta el etnocidio de los antiguos mexicanos: el castigo inagotable a indios yaquis —treinta años de guerra implacable, cuyos beneficios colmaron los bolsillos de altos funcionarios— e indios mayas. Los yaquis prefirieron ser suicidas antes que transportados, y los mayas, finalmente, “sin iniciativa ya para combatir, en grupos errantes, se limitan a huir y guarecerse en los bosques”, dijo un informe presidencial.

En la relación de acontecimientos que interesan a nuestro tema se hallan las incursiones en la región fronteriza del norte: bárbaros, salvajes, merodeadores, gavillas, bandidos, bandoleros, ladrones y abigeos, se dice. Su presencia obliga a recordar la sorprendente expresión de Lucien Biart: la República mexicana “se compone de sacerdotes, militares, abogados, bandidos y de la nación propiamente dicha”.

Sin embargo, el gobernante —tanto Díaz como González— no cesaba de ponderar la firmeza de la seguridad pública, la eficiencia de la policía, el desempeño de los tribunales: cada quien en su sitio, merced a las medidas de legislación, justicia y gobierno.

*El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato*

En la misma relación de temas violentos figuran, por supuesto, los violentos revolucionarios, de los que Díaz da cuenta en sus últimos mensajes al Congreso, en septiembre de 1910 y abril de 1911; en este texto terminal, que parece muy distante de la inminente derrota, emergen las siluetas —pero no los nombres— de quienes ya habían tomado el camino de la historia: la familia Serdán, Flores Magón y sus acompañantes, Madero y los suyos. Parecía no percatarse, como no se percató Luis XVI, de que el gobierno no se hallaba en medio de un motín, sino en la víspera de una revolución.

Pasajero hacia los Campos Elíseos, el dictador pudo informar al Congreso de la Unión —acaso sin inmutarse— de ciertos acontecimientos interesantes: hubo alteraciones de la paz en Valladolid, Yucatán; la rebelión fue sometida y tres cabecillas fueron sentenciados a muerte y ejecutados; se sofocó una revuelta en Puebla, pero el alzamiento se ha extendido a Chihuahua, Sonora y Durango; “algunas gavillas sin color político”, animadas “por el espíritu de bandidaje”, habían surgido en diversos lugares. En Baja California se registraron acciones causadas por bandas comunistas y núcleos filibusteros americanos con el fantástico proyecto de “formar una República socialista”. Por ello el Ejecutivo inició la suspensión de garantías en el mismísimo 1911. Una medida que fue instrumento de gobierno.

“Han soltado las bestias salvajes”, dijo Díaz al salir de Veracruz, cargando el hecho en la cuenta de Madero. Y reaparecería el bandolerismo. Tocó a Carranza reconocerlo ante el Congreso: la victoria de la causa popular fue seguida por “hechos significativos conforme a nuestras leyes históricas”, entre ellos la “aparición del bandolerismo”.

La legislación penal-constitucional y la penal ordinaria que heredó el general Díaz cuando subió al trono, seguía siendo en amplia medida —aunque en forma decreciente— un conjunto de normas dispersas heredadas de la etapa colonial. El rezago legislativo prevaleció en la primera parte del siglo XIX en un país atareado en construir instituciones políticas para encauzar la flamante soberanía, más que en revisar estructuras judiciales del orden común. Gómez Farías, en el primer tercio del siglo, habló de la “suma necesidad de —llevar a cabo— la reforma de este

Sergio García Ramírez

ramo, no por leyes aisladas, sino por códigos completos". Obviamente, abundaron las exigencias de actualización y, sobre todo, mexicanización del orden jurídico en la que ya no era —pero parecía— Nueva España.

La *ideología penal* de la era porfirista no viajó con un solo rumbo. Hubo fuertes corrientes liberales, que militaban a favor de las soluciones clásicas —como las denominó Ferri—, y también las hubo de corte positivista, con énfasis en la etiología social o biológica del crimen.

Fueron escasas las reformas de materia penal a la Constitución de 1857 en el período presidencial de Díaz: poco más de media docena. Asombrémonos de esta moderación, en contraste con el torrente de la misma materia —y de otras, obviamente— que nos ha caído encima en los primeros años del siglo XXI.

Al cabo de los años 60 del XIX comenzó la indispensable codificación. El mérito precursor corresponde al ilustrado jurista veracruzano Fernando J. Corona, autor principal de los primeros códigos que hubo en la República, en 1869, sin olvido de anticipaciones de mayor o menor calado, que ha reseñado con detalle nuestro recordado maestro Celestino Porte Petit.

Mucho antes del advenimiento de Díaz se colmó el vacío en materia penal sustantiva para la Federación y el Distrito Federal, merced al código formado por la comisión que presidió Antonio Martínez de Castro, ministro de justicia del presidente Juárez. Se trató de un ordenamiento de corte clásico, fiel a las ideas penales de su tiempo, que no se atrevió a abolir la pena de muerte; lo impidió —pese a la convicción abolicionista de la mayoría de los integrantes de la comisión— el parecer retencionista del propio Martínez de Castro y la decisiva opinión de Juárez.

Cuando se formó este código —cuya vigencia cruzó, con reformas secundarias, toda la etapa presidencial de Díaz—, la comisión urgió a que se expidiera un código de procedimientos y otro de ejecución de la pena privativa de libertad. Correspondería al gobierno de Díaz, muchos años más tarde, colmar el déficit procesal e intentar, con ordenamientos secundarios, otro tanto en materia de ejecución.

*El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato*

La legislación penal, que recogió principios avanzados, tuvo el efecto —y se propuso tenerlo— de disminuir el arbitrio judicial en aras de la igualdad ante la ley, colmada de previsiones para cuantificar las penas; esta garantía incuestionable desvaneció, sin embargo, la equidad de las decisiones. De ahí que Elisa Speckman diga: “los jueces se vieron reducidos a la figura de simples administradores de sanciones previamente contempladas”.

El celebrado Código de Martínez de Castro, sobre el que se proyectaba el pensamiento político liberal, que había relevado a la arbitrariedad —observó José María Lozano—, recibió críticas que no fueron intensas y se mantuvo en pie contra viento y marea. En la tribuna del Congreso, el propio Presidente ponderó las excelencias del ordenamiento, al que calificó como “monumento de la legislación patria”. No parecía necesario relevarlo, sino retocarlo. De ahí que el régimen fuese cauteloso ante la propuesta de revisar el sistema de prisión instituido en 1871: respeto al *monumento* y la circunstancia de que las reformas no se hallaban “bien justificadas por la experiencia”. Inmediatamente respondió el Presidente del Congreso: la discreción del Ejecutivo en la revisión del Código Penal “merecerá de cierto, el aplauso de cuantos piensen que es por todos conceptos peligroso retocar incesantemente la legislación, persiguiendo novedades no experimentadas o ajenas ensayadas”. Buen consejo, por cierto, para legisladores de todos los tiempos.

Para el ajuste posible servirían los trabajos de revisión que iniciaron al principio en 1903, se prolongaron hasta 1912 —ya muy tarde para el régimen de Díaz—, motivaron anuncios optimistas tanto de aquél como del presidente León de la Barra, que vaticinó la conclusión del proyecto en 1911, y finalmente quedaron recogidos —y sepultados— en sendos volúmenes editados por la Secretaría de Justicia.

La comisión a cargo de esta revisión estuvo presidida por Miguel Macedo, que reconoció la conveniencia de respetar los términos básicos del Código de 1871 y limitarse a novedades menores sugeridas por la aplicación de este ordenamiento en el curso de 30 años. No era conveniente —aseguró— llevar adelante una modificación sustancial. Lo era, en cambio, recoger disposiciones consecuentes con las circunstancias



Sergio García Ramírez

y no perder de vista el mal estado de las prisiones y la policía, y la condición sombría de la seguridad y la criminalidad, más las deficiencias institucionales.

Acompañaron a Macedo muchos científicos y allegados al grupo poderoso: inicialmente, Manuel Olivera Toro, Victoriano Pimentel, Jesús M. Aguilar y Joaquín Clausel. Los juristas de la época encomiaron la tarea de la docta comisión: “obra maestra —dijeron— que honra a sus autores y al foro mexicano”.

Al término de la lucha armada —me refiero a la primera etapa, que arrojó del trono a Díaz—, Luis Cabrera consideraba que las leyes penales de la República “requieren una completa revisión, aunque no de urgencia”, si se toma en cuenta que la letra de las normas ya brindaba una teórica protección a la libertad. El problema radicaba, pues, en su ineficacia práctica.

Pasemos del Derecho sustantivo al adjetivo, no menos importante para los ciudadanos comunes, que después de no haber leído el código penal, quedan a merced de la ley del procedimiento, que tampoco han leído. Pero la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento. A partir de 1824 aparecieron algunas disposiciones de enjuiciamiento. Entre ellas, la transitoria Ley de Ezequiel Montes, también ministro de Justicia del presidente Juárez, para enjuiciar a homicidas, heridores y vagos. En esta ley preporfiriana, de 1857, campeó el juicio sumario de infractores que asolaban los caminos y las poblaciones. Persistía la magia fulminante de La Acordada.

Otro ordenamiento notable en este ámbito preporfiriano, fue la Ley de Jurados de 1869 —primera de su materia en México—, debida a Ignacio Mariscal, que también se ocupó del Ministerio Público y que fue, con la Ley Montes y la transitoria del Código de 1871, “la base fundamental del procedimiento penal” (Piña y Palacios) hasta que se expidió el código de 1880. Con aquélla se trajo el jurado a nuestro país, que suele importar modelos de catálogo, una institución que había prosperado en Inglaterra, se había abierto paso en la Europa continental y caracterizaba el sistema de justicia de los Estados Unidos.

*El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato*

Trasplantado a México con buena voluntad, el jurado tropezó de continuo con problemas que jamás logró superar, ni a través de numerosas reformas ni merced a constantes recomendaciones saneadoras. Fue conveniente, inclusive, sustituirlo por jueces letrados en el territorio de Baja California, en virtud de que “no ha correspondido (...) a la necesidad de reprimir y castigar los delitos con todo el rigor de la ley”.

El comentario de los tratadistas fue generalmente crítico. El jurado es “elemento heterogéneo —señaló Demetrio Sodi—, agrupación de personas no acostumbradas a juzgar, que fácilmente se impresionan, que absuelven o condenan por simpatía ó mala voluntad (...) ¡Cuántas injusticias irreparables, cuántos errores, cuántas contradicciones ofrecen las resoluciones del jurado popular!”. Hubo una segunda ley de jurado, del 24 de junio de 1981, que desembocaría en el Código de 1894, “que, pese a todo, conservaría el fracasado tribunal popular”.

En su hora, abundaron las referencias del gobierno, en labios del propio presidente Díaz, a las escandalosas decisiones del jurado, “cuyos actos llegaron a ocasionar duros reproches y alarma en el público”, con la consecuente ira social, y a la necesidad de responder a ésta con reformas y con otras medidas eficaces; una de ellas fue, explícitamente, la suspensión de garantías recogida en sucesivos decretos; el último, cuando alumbraba la revolución. Se rindió tributo a la ilusión de que suprimir derechos podría contener el malestar que no alivió la justicia: ni la individual ni la social.

Pero la suspensión no se empleó solamente para contrarrestar la benevolencia del jurado: también fue instrumento de gobierno para enfrentar la delincuencia en general y otros hervores de la sociedad. Alguna vez aclaró don Porfirio que la suspensión se había aplicado con benevolencia y sin imponer la pena de muerte.

Como señalé, la obra codificadora de 1871 suponía contar con un ordenamiento procesal. Para ello, en ese mismo año se designó una comisión integrada por Manuel Dublán, Manuel Ortiz de Montellano, Luis Méndez, José Linares, Manuel Siliceo y Pablo Macedo. Llevó a término su encomienda en 1872, justificándola con una orientadora exposición

Sergio García Ramírez

de motivos. Empero, las circunstancias de ese momento —y especialmente la muerte del presidente Juárez— impidieron la consideración final del proyecto.

La tarea cumplida en 1972 tuvo, sin embargo, plausible seguimiento, ya bajo el gobierno de Díaz. En septiembre de 1878, el presidente anunció que el proyecto abarcaría tribunales correccionales, policía judicial, atribuciones del juez instructor, jurado y Ministerio Público. La comisión fue presidida por Ignacio Mariscal, a la sazón ministro de Justicia. El nuevo proyecto acogió el jurado, con precisiones destinadas —dijo el ministro— a “asegurar que el veredicto final sea la expresión de un juicio honrado y discreto de los que lo pronuncien”. El veredicto pudo someterse a casación.

Este ordenamiento seguía de cerca los términos de la doctrina y de la legislación francesas, como parecía natural en su tiempo y según la formación de los juristas que actuaban en la Secretaría de Justicia y en el foro mexicano. Llegó a nuestro país el sistema mixto de enjuiciamiento y se afirmó la función indagatoria del juez instructor, dotado de funciones de policía judicial.

Sigamos el hilo de esta historia. El malestar social —y profesional— causado por el jurado, generó piedras en el camino del Código de 1880 e impulsó la revisión que determinaría —también en la etapa porfiriana— la adopción de un nuevo código de procedimientos en 1894. En rigor, se trató —así lo manifiesta la propia exposición de motivos— de un proyecto “de adiciones, correcciones y reformas”.

Era ministro de Justicia Joaquín Baranda. El propio presidente había anunciado la creación de una comisión de tres abogados para elaborar el proyecto de reforma —que serían Rebollar, Puente y Miranda— a quienes se puso —aclaró el Ejecutivo— “en condiciones de consagrarse exclusivamente a esa obra de indiscutible importancia”. El ordenamiento fue expedido por el presidente Díaz “en virtud de la autorización concedida al Ejecutivo de la Unión, por decreto de 5 de junio de 1891, para reformar total ó parcialmente el Código de Procedimientos Penales del

*El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato*

Distrito y Territorios Federales". Arraigada atribución que el Legislativo descargaba en el Ejecutivo, y que estuvo en uso hasta bien entrado el siglo XX.

El código de 1990 enfrentó problemas de diverso calado. En "donde se significó más imperiosamente esta necesidad (de reforma) —señaló Ricardo Rodríguez—, fue en los preceptos relativos al juicio por jurados, puesto que la organización de este Tribunal no prestaba las suficientes garantías de acierto para llenar la función social que conforme a su institución le estaba reservada".

Para los fines de una sumaria exposición como la que ahora ofrezco, sólo diré que el ordenamiento del 94 mantuvo las facultades indagatorias del juez instructor, integrado en la policía judicial —que no era un órgano, sino una función, a la que también servían otros actores, entre ellos el Ministerio Público—, orientación que prevalecería por mucho tiempo y daría pie a la vehemente impugnación de Carranza en 1916.

La última aportación de la etapa porfirista a la codificación procesal penal fue el Código Federal de Procedimientos Penales de 1908 —el primero de su materia a escala federal—, que acogió los lineamientos del distrital de 1894. Se buscaba uniformar o armonizar la preceptiva procesal penal, y por ello parecía razonable seguir las orientaciones del Distrito Federal, bien conocidas al cabo de muchos años de vigencia.

A través de la Constitución de 1917, la Revolución hizo su propio examen sobre el procedimiento penal del porfiriato en los aspectos que revestían mayor interés y levantaban la indignación de los justiciables. Ya me referí al colapso de la secretaría de Justicia, largo brazo del Ejecutivo en los delicados asuntos de la justicia. Ahora toca el turno al enérgico rechazo del enjuiciamiento penal y del papel que en éste jugaron sus principales actores: el juez de instrucción, el Ministerio Público y el jurado.

En el arranque de la legislación revolucionaria, el jurado quedó reducido a una pequeña expresión, que desaparecería en el curso del siglo XX. Por lo que hace al papel de los jueces penales, el primer jefe denunció: "La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con verdadera fruición que llegase a sus

Sergio García Ramírez

manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión (...) no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que terminantemente establecía la ley”.

En el examen del sistema penal del Porfiriato requiere consideración el Ministerio Público: por la concepción que se tuvo sobre este personaje —de doble raíz: colonial española y francesa—, y por el papel que cumplió en el procedimiento penal. El Constituyente de 1856-1857 miró con desconfianza al Ministerio Público, que se instaló en la Ley de Jurados de 1869, a título de promotor fiscal. Los códigos porfirianos de 80 y 94 le hallaron acomodo. Sería, dijeron, “una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta”.

Sin embargo, el M.P. desempeñó un corto papel. Se le tildó —en el referido mensaje de Carranza— de *figura decorativa*, habida cuenta del poderoso desempeño del juez instructor. Dotarlo con el carácter de protagonista de la investigación —y, dicho sea de paso, redentor de la justicia— fue la pretensión revolucionaria acogida en 1917, que hizo de él su figura-promesa.

En cuanto al emplazamiento constitucional del Ministerio Público y de los órganos supremos con los que se identifica —el procurador general y el fiscal general—, hubo un cambio mayor en el cruce entre los siglos XIX y XX, merced a una reforma constitucional que figura en los haberes del porfiriato. La Constitución del 57 —desarrollando los conceptos oriundos de 1824— estipuló que la Suprema Corte se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

En 1896, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma. Se pretendió —dijo la exposición de motivos— “dejar en la Corte de Justicia exclusivamente a los ministros encargados de decidir las cuestiones de su resorte y encomendar la custodia de los intereses de la Federación a una Magistratura especial, que bajo la dirección del Procurador General auxilie la administración de justicia, promueva la represión de los delitos federales, defienda los bienes de la Hacienda pública y exija la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales”. Así comenzó una nueva etapa, impulsada por

*El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato*

don Porfirio, en la organización del Ministerio Público. En ella se emitió la primera Ley Orgánica de la institución, para el Distrito Federal, que la concibió como parte en el juicio.

Un asunto mayor de la justicia penal —y de otros órdenes de la consideración política y ética— es la organización de las consecuencias jurídicas del delito, y especialmente la retención o abolición de la pena de muerte, relacionada con su relevo histórico: la privación de la libertad. Estos temas han cruzado con fuerza nuestra historia constitucional, y se desplegaron notablemente en el porfiriato.

Sobra decir que la pena capital señoreó el catálogo de los castigos en la Colonia y en el primer siglo de la república independiente. Y es necesario agregar que siempre hubo reservas —que llegaron a ser dominantes— acerca de la legitimidad y la utilidad de la privación penal de la vida. Los ciudadanos más adelantados impugnaron la pena capital y reclamaron, para sustituirla, la implantación del sistema penitenciario.

Por este camino anduvieron diversos textos fundamentales, a partir del voto minoritario de 1842, que ostenta, entre otras suscripciones, la de Mariano Otero. En esa etapa previa del gran progreso político, moral y jurídico, quedaron consagradas una aspiración y una restricción. Aquella fue enunciada de esta manera: “Para la abolición de la pena de muerte, se establecerá á la mayor brevedad el régimen penitenciario”; y la restricción acotó los supuestos en que, por lo pronto —un pronto que se prolongó mucho tiempo—, sería admisible la pena capital. Ambos extremos de una sola pretensión civilizadora se instalaron igualmente en el segundo proyecto de Constitución, de 1842, en el proyecto de Constitución de 1856 y en la Constitución de 1857. En el Constituyente autor de esta Carta se produjo un debate memorable en el que intervinieron diputados notables: Prieto, Mata, Zarco, Vallarta, García Granados y Ramírez.

Este era el marco constitucional cuando llegó a la presidencia el señor Díaz. El Ejecutivo heredó la tarea que le impuso la Constitución del 57: instituir el sistema penitenciario y suprimir la pena de muerte. Díaz asumió esta encomienda, anunció en 1877 la iniciativa para el establecimiento del régimen penitenciario, en el que concurrían “la promesa

Sergio García Ramírez

constante y las aspiraciones humanitarias del siglo”, y expuso, una y otra vez, el cumplimiento que se proponía dar a este mandato. Sus informes dan cuenta de los pasos adelante en la mejora de las cárceles y la construcción de nuevas penitenciarías, sobre todo la del Distrito Federal.

Al mismo asunto se refirió, en su corto tiempo de vida presidencial, el general Manuel González. Motivó un elogio del Congreso y una profesión de fe, en labios del diputado Ignacio M. Altamirano. En vena de criminólogo, el diputado sostuvo la necesidad de instituir un régimen penitenciario, reclamado “por el carácter peculiar de los delincuentes de nuestro país, que son más bien lanzados al crimen por falta de hábitos de trabajo y de educación, que por necesidad de subsistencia y que nutridos de tradiciones erróneas de un orgullo bravío desprecian la muerte por afrentosa que sea”.

Otra formulación de fe —y además de esperanza— hubo años más tarde, cuando Díaz reiteró el empeño en concluir las obras de la Penitenciaría del Distrito Federal. El diputado Luis Pérez Verdía saludó esa posibilidad como “uno de los más benéficos resultados del empeño constante del Ejecutivo por regenerar las clases desmoralizadas de la sociedad reivindicando (sic) al delincuente por el trabajo y el arrepentimiento del yugo ominoso del crimen y del vicio. El régimen penitenciario ha sido uno de los más bellos ideales de nuestros ilustres constituyentes”. Las esperanzas se cifraron en las prisiones.

Mariano Otero había descrito el desastre carcelario y sugerido soluciones, orientadas hacia el sistema filadélfico. Tiempo después, el desastre perduraba; también lo refirió Antonio A. de Medina y Ormaechea en un volumen fechado en 1881 y destinado a la consideración del señor Díaz y de su secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Carlos Díaz Gutiérrez.

La administración emprendió algunas obras en edificios de justicia —nuevos planteles, ampliaciones, remozamientos, salas adecuadas para el jurado, para reponerse de sus tropiezos— e instalaciones carcelarias. Denunció sus malas condiciones y ofreció mejoras. Además de las obras penitenciarias impulsadas en Tepic, San Luis y Puebla —que son

*El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato*

ejemplos—, se aludió a la infernal Cárcel de Belém y a la construcción de instituciones para infractores menores de edad, en Coyoacán y en Tlalpan.

El gobierno se hizo representar en los congresos internacionales penitenciarios de Londres, Estocolmo y Roma, incluso a través de expertos foráneos, como el profesor E. C. Wynes, y acreditó delegados mexicanos —así, Gabino Barreda y Juan Sánchez Azcona—, cuyas contribuciones ponderó Antonio de Medina y Ormaechea.

Mientras se animaba el debate y menudeaban las propuestas, algunas obras materiales avanzaron. Las de Puebla fueron relevantes. La festiva inauguración fue encabezada por el presidente Díaz en 1891, el 2 de abril: fecha significativa para el antiguo general del liberalismo. Díaz saludó tanto la conclusión de la obra como la supresión de la pena de muerte en Puebla. La pena capital ya no sería necesaria, puesto que la entidad contaría con un sistema penitenciario. Pero el presidente no actuó con el mismo escrúpulo abolicionista tras la inauguración de la Penitenciaría del Distrito Federal, casi 20 años después de la poblana. Había que conservar el cadalso en la manga.

Sigo la narración. Diversos estudiosos aportaron propuestas al gobierno de la República: Hidalga, Griffon, Bezzosi. Heredia, Rincón, Agea, Cardona, Rego, Méndez, Torres Torija, Echeagaray, Rivas, Plowes. Fue particularmente apreciable el trabajo de los hermanos Antonio y Carlos A. de Medina y Ormaechea, que aconsejaron constituir una Compañía Constructora de Penitenciarías y proporcionaron una extensa relación de posibles accionistas, entre los que figuraban personajes como Protasio Tagle, Luis Méndez, Rafael Dondé, Manuel Dublán, José Ives Limantour, José María del Castillo Velasco, Pablo Macedo, Isidro A. Montiel y Duarte y otros benefactores.

Manuel González pretendió localizar la penitenciaría en el viejo convento de Tepozotlán. Pero acudió al rescate el potrero de San Lázaro, pese a sus inundaciones. Con anuencia de la Secretaría de Gobernación, el Gobierno del Distrito Federal designó a la comisión que formularía el proyecto. Ésta inició su trabajo en 1882 y la edificación comenzó en 1885, dirigida, en diversas etapas, por los ingenieros Antonio Torres To-



Sergio García Ramírez

rija, Miguel Quintana y Antonio M. Anza. El Ejecutivo dio cuenta, periódicamente, de los avances de la obra, “proponiéndose no abandonarlos en ningún momento hasta que se vea realizada esa trascendental mejora”; después prometió que pronto quedaría terminada “tan interesante obra”; y más tarde ofreció que los avances, muy lentos, permitían “presumir que un día no lejano quedaría terminada”.

La inauguración de la Penitenciaría —cuyos promotores y artífices no imaginaron el nombre con que el pueblo la bautizaría: *Palacio Negro*— se hizo el 29 de septiembre de 1900, coronación de constantes promesas y lentos progresos. Concurrió el dictador y fueron oradores Rafael Rebollar, gobernador del Distrito Federal, quien explicó la adopción del modelo de Crofton, y Miguel Macedo, presidente del primer órgano de gobierno del penal.

Este suceso, dijo el laborioso don Miguel, “marcará una etapa en la historia de las instituciones penales de nuestro país: aquí por vez primera va a implantarse un régimen completo, orientado hacia la corrección moral y que abarque todas las fases de la vida del hombre a quien la justicia ha declarado delincuente”. Y añadió, dirigiéndose al dictador: “debéis sentir la íntima y durable satisfacción de haber fundado lo que no fue concedido a vuestros antecesores”.

La Penitenciaría operó con acierto por algún tiempo. Hasta ganó la opinión favorable de Turner: “es una institución moderna, construida decentemente y con servicio de agua y drenaje. Los presos son pocos y están relativamente bien alimentados. Los visitantes son siempre bien recibidos en la Penitenciaría, puesto que ésta fue hecha sobre todo para exhibirse”.

En el catálogo de aportaciones bajo el porfiriato cuenta igualmente el establecimiento de la pena de relegación —a la que se atribuían virtudes moralizadoras— y el acondicionamiento de la colonia penal de Islas Marías, un archipiélago con historia azarosa, que finalmente volvió a las manos del Gobierno Federal, mediante compra que hizo a la sucesión de Manuel Carpena en 1905. Por decreto del presidente Díaz, las islas se

*El sistema penal y penitenciario en el Porfiriato*

destinaron al establecimiento de una colonia penitenciaria a partir de aquel año. La colonia —dijo don Porfirio— servirá de “complemento al sistema represivo de nuestra legislación”. Y vaya que sirvió.

Al cabo de tantos esfuerzos para el establecimiento del sistema penitenciario en México, ya no parecía necesario que la Constitución aludiese a ese deber del poder administrativo. La referencia desapareció en 1901, todavía en la era de don Porfirio, mediante reforma del artículo 23. Sin embargo, permaneció la pena de muerte, contraída, como lo había estado, a ciertos delitos muy graves, o mejor dicho, a determinados sujetos en función de los delitos cometidos, lo que constituye una versión sobre los enemigos de la sociedad, más bien que sobre los actos que la agravian: se dijo plagiarlo, incendiario, parricida, y no plagio, incendio, parricidio. Así la recogió el Constituyente de 1916-1917 y así navegó hasta su abolición definitiva.

Concluamos. En fin, Díaz inició su largo mandato con promesas y programas de justicia penal. No en balde había dicho Otero que la ley penal es la verdadera prueba de las instituciones políticas. Y concluyó el mandato con más promesas y programas de ese género: una suspensión de garantías, un edificio penitenciario que fue modelo en su tiempo, dos códigos de procedimientos penales, un proyecto de reformas al Código Penal que no llegó a su puerto de arribo y el solemne acompañamiento de la ley fuga, San Juan de Ulúa, Valle Nacional y las Islas Marías. En cierto modo tuvo razón Macedo cuando le aseguró “la íntima y durable satisfacción de haber fundado lo que no fue concedido a vuestros antecesores”.

Bajo la protección de la herramienta penal, otros programas avanzaron en orden y en paz: por lo menos, la diligente concentración de la tierra y la romántica sirena de los ferrocarriles. El sistema penal velaba su buena marcha. Hasta que la ola elevada en la periferia cundió en el centro y allanó la Ciudad de México, el último baluarte del porfiriato. La muchedumbre que en septiembre de 1910 aclamaba a Díaz, tomó la calle en

Sergio García Ramírez

mayo de 1911. Ya no gritaba *viva*, sino *muera*. Los antiguos partidarios, celebrantes del Centenario, se transfiguraron en soldados de la Revolución, colmaron las plazas y enfilaron hacia el Congreso, el Jockey Club, el Palacio Nacional, la casa del presidente en la calle de Cadena. Hubo descargas de fusilería. Algunos muertos, algunos heridos. Sin embargo, el sistema penal había perdido toda su fuerza. Por primera vez en treinta años, el pueblo asumió el poder. Ya llegaría, para encabezarlo con la debida formalidad, don Francisco León de la Barra, conspicuo porfirista.